

por Ramón Díaz

Permitaseme recapitular lo que decía hace una semana sobre los dos sentidos de la palabra ley. En sentido formal una ley es una decisión que debe necesariamente contar con el asentimiento del Parlamento y, salvo casos excep-

A la manera de Publius (5):

El Parlamento y la Ley

cionales, también del Ejecutivo. En tal sentido, el contenido de una ley no tiene por qué tener una de las características de la ley en sentido material, que es la de ser general. Todos los ciudadanos habilitados para votar deben hacerlo en los comicios nacionales. Hay una ley que manda esto, y ella posee tal carácter en los dos sentidos indicados. Pero una ley puede limitarse a declarar de interés público un determinado bien a fin de que el Ejecutivo pueda expropiarlo. En el enfoque de Montesquieu, que nos ocupó en el último artículo, se sugiere que las decisiones de carácter individual, que concierne a una persona, o a un conjunto determinado cerrado de personas, eran de la incumbencia del Poder Ejecutivo, y del Poder Judicial, mientras el Legislativo estatuiría en relación a conjuntos abiertos como el de los ciudadanos habilitados para votar. Este artículo se propone mostrar que ese criterio de distinción no está basado en nuestra realidad constitucional (en realidad en la de ningún país). El próximo artículo se referirá al origen y sentido de las competencias del (ma) llamado Poder Legislativo.

Veamos ahora qué es, de hecho, lo que hace el Parlamento en un cierto lapso, digamos en determinado año. Mi primera idea fue tomar el último ejemplar del Registro de Leyes y Decretos, y valerme de su índice para poder ilustrar a los lectores. Desgraciadamente los últimos tomos editados corresponden a 1982. (Una voz interior me dice que si el Uruguay no puede ni siquiera publicar el Registro de Leyes con regularidad, discutir sobre la Constitución es ocioso, pero yo desa-

tiendo esa crítica malevolente, y prosigo). El último año íntegramente comprendido por la vigencia de los órganos constitucionales cuyo repertorio legislativo se halla disponible es 1972, de modo que hacia él gravitó mi atención. Paso a brindar una lista de las leyes que aprobó el Parlamento en 1972. Ulpiano y Papiniano habrían encontrado muy poco de interés en ella, pero pienso que los lectores uruguayos deberían prestarle alguna atención.

* El tema que más ocupó a nuestro Poder Legislativo en 1972 fue el de las bolsas de trabajo y seguros de paro de industrias particulares. Se trataba de ampliar el ámbito de aplicación a nuevas ramas, o extender los plazos de sus respectivas vigencias. Siete leyes en 47 tuvieron esa finalidad. Leyes, se entiende, en sentido formal, ya que ninguna alcanzó la configuración de tal en sentido material. Sin ir más lejos, no se vio en ese grupo ninguna disposición de carácter verdaderamente general, ya que se estatúa para conjuntos cerrados (los trabajadores que figuraban en determinados registros) y sus alcances subjetivos, a diferencia de lo que ocurre con las normas auténticamente generales, eran conocidos, o al menos cognoscibles.

* El tema que siguió a aquél en frecuencia fue el de poner nombres a instituciones docentes o sus partes. Cinco leyes bautizaron o rebautizaron a escuelas, y una a varias aulas de un liceo del interior. Seis leyes en total, pues, en este rubro ¡cuán superfluo sería abundar en razones para demostrar que nada legislativo había en tales actos, más allá de la forma utilizada!

* El tercer lugar lo empatan

dos categorías: cinco leyes tuvieron carácter presupuestal de una clase u otra, y otras tantas se dedicaron a proteger inquilinos, alejando la perspectiva del desalojo o el lanzamiento.

* El quinto lugar correspondió a la ratificación de acuerdos con organismos internacionales u otros países. Las leyes dedicadas a este fin fueron 4.

* Luego, en pelotón, vienen 5, categorías, con dos leyes cada una: se acuerdan plazos a deudores para pagar sus obligaciones (¿alguien pensó que las refinanciaciones habían empezado en 1985?), se acuerdan préstamos a determinados trabajadores, se autoriza la salida del país de contingentes armados, se adoptan decisiones sobre jubilaciones y asignaciones familiares, y se declaran varios feriados locales y un duelo nacional.

* En cinco rubros tengo clasificada una sola ley: una estatuyó en materia impositiva, otra autorizó al gobierno pagar los gastos del sepelio de un ciudadano, otra declaró algo monumento nacional, otra dispuso una modificación en la integración del directorio del Frigorífico Nacional, y una declaró de utilidad pública determinada expropiación.

Hasta aquí he enumerado 43 leyes, en las cuales la presencia de leyes en sentido material es dudosa, y cuya vinculación con lo que llamamos la ley, en el sentido de derecho, es decididamente nula. No sé si esta lista le habría podido sugerir a Montesquieu la idea de llamar al Parlamento Poder Legislativo, pero si lo hubiera hecho habría revelado que en materia de imaginación aquél superaba de lejos a su compatriota Julio Verne. Aparte de ello se

dictaron tres leyes más, ellas sí de gran importancia, las que merecen tratamiento por separado.

Las tres leyes importantes en realidad fueron dos, porque una aportó apenas un retoque a una de ellas. Se trata de dos leyes, en opinión de este comentarista, de ínfimo nivel, una de ellas uno de los estatutos más oprobiosos que ha afeado jamás nuestras colecciones legislativas. Esta es la llamada Ley de Ilícitos Económicos, y la otra es la llamada Ley de Seguridad del Estado. Esta ocasión no es propicia para discutir este aspecto, pero, luego de haber llamado la atención sobre la clase de cosecha que puede esperarse en un año cualquiera de los órganos legisladores, y haber apreciado que las leyes propiamente dichas que podemos encontrar en ella pueden ser muy pocas, no viene mal reparar al mismo tiempo que también pueden ser muy malas.

Yo querría cerrar este artículo con tres comentarios.

En primer lugar, querría sugerir que el nombre de Poder Legislativo que lleva el Parlamento es infortunado. No estoy proponiendo que debemos cambiarlo —¿qué hay en un nombre? como inquiría el personaje shakespeariano— pero no debemos dejar que él nos despiste. Normalmente el Parlamento se ocupa de cosas que el Ejecutivo podría hacer por sí solo. Por qué diantres se necesita que el Parlamento intervenga para ponerle nombre a las escuelas es algo que no acierto a imaginar. Otras cosas son de índole tan administrativa como esa, pero respecto de ellas estamos contentos con que el Parlamento tenga que intervenir, porque son importantes, y

vemos en el Parlamento un filtro —no necesariamente muy eficaz— en que pueden quedar muchas impurezas capaces de intoxicarnos la vida si les permitimos continuar por el torrente legislativo. Análogamente no querríamos que el Parlamento pudiera decidir sobre las mismas cosas por sí solo, sin posible veto del Ejecutivo, o con un veto fácilmente levantable, por la sencilla razón de que es mejor un sistema con filtro que otro sin él. Y por lo mismo es mejor un sistema bicameral que otro unicameral. Por lo mismo un filtro triple es mejor que uno doble. Por razones prácticas, hay que ponerle un límite al número de filtros, pero éste no debe ser sumamente reducido.

En segundo lugar, tal vez el lector haya entrevisto que el problema de la ley propiamente dicha, del derecho, de quién lo declara y cambia, es, antes que nada, eso precisamente, un problema. Un problema sin solución por el momento. Durante milenios no lo fue, pero se ha transformado ahora en eso, una gran incógnita. Todo empezó tal vez con Montesquieu, y sin duda se agravó sobremanera con la Revolución Francesa. El hecho es que imaginar que una asamblea popularmente electa es el órgano adecuado para hacerlo que los jurisperitos hacían en Roma es una de las ideas más disparatadas que jamás se han abiertas paso hacia las instituciones de la mayor parte de las sociedades.

Finalmente, el espectáculo de un país cuyo Parlamento dicta un año dos leyes propiamente dichas, y ambas son —admitaselo al menos como hipótesis realmente desastrosas— debería hacernos reflexionar profundamente antes de proponer cualquier reforma que tendiera a volver más expeditivo el procedimiento de dictar leyes. Tema sobre el que será preciso insistir, una y otra vez.

Director Responsable:
Ramón Díaz.

Editor:
Danilo Arbilla.

Directorio:
Ramón Díaz, Manfredito Cikato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez-Villamil y Danilo Arbilla.

Columnistas: Daniel Gianelli (política) y Jorge Caumont (económica).

Secretario de Redacción:

Miguel Arregui.

Información política: Gerardo Maronna, Claudio Paolillo, Alejandro Nogueira, Alfonso Lessa y Luis Casal Beck.

Información económica: Efraín Mannise.

Indicadores económicos: Roberto Paulier, Alejandro Echegorry, Carlos Marmot, Carlos Rey, Manfred Dix y Gabriela Inciarte.

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

Información internacional: Yanina Olivera.

Servicios especiales de "The Washington Post", "Los Angeles Times", "The Guardian" DPA y ANSA. Cultura y espectáculo: Sergio Lacuesta (coordinador), Rodolfo Fattoruso y Barret Puig (columnistas), Jorge Castro Vega (teatro), Alvaro Sanjurjo Toucon (cine) y Enrique Hertz (jazz).

Medicina: Jean Richard.

Deportes: Mauricio Fernández Reyes.

Columnista: Juan Carlos Paulier (fútbol).

Humor: Kid Gragea, Aldo Cammarota y Leslie.

Archivo: Florencia Herrera.

Fotografía: Milton Coa.

Diagramación: Nelson García Serra.

Corresponsales: Pablo Montalido (Brasil), Félix Carreras (Argentina), y José Pedro Ortiz (columnista).

Administración: Alfredo Bianchi Varela.

Busqueda 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, telef. 906435, 906376, 906337 y 905964. Montevideo, Uruguay. Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Precio de venta N° 250. Impreso en Talleres Gráficos de Impresora Polo Ltda. Paysandú 1179. Tel. 920452-60. D.L. N° 40.172. Distribución: Papapito.