

# Veto y desacato

por Ramón Díaz

A los uruguayos no nos cuesta mucho tomar por la tangente de las cuestiones jurídicas, por más que las de índole económico y práctico estén pidiéndonos atención a gritos. Hoy, al impulso de lo

**Director Responsable:** Ramón Díaz

**Editor:** Danilo Arbilla

**Directorio:** Ramón Díaz, Mantredo Cikato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez Villamil y Danilo 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:** Efraim Mannise.

**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), Roberto Fattorusso y Barrat Pulg (columnistas), Milton Fornaro (libros) y Jorge Castro Vega (teatro), Alvaro Sanjurjo Toucon (cine), Enrique Hetzel (jazz).

**Medicina:** Jean Richerd. **Deportes:** Mauricio Fernández Reyes. **Columnistas:** Juan Carlos Paullier (fútbol) y Arsenio Motolko (tenis).

**Humor:** Kid Gragea y Aldo Cammarota. **Caricaturas:** Arotxa. **Fotografía:** Milton Cea. **Diseño:** Nelson García Serra.

**Corresponsales:** Argentina: Félix Carreras. 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: \$5 90. Impreso en Talleres Gráficas de Impresora Polo Ltda. D.L. N° 40.172. Distribución: Papicito.

que parece llamado a configurar una gran cuestión constitucional, me interno yo también por ese camino.

## ■ Veto a la ley presupuestal

En realidad, los problemas que ha suscitado el inminente veto parcial a la ley presupuestal son dos. El primero plantea la duda sobre si el Poder Ejecutivo al vetar puede incorporar modificaciones al proyecto objetado, de modo tal que ellas se transformen en ley si el veto no es levantado.

Pienso que ese no forma parte de los métodos constitucionalmente aceptables de legislar. Si el veto no es levantado, debe ocurrir lo mismo que si el Parlamento no aprueba el proyecto de presupuesto, lo que no implica ningún vacío insubsanable. No tengo, sin embargo, tiempo para extenderme sobre el punto en esta ocasión.

Me siento particularmente atraído hacia el segundo problema. Este se ha suscitado ante una opinión publicada por el Dr. Ramón Valdés Costa en El País del 15 de este mes. Comprensiblemente, vista la reconocida capacidad y versación del opinante, esta segunda opinión ha atraído en su derredor desusada atención.

Entiende el Dr. Valdés Costa que el Presidente carece de potestad para vetar los presupuestos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución. "Su observación", ha sostenido, "carecería de fundamento jurídico". Como el Presidente Sanguinetti ha formulado ya sus vetos, la tesis aparece revestida de singular dramatismo.

He leído con la atención que merece la opinión del Dr. Valdés Costa, aunque debo confesar que lo he hecho partiendo de una posición adversa a su tesis. Mi actitud básica resulta de mi concepción de la Constitución como una unidad, como un sistema. Pienso que la evolución constitucional uruguaya ha marchado por la senda de un progresivo debilitamiento de la Presidencia, hasta un grado claramente peligroso para la estabilidad institucional de la República, y deploraría ver intensificada esa tendencia. Pero, antes de enfocar la cuestión global, y referirme al macrocosmos, querría acercarme a

la discusión microcómica, de interpretación del articulado, en que el Dr. Valdés Costa asienta su tesis.

En mi opinión la tesis del Dr. Valdés Costa se apoya crucialmente en una premisa implícita, la premisa de que el veto presidencial y la decisión de una cuestión por el Parlamento son términos antinómicos. Sin embargo, ese no es el caso. El veto no tiene más virtualidad que el de cambiar las reglas sobre las mayorías con que el Parlamento tiene que decidir. La Constitución fortalece relativamente la institución de la Presidencia cuando le permite evitar que un proyecto que tenga tras de sí menos de tres quintas partes del Parlamento sea sancionado. Si la mayoría requerida para levantar el veto fuera de cuatro quintos, la institución presidencial estaría aún mejor apuntalada. Quitarle el veto en un asunto significa debilitar la institución al permitir que una mayoría de menor grado, tal vez sólo simple, pueda transformar en ley un proyecto que choca contra la política del Presidente.

La Constitución acuerda al Poder Ejecutivo la prerrogativa del veto en relación a **todas las leyes** (art. 137) sin distinción. No puede inferirse que exista una excepción porque en tal o cual caso la Constitución confíe al Parlamento expresamente la última palabra. Esta no la pierde por efecto del veto: de todos modos y siempre la conserva.

Tampoco vale sostener, como hace el Dr. Valdés Costa, que si el Parlamento no levanta el veto se crea un vacío legal "sin solución constitucional". En el artículo 220 se prevé que el Poder Ejecutivo puede elevar los proyectos de presupuesto de los órganos allí referidos (v. gr. la Universidad) con sus modificaciones, pero está más allá de toda discusión que el Parlamento puede rechazar aquellos y éstos, y dejar subsistente la última regulación presupuestal debidamente aprobada.

De esta manera estimo que el problema de texto queda adecuadamente resuelto. Permítaseme ahora tomar distancia en procura de una perspectiva más amplia.

Es difícil enfocar estas cuestiones desde una perspectiva a-histórica. Es discutible que en la maraña de disposiciones constitucionales elaborada a través

del turbulento proceso institucional uruguayo sea discernible un hilo racional con independencia del contexto histórico pertinente.

La raíz de esta cuestión está en los enfrentamientos entre la corona y el parlamento en Europa, sobre todo en el siglo XVII inglés. De allí surge el parlamento como representante de los contribuyentes, y en tal carácter revestido del poder privativo de autorizar gastos.

La primera etapa de la evolución es la monarquía limitada, pero más allá el camino se bifurca en dos direcciones, que pueden ser simbolizadas por los acontecimientos que protagonizaron las sociedades angloparlantes a ambos lados del Atlántico.

Los ingleses europeos terminaron haciendo que el Parlamento asumiera la totalidad del gobierno. Este es, en realidad, en Gran Bretaña hoy en día y desde el siglo XVIII, un comité parlamentario. El sistema constitucional se llama, por tal motivo, parlamentarista o parlamentano. Los ingleses americanos, alternativamente mantuvieron un ejecutivo independiente, y debieron por tanto enfrentar un problema que en el sistema parlamentarista no existe: el de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo (sistema presidencialista, o presidencial).

En el sistema parlamentario no puede ocurrir que el proyecto de presupuesto del gobierno deje de ser aprobado por el Parlamento por la sencilla razón de que el rechazo del presupuesto arrastra la caída del gobierno, y la necesaria formación de otro con la capacidad de hacer aprobar su propio proyecto. Por lo mismo tampoco hay necesidad de veto, ni tiene esta institución verdadero sentido en su contexto.

En el régimen presidencial no existe un sistema por el cual se asegure la mayoría parlamentaria del Ejecutivo. Por tanto, un Presidente desprovisto de tal mayoría no debe ser una imposibilidad política. En nuestro país un presidente con una minoría mayor de dos quintos puede manejarse muy bien, y concebiblemente cumplir una excelente gestión.

En tal sentido, la universalidad del veto es una pieza maestra del edificio constitucional. Bastaría que el Presidente perdiera el control del Presupuesto — y lo perde-

ría si la tesis del Dr. Valdés Costa prosperara — para que un presidente sin mayoría parlamentaria fuera a la postre un candidato a la deposición o al golpe de estado palaciego, en cualquier caso a la crisis institucional.

## ■ Desacato

La libertad de prensa tiene como correlato imprescindible la responsabilidad de los periodistas. Esta es la clave de bóveda de la libertad de las personas frente al poder de la prensa.

Si un periodista me difama, es imprescindible que yo le pueda demandar. La alternativa tradicional en el Uruguay era que yo le retara a duelo, lo cual tiene serios inconvenientes, tanto más graves cuanto peor sea la puntería o la destreza esgrimística del ofendido.

Lo ideal es que éste disponga de una acción civil, encaminada a procurarle una reparación patrimonial. Es la solución universal en los países centrales de Occidente.

La alternativa forzosa de una acción penal (una acción civil llevaría largos años entre nosotros y sería seguramente inútil para resarcir moralmente al damnificado, probablemente también para compensarle patrimonialmente) es inconveniente por dos razones: porque en muchos casos meter en la cárcel al periodista es un resultado que nadie quiere realmente, y que por tal razón carece de verdadero sentido, y, en segundo lugar, porque si ha existido una calumnia es probable que al fin de cuentas se llegue a tal indeseable y absurda severidad, simplemente por falta de alternativas.

En el Uruguay hemos escapado de la solución en que sólo el duelo era viable, y hemos caído en una solución forzosamente penal, que acabo de mostrar es, por más que preferible a aquella, también indeseable.

Y de hecho se la ha vuelto aún más indeseable al meter al Estado en la cuestión.

La experiencia reciente muestra que una elevada proporción de los ofendidos por la prensa son gobernantes, o altos funcionarios. Siempre ha ocurrido igual.

El gobernante o funcionario, no debe tampoco hallarse en una

situación de indefensión. Debe poder accionar, para vindicar su prestigio, o limpiar su nombre. Pero de estas premisas razonables, nuestro sesgo cultural nos ha hecho extraer la conclusión absurda de que hay que proteger, no al gobernante o funcionario, sino a la persona, no al ser humano, sino al Estado.

La idea proviene directamente de Mussolini. "Todo por el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado". La fórmula fascista viene irremisiblemente a la mente.

Un ministro es acusado de esto o aquello que sostiene, es inculcado. Nos parece bien que actúe ante la justicia, conforme a los medios que la ley le acuerde. Pero, ¿a quién se le ocurre que la figura delictiva pertinente pueda ser el desacato?

Si un borracho entra a caballo en la comisaría disparando su pistola al cielorraso, comete desacato. ¿A quién puede ocurrírsele que ese delito de pulpería, de callejón de arrabal, sea el pertinente para resolver los casos que la dialéctica republicana va suscitando en punto a enfrentar a gobernantes a imputaciones injustas?

El Código Penal define las **ofensas reales**. No define las ofensas escritas o verbales. Pero, ¿qué duda puede haber de que debe tratarse de insultos, del equivalente verbal o escrito de entrar con armas en el recinto donde ejerce funciones la policía, hipótesis que ocupa un lugar central en la definición legal?

Dos números atrás transcribí esa definición **in extenso**. No transcribí toda la disposición porque pensé que se entendería lo que querría decir. Debo haberme acordado de Montaigne, que decía que no se puede escribir bien sin saltar los pensamientos. Reconozco que Montaigne no nos garantiza que todos los lectores van a entendernos.

El núcleo del tipo delictivo del desacato es "menoscabar autoridad". El delito se persigue porque si se permitiera a la gente denostar soezmente a los funcionarios, todos les perderían a éstos el respeto. La idea de que esa misma figura delictiva es aplicable cuando un periodista imputa cierta conducta política a un gobernante, o le acusa de escribir mal, o de haber resuelto torpemente, o cualquier cosa semejante, no sólo es errónea, y extravagantemente tal, además es sencillamente antinómica con la idea de la convicción de los ciudadanos en un país libre.