

¿Quién habrá de juzgar al príncipe o el legislativo obran de manera contraria a sus cargos?... El pueblo será juez.

Director Responsable:

Ramón Díaz

Editor:

Daniilo Arbilla

Directorio:

Ramón Díaz, Manfredo Cikato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez Villalón y Daniilo Arbilla.

Columnistas: Daniel Gianelli (política) y Ricardo Peirano y Jorge Caumont (economía).

Secretario de Redacción:

Miguel Arregui.

Información política: Gerardo Maronna, Claudio Paolillo y Alejandro Nogueira.

Información económica: Efraín Manni-

Indicadores económicos: Javier de Haedo (coordinador)

y Alejandro Echegorry.

Información nacional: Claudio Romanoff, Alvaro Giz y Alvaro Amoretti.

Información internacional: servicios de DPA y ANSA.

Cultura y espectáculos: Sergio Lacuesta (coordinador),

Rodolfo Fattorusso y Barret Puig

(columnistas), Milton Fornaro (libros)

y Jorge Castro Vega (teatro).

Medicina: Jean Richerd.

Deportes: Mauricio Fernández.

Reyes Columnistas: Juan Carlos Paullier (fútbol) y Arsenio

Motolko (tenis).

Humor: Kid Graça y Aldo Cammarota.

Cartas: Arotza.

Fotografía: Milton Cea.

Diagramación: Nelson García Serra.

Corresponsales: Argentina: Félix Carreras. Brasil: Eduardo Varela. Columnista: José Pedro Ortiz.

Administración: Alfredo Bianchi Varela.

Búsqueda es una revista semanal miembro de la Sociedad Interamericana de Prensa. Está inscrita en la Dirección de Industrias con la matrícula N° 2079. Con domicilio en Av. Uruguay 1023, teléfonos 906435, 906376, 906337 y 905664. Montevideo, Uruguay. Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Precio de venta: N\$ 70. Impreso en Talleres Gráficos de Impresora Polo Ltda. D.L. N° 40.172. Distribución: Papacito.

El parlamentarismo y sus reglas

John Locke, "Segundo Tratado del Gobierno", Cap. 19, N° 240. En 1688 una revolución incruenta depuso a Jacobo II y, previa su aceptación de una **declaración de derechos**, instaló a Guillermo y María en el trono de Inglaterra. El absolutismo, que ya venía mal herido, había muerto, y la monarquía constitucional, cuya semilla llevaba cuatro siglos y medio germinando —desde tiempos del rey Juan— comenzó a florecer. Si la reina Ana, sin embargo, no hubiese muerto sin descendencia en 1714, pese a sus dieciocho embarazos, los príncipes de Hanover no se habrían ceñido la corona inglesa, y la declinación del poder político de ésta habría sido mucho más lenta. De hecho, Jorge, el primero de los reyes alemanes, apenas si chapurreaba el inglés, y por ello debió delegar en sus ministros de manera integral la conducción de los asuntos cotidianos del Estado. En adelante puede decirse que quien manda en Gran Bretaña es el Parlamento. Walter Bagehot, un economista que se aventuraba a veces por territorios constitucionales, más tarde sostendrá que el gabinete, ministerial, la unidad gobernante, es una mera comisión parlamentaria. El legislativo nombra de su seno al ejecutivo, y lo cambia a su placer. Directa o indirectamente, el Parlamento ejerce además la función judicial. Es azorante que Montesquieu, tras su visita a la isla entre 1729 y 1731, haya creído descubrir en la Constitución británica el principio rector de la separación de poderes.

La interpretación libérrima de Montesquieu estaba con todo llamada a desempeñar un papel fundamental en la historia constitucional subsiguiente. Al desgajarse del viejo tronco en 1776, las trece colonias británicas que formaron los Estados Unidos se abocaron a la tarea novísima de darse una Constitución. Y para ello gravitaron, en busca de modelo, no hacia el viejo árbol de donde habían salido, desarrollado según su peculiar genética, y según la fuerza de los vientos a que el medio ambiente lo había sometido, sino hacia el modelo de Montesquieu, que no era un paradigma

arbóreo, sino más bien el plano de un edificio; concebido, sí, a partir de ciertos materiales heredados, pero no amontonados según el azar de la historia, sino dispuestos conforme al orden que en ellos introdujo la razón del arquitecto.

Así surgieron los dos arquetipos constitucionales que han suministrado al estado democrático contemporáneo su repertorio de posibilidades: el **parlamentarismo**, surgido en Inglaterra, o, más bien, espontáneamente **desarrollado** allí, y el **presidencialismo**, pensado por primera vez en Norte América. Cuando cae Napoleón, Francia opta por el modelo inglés, y se lleva tras de sí a toda Europa. La primera carta francesa que se orienta en tal sentido es de 1814. Como sabemos, Artigas había dictado un año antes sus intruccionales para una tarea constituyente. Es que la América hispana estaba comenzando a producir sus propias Cartas, llamadas a sumar copiosísima zafra, como natural secuela del movimiento independentista. De este lado del Atlántico, el modelo que predomina es el norteamericano. Cuando en 1830 los uruguayos juran su primera carta constitucional, les encontramos incuestionablemente aliados al presidencialismo.

—0—

Mi tema en este artículo es en realidad la interpelación al Ministro del Interior, más concretamente, las implicaciones jurídico-políticas de las mociones que allí se votaron. Tal vez el lector juzgue que fue excesivo que me remontara trescientos años y allende los mares, para tomar impulso. Si es así, lo lamento; pero yo creo, con Ortega, que no hay por lo general mejor manera de proyectar luz sobre los asuntos que narrar una historia.

Voy a proseguir con la que inicié, ateniéndome desde ahora al suelo patrio. En forma un tanto fragmentaria, porque los conocimientos me faltan para un tratamiento propiamente integrado al tema. Desde ya apelo a los historiadores de buena voluntad que quieran suplir mis carencias.

Lo que sí puedo afirmar sin

hesitaciones, porque la evidencia la tenemos delante de las narices, es que en algún momento del camino de nuestra vida nos apartamos de la vía recta, que para nosotros era la bien trazada avenida presidencialista, y nos encontramos en lo que para nosotros ha venido a ser la selva oscura del parlamentarismo. Y digo que se trata de una selva oscura, a juzgar por el grado de comprensión del sistema que la mayor parte del debate parlamentario de días atrás, y su secuela de comentarios y propuestas, puso de manifiesto.

Ese apartamiento de nuestra primigenia tradición constitucional no sé a ciencia cierta cuándo ni por qué comenzó. Me consta que diversos elementos parlamentaristas comenzaron a infiltrarse en nuestra práctica gubernamental mucho antes de que el texto de nuestra Carta recogiese rasgos decididamente parlamentaristas en su fisonomía, cosa que aconteció en 1942. A falta de conocimientos propiamente dicho me atrevo a adelantar, a título de mera hipótesis, que fue el enorme influjo que ejerció Francia, ya muy tempranamente, en nuestra evolución política, el factor que hizo que los ministros tuviesen libre acceso a ambas cámaras legislativas —rasgo francés, ya que en Inglaterra los ministros sólo pueden asistir a la cámara de que son originarios, y rasgo decididamente parlamentarista, ya que en el presidencialismo paradigmático (EE.UU.) los ministros no pueden ingresar al **sancta sanctorum** legislativo (aunque sí concurren a las comisiones congresionales)— y comenzasen a ser juzgados políticamente por ellas. Al menos, la redacción habitual de las mociones votadas al cabo de cada interpelación —"oidas las explicaciones del Ministro, la Cámara pasa al orden del día", o "...la Cámara declara que no las encuentra satisfactorias"— me consta que son de origen francés.

En un momento, bajo la misma Carta de 1830, llegamos a incorporar una regla consuetudinaria a nuestro orden jurídico constitucional, que decía que un ministro censurado debía renunciar,

Destaco, sin embargo, que ello acontecía fuera de contexto; que era un remiendo parlamentarista puesto sobre un traje nitidamente presidencialista; y con ello la armonía, o consistencia interna, del atuendo sufría la mengua que era de esperarse. A nuestro orden constitucional le faltaba un complemento lógicamente indispensable de la norma que la costumbre le había incorporado. Le faltaba la prerrogativa del Presidente para disolver las Cámaras, y someter su conflicto político con ellas al veredicto popular.

Esmelin, el gran jurista francés, sostiene que el derecho de disolución es un rasgo natural, y casi esencial, de un régimen parlamentarista. Es, afirma, "la garantía de una suficiente separación de poderes", porque, "sin ella (la legislatura) aún sin ser apoyada por la opinión del país, podría imponer un gobierno y aniquilar la independencia del poder ejecutivo". (*Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, t.1, p. 160).

Un Presidente con minoría en el Parlamento, en otras palabras, no podría gobernar. Sus ministros podrían asumir un carácter análogo al de esos muñecos que en las ferias se proponen a la puntería de los parroquianos. Todos derribados, apenas se instalan en sus puestos. En tal hipótesis el país se volvería ingobernable.

Pienso que la idea de **asegurar la gobernabilidad del país** por parte de la oposición, que reiteradamente han manejado los dirigentes del Partido Nacional desde las últimas elecciones, debe tener sus antecedentes en aquella peculiar coyuntura institucional, en que la inserción consuetudinaria de una regla parlamentarista había colocado a nuestra presidencialista república. Asegurar la gobernabilidad de un país por medio del patriotismo de la oposición, de sus consiguientes mesura, tolerancia, y responsabilidad, está muy bien; pero una constitución no puede estar crucialmente asentada sobre las virtudes de los partidos políticos. Debe ser capaz de funcionar, merced a su lógica interna, aunque los partidos políticos se acerquen más al ar-

quetipo usual que al paradigma de patriotismo desinteresado a que acabo de referirme. Esto ocurre de una manera dentro de la lógica interna del presidencialismo y de otra totalmente distinta dentro de la lógica interna del parlamentarismo. Dentro de aquella peculiar coyuntura institucional en que el Uruguay había caído, no ocurría de ninguna manera.

El presidencialismo resuelve el conflicto de la manera más sencilla. Allí los ministros no dependen de la anuencia parlamentaria para continuar en sus cargos. En los EE.UU. las situaciones en que el Presidente tiene minoría en ambas cámaras no es inusual. Si la memoria no me falla, tanto Eisenhower como Nixon estuvieron en ella. Y a nadie se le ocurrió que los EE.UU. mientras tanto fueran ingobernables. La posición minoritaria del ejecutivo sólo significa mayor dificultad del ejecutivo para hacer aprobar sus proyectos de legislación. Estos suelen tener que ser negociados uno a uno con los líderes de la mayoría congresional. Es probable que el presidente tenga que contentarse con una cosecha de leyes menor que la que había esperado, o la que había prometido a sus electores. Pero eso es todo. Nunca se trata de gobernabilidad o ingobernabilidad.

En el parlamentarismo las cosas son diferentes. Sin mayoría el gobierno es un rehén de la oposición. Esta puede derribarle ministros a placer. Pero el gobierno no puede intentar escapar a tan afligente situación apelando al electorado, para que éste dirima el conflicto. Si el gobierno gana habrá conquistado o recobrado la mayoría indispensable. Si pierde, el gobierno debe cambiar. La carga de conseguir y mantener la mayoría pasará a otras espaldas.

Por fin el Uruguay incorporó formalmente a su ordenamiento constitucional la norma, que primero había sido no escrita, que manda renunciar a los ministros censurados, y también incorporó su complemento lógico, el derecho de disolución confiado al ejecutivo. Este paso, que nos aportó los artículos 147 y 148, significó la solución de un problema, el

El parlamentarismo...

(viene de pág. 2)

problema de la soledad institucional del derecho parlamentario a voltear ministros, pero al precio de agravar las tensiones internas entre el fundamento presidencialista de nuestro edificio constitucional, y la superestructura parlamentarista ensanchada que sobre aquél se ha instalado.

Ahora, sin embargo, debemos ocuparnos del primer aspecto. De la potestad del ejecutivo para disolver las cámaras como complemento lógico del poder de éstas para derribar los ministros a aquél. Y de los problemas hasta ahora insuperables, que su aplicación práctica ha suscitado.

A propósito de la reciente interpelación, esta cuestión se ha planteado en los siguientes términos.

Hay cuatro posiciones distintas que merecen ser consideradas entre las que la oposición ha adoptado. La primera sostiene que el Ministro, respecto de cuyas explicaciones la Cámara de Representantes formuló una opinión menos que aprobatoria, debería renunciar por una razón de **sensibilidad política**. La segunda, que debería hacerlo **porque ahora carece de apoyo parlamentario**. La tercera, que la aplicación de los artículos 147 y 148 sería inconveniente para los intereses del país, de donde se infiere la justificación por haber usado un canal institucional distinto para censurar al ministro. Y la cuarta, que el Presidente debería haber ofrecido poner en juego su cargo, él también, en una eventual instancia comicial.

Primera tesis. Hay dos formas de entenderla. La primera implicaría sostener la vigencia jurídica de la norma constitucional consuetudinaria a que más arriba me referí, aun después de que el texto constitucional introdujo normas expresas al respecto, que además de los artículos 147 y 148 incluyen el numeral 19 del artículo 85 y el artículo 174, inciso 5°. Esto es claramente inconsistente. La segunda es que hay una norma extrajurídica, no sé bien si una norma ética o un convencionalismo social, que im-

pone al ministro objeto de una censura informal, jurídicamente no vinculante, el deber de renunciar de todos modos. No se entiende que había agregado entonces la incorporación formal de los derechos de censura y disolución al ordenamiento preexistente. El sistema de los artículos 147 y 148 es sobremanera difícil de aplicar, y encima abre para los interpelantes la posibilidad de tener que disputar nuevamente sus escaños. ¿A quién podría ocurrírsele recurrir a ese medio pesado y costoso, estando expedita la otra vía, la de una censura sin lágrimas, y con iguales efectos, a través del artículo 119?

Aunque no sea necesario para demostrar la inconsistencia de la primera tesis, quiero dejar constancia de mi escepticismo en cuanto a que existe una cualidad racional que se llama **sensibilidad política**, y que, operando desde el fuero íntimo de los ministros de estado, les imponga renunciar cuando el cuerpo legislativo les retire su confianza. Pienso que tal tesis podría quizás tener sentido en un régimen cabalmente parlamentarista. No hay que olvidar que en él los ministros salen de las cámaras, y actúan en su nombre. En Inglaterra, por ejemplo, los ministros no solo conservan sus bancas en el Parlamento, sino que sólo pueden ser ministros a condición de mantener esas bancas. En ese caso uno

puede comprender que los ministros se sientan obligados a irse el día que no estén respaldados por el Parlamento. En un régimen presidencialista, en cambio, no logro discernir ninguna razón por la cual deberían experimentar el mismo sentimiento.

Segunda tesis. Esta presente obviamente asentarse en el texto constitucional formal. Sin duda no lo logra. El artículo 174, inciso 4°, estatuye:

"El presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo".

El Dr. Manini no tiene por qué preocuparse. La falta de apoyo que a él le tocó experimentar no es de la clase que volteea. Es como si a uno le pica una serpiente. Hay que averiguar si es venenosa, y de lo contrario no pasa nada. Al contrario, El Dr. Manini viene a resultar un ministro inmunizado, al que ya se vio jurídicamente indemne cuando una cámara objetó su conducta. Particularmente apto para el cargo, por tanto, desde el punto de vista de la disposición transcrita.

Hay que destacar que lo que la Constitución trata de evitar es la caída frecuente de Ministros, no la aprobación **per se** de los parlamentarios. El inciso siguiente al ya citado, precisamente, dice cómo cesan los ministros en sus cargos: sólo por resolución del presidente, y por censura conforme a los artículos 147 y 148.

Tercera tesis. Esta dice el país

tiene por delante tareas imposterables, y cómo entonces va a ponerse a perder el tiempo en elecciones parlamentarias. Tan luego por obra del Dr. Sanguinetti, cuyo partido dijo que era irresponsable hablar de un período constitucional abreviado en la actual coyuntura.

La respuesta es muy sencilla. Es el Parlamento quien tiene que optar. Por un lado puede derribar un Ministro que ha dejado de merecerle confianza. Por el otro puede abstenerse de hacerlo porque la primera alternativa conlleva la eventualidad de una disolución y elección parlamentaria, que los legisladores estiman inconvenientes para los intereses de la República. Dentro de esta segunda posibilidad el Parlamento puede emitir una declaración adversa al ministro. Ningún inconveniente. Lo que no puede hacer es pretender que esa declaración surta el efecto de una censura formal. Porque la censura formal conlleva la eventualidad de una disolución y elección parlamentarias que habrían considerado indeseables. ¿Recuerdan?

Tal parece que la actitud de los políticos uruguayos frente a la eventualidad de recurrir a una elección parlamentaria fuera de los plazos normales es algo menos que entusiasta. Nunca llegó a concretarse tal posibilidad. Aparte de la reciente ocasión, solo se planteó en otra, y entonces también hubo legisladores que entendieron que los intereses superiores de la República les for-

zaban a privarse del placer que las campañas electorales y la emoción de los escrutinios siempre les causan. Entonces, en 1969, un grupo político, que por ironía del destino era el grupo en que militaba y milita el Dr. Sanguinetti, votó contra un ministro interpelado, aun estando declaradamente a su favor, a fin de que la censura excediera de la proporción de votos que autoriza al Presidente a disolver las cámaras, y de tal manera ahorrarle al país una elección que presuntamente le caería mal. Yo pienso que en tal ocasión aquel grupo político se tomó una libertad que la constitución no le otorgaba. Pero, en fin, de eso hace ya mucho tiempo. Lo que sí conviene no pasar por alto es el principio que entonces, ahora, estuvo en juego. **Lax, dura lex, sed lex.** La Constitución puede ser inconveniente, pero es la Constitución. La Constitución está más allá de las contingencias de la conveniencia económico-social. Uno no la puede ignorar, ni torcer, porque sus prescripciones puedan parecerle costosas o inoportunas. Es una cuestión de jerarquías.

Cuarta tesis. De ella se han oído dos versiones. Según una, al Presidente se le habría ocurrido hacer elecciones parlamentarias, cuando debería habersele ocurrido hacer elecciones generales. Es uno de esos casos, que no fueron infrecuentes en el curso de la maratónica sesión, en que uno no estaba seguro de si el orador estaba hablando en serio

o estaba intercalando una broma para soñar de la concurrencia. La Constitución lo tiene todo resuelto en los artículos 147 y 148. Al Dr. Sanguinetti no se le ocurrió nada más que citar estas disposiciones de una manera que resultase inteligible a quienes carecen de familiaridad con la Constitución. Eso es todo. Y es elemental.

La otra variante de esta tesis dice que si el electorado, llamado a pronunciarse sobre un diferendo entre el Presidente y el Parlamento, emite un veredicto enteramente favorable al segundo, el primero puede verse metido en un atolladero político insuperable. Esta tesis me parece correcta, pero ella no concierne nada que el Dr. Sanguinetti hizo, o de lo que dejó de hacer, o debió abstenerse de hacer, sino que, muy sencillamente, pone el dedo sobre la llaga de las graves contradicciones internas que afectan a nuestra Constitución. Eso es otro tema. No tiene nada que ver con lo que aconteció ahora de manera específica. Tiene que ver con la fórmula prescrita por la Constitución para superar diferendos políticos entre la legislatura y el ejecutivo. No es que esa fórmula sea defectuosa para el caso presente. Es que es igualmente defectuosa en todos los casos.

Se trata, como decía, de otro tema. Un tema del que el presente autor quiso hablar muchas veces, pero nunca encontró a nadie escuchando. De todos modos, y sea como sea, no habrá más remedio que insistir.

▶ Coasin

EN COMPUTADORES PERSONALES
EL MEJOR PRECIO, CON EL MAYOR RESPALDO

- El precio más bajo con los planes de financiación más flexibles.
- Planes y precios especiales para estudiantes y profesionales de informática.
- SOLICITE UNA DEMOSTRACION SIN NINGUN COMPROMISO

▶ Coasin

MÁS DE 25 AÑOS REPRESENTANDO
LAS MEJORES MARCAS EN EQUIPOS DE ALTA TECNOLOGÍA

COASIN URUGUAYA S.A. Libertad 2529 Tel. 78 90 15 - 78 92 04 - 18 de Julio 1044 esc. 703 Tel. 90 67 94 - Casilla de Correos 1400 TIX UY 23010 - Montevideo

Multitech
EL COMPATIBLE
DE MEJOR PRECIO Y CALIDAD



SP