



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

Quando el Parlamento se va de vacaciones
Integración y funciones de la Comisión Permanente
del Poder Legislativo

Ricardo Barboza
Tutor: Daniel Chasquetti

2018

En agradecimiento al Señor Magister Pablo Ney Ferreira por su colaboración totalmente desinteresada hacia una persona que no conocía en el esfuerzo por llegar al objetivo final del trabajo , actualizar base de datos para la Biblioteca del Palacio Legislativo y los aportes académicos para finalizar este breve trabajo de investigación.

Al Doctor Daniel Chasquetti por darme la oportunidad de finalizar esta carrera encauzando en nuevo impulso personal.

INDICE	pág.
Introducción.	1
1. Origen y funciones de la Comisión Permanente.	3
Descripción de sus funciones .	3
Funcionamiento de la Comisión Permanente.	4
2. La Integración de la Comisión Permanente.	5
¿Quiénes son los miembros de la Comisión Permanente?.	9
3.La Comisión Permanente en funcionamiento.	10
La Visibilidad de la Comisión Permanente, ¿Oportunidad para legisladores?.	13
4.La Comisión Permanente ante un eventual aumento de la fragmentación partidaria.	13
Conclusiones.	15
BIBLIOGRAFÍA	17
ANEXO XLVII LEGISLATURA	
ANEXO INTENCION DE VOTO 2020	
ANEXO ENTREVISTAS	
ANEXO HISTORICO DE LA CONSTITUCION DE 1830 A NUESTROS DÍAS.	
ANEXO COMISION PERMANENTE	
ANEXO BITACORA DE TRABAJO	
INFORME ADMINISTRATIVO DE LA PASANTÍA	

Cuando el Parlamento se va de vacaciones. Integración y funciones de la Comisión Permanente del Poder Legislativo

Ricardo Barboza

Introducción.

A lo largo de la historia y desde que somos hombres políticos ha existido una lucha por mantener los equilibrios de los diferentes poderes del estado, ¿como esto se ha plasmado a lo largo del tiempo?, sin duda se ha dado en el equilibrio de esa balanza con los dos primeros poderes que se enfrentan, un poder ejecutivo (en las primeras épocas el poder judicial y el ejecutivo normalmente estaban unificados) y un poder legislativo . Ejemplos abundan, rey y senado, emperador y senado, rey y parlamento hasta llegar a nuestros días con un modelo hegemónico de tres poderes: un poder ejecutivo, un poder judicial y un poder legislativo, donde la base es la división de poderes y los controles de uno sobre los otros a los efectos de identificar y limitar posibles desvíos en sus cometidos esenciales.

La realidad nos marca que hay actividades que no pueden ser suspendidas y se ejercen a través de actores políticos en forma permanente. Cada uno de los diferentes poderes han adoptado variadas formas para ejercer su responsabilidad en forma continua. En el caso del poder legislativo su solución es el tema que nos involucra en este ensayo: la denominada “Comisión Permanente” (CP). La creación de esta solución ha brindado la posibilidad de controlar al poder ejecutivo o modelo similar de este a lo largo del tiempo, ya que el mismo no cesaba nunca por ser inherente al actor político que lo ostenta (presidente o consejo de gobierno). El poder legislativo se ve limitado en su funcionamiento permanente debido a su composición colectiva ya que su esencia es la discusión y la formación de consensos.

La existencia de comisiones permanentes como respuesta a este problema existe prácticamente desde el siglo XIII, donde se creaban designaciones o comisiones para cubrir los periodos especiales o excepcionales originados por la suspensión de la actividad del órgano responsable de las tareas legislativas. Su función principal era alertar a los integrantes del poder del estado que cumple las funciones de contralor del ejecutivo en casos de desvíos durante ese periodo especial o de excepcionalidad.

Este modelo de CP lo podemos encontrar en diferentes ordenamientos legales con diferentes estructuraciones, desde unipersonales hasta colectivas, con diferentes periodos de actuación pero siempre en reemplazo de los representantes principales que fueron elegidos para ejercer la función legislativa. El

método de designación también varía desde procedimientos que toman en cuenta la proporcionalidad de la representación hasta la designación por consenso de un integrante que representará al conjunto del cuerpo.

En el caso uruguayo existe un modelo creado por la Constitución de 1830 que con pequeñas variaciones llega hasta nuestros días y que sus aspectos esenciales están definidos en los artículos 31, 127 a 132, 168 y 180. En ese marco regulatorio hay dos elementos que han sido inamovibles: la CP no legisla y su integración se realiza siguiendo criterios de proporcionalidad que coinciden con la distribución de bancas en el plenario. La normativa determina que la Presidencia de la CP está integrada por cuatro senadores y siete representantes designados por sus respectivas cámaras y su Presidencia corresponde al partido político con mayoría. Esos números obligan a una negociación entre los diferentes partidos parlamentarios de forma tal de que la correlación de fuerzas expresada en los plenarios sea replicada en el seno de la CP.

Entre 1985 y 2010, el Parlamento contó con cuatro partidos políticos pasando ese año a contar con un quinto partido. Todo aumento de la fragmentación del sistema de partidos supone un desafío a la hora de designar la CP. En la actualidad, las encuestas de opinión pública prevén la posibilidad de que en la próxima Legislatura se sume uno o dos partidos más generando el escenario político más plural desde el retorno a la democracia.

En este ensayo se analizan los mecanismos de negociación existentes para la conformación de la CP y en tal sentido se buscan responder algunas preguntas básicas: ¿cómo son los mecanismos que determinan la designación de los integrantes de la CP?; ¿qué acuerdos se alcanzan?; ¿se cumple estrictamente con el reglamento o se utilizan reglas no escritas aceptadas por todos los actores?; ¿cómo se procesan esas opciones en cada una de las cámaras a la hora de designar representantes en la CP?; en un futuro con mayor fragmentación partidaria, ¿se alcanzarán acuerdos globales o éstos quedarán limitados a nivel de cada cámara?; ¿cómo son los procesos de designación a la interna de cada partido?; los representantes en la CP, ¿son mandatados para ejercer su función o actúan con libre albedrío?.

El ensayo está ordenado en cuatro secciones. En la primera se describe el origen de la CP en Uruguay, sus funciones y funcionamiento. En la segunda, se analiza el proceso de designación intentando determinar los criterios que prevalecen. En la tercera y última se sistematiza información relativa a la actividad de la CP procurando destacar sus principales rasgos de funcionamiento.

1. Origen y funciones de la Comisión Permanente

Nuestro sistema administrativo y jurídico se remonta a nuestros orígenes españoles. La Constitución de Cádiz de 1812 establecía una comisión permanente con el objetivo de controlar al ejecutivo en los períodos especiales de cese de reuniones de la rama legislativa. Las nóveles naciones de América Latina siguieron esa tradición e incorporaron esa institución como organismo de conducción del Legislativo durante sus recesos. Para el caso de la Constitución uruguaya de 1830, la referencia directa al organismo proviene de la Constitución de Chile de 1828, donde la CP es un órgano del poder legislativo sin una definición jurídica expresa, que representa a ese cuerpo durante los períodos en los cuales no hay sesiones. El 17 de julio de 1830 la Asamblea General designó a los integrantes de la primera CP integrada por siete miembros titulares y siete suplentes¹. Este organismo se mantendría hasta nuestros días sorteando sin grandes cambios las distintas reformas constitucionales.

Descripción de sus funciones.

El artículo 56 de nuestra primera Constitución sostenía que la *“Comisión Permanente velará sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, haciendo al Poder Ejecutivo las advertencias convenientes al efecto, bajo de responsabilidad para ante la Asamblea General”*. Al respecto, el siguiente artículo afirmaba que *“para el caso de que dichas advertencias, hechas hasta por segunda vez, no surtieren efecto, podrá por sí sola, según la importancia y gravedad del asunto, convocar a la Asamblea General ordinaria y extraordinaria”*. Finalmente, el artículo 58 completaba diciendo que *“corresponderá también a la Comisión Permanente prestar o rehusar su consentimiento en todos los actos en que el Poder Ejecutivo lo necesite, con arreglo a la presente Constitución; y la facultad concedida a las Cámaras en el artículo cincuenta y tres”*².

Por tanto, como lo expresan estos artículos, la función principal de la CP es, desde sus orígenes, controlar al Poder Ejecutivo. Bajo el concepto de esta función principal y dentro del conjunto de observancias que pudiere realizar, la Constitución le atribuye a la CP la potestad de informar al poder excedido que ejercerá sus facultades en defensa del orden legal eventualmente atacado. Estos preceptos se mantendrán incambiables hasta nuestros días, tal cual lo expresan los artículos 31, 127 a 132, 168 y 180 de nuestra Constitución vigente (reformada en 1996).

¹ Art. 4to. del 13 de Julio de 1830 Diario de Sesiones.

² Artículo 53.- Cada una de las Cámaras tiene facultad de hacer venir a su Sala a los Ministros del Poder Ejecutivo, para pedirles y recibir los informes que estime convenientes.

Asimismo, la CP puede prestar o rehusar su consentimiento en todos los casos que el Poder Ejecutivo lo necesite. Ello implica que en los períodos de actuación de la CP puede destituir empleados públicos y si es necesario pasar los antecedentes al Poder Judicial; conceder ascensos militares para los Oficiales Superiores y Oficiales Generales; nombrará personal consular y diplomático; designar al Fiscal de Corte y Fiscales Letrados de la República; y tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción. Además, los Ministros podrán asistir a la Comisión Permanente y a sus respectivas Comisiones internas, y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrán voto³.

Funcionamiento de la Comisión Permanente

Las funciones de la Comisión Permanente comienzan cuando se inicia el denominado receso parlamentario. Esa fecha puede variar según las actividades que esté desarrollando el Parlamento pero normalmente no se extiende más allá del último día de diciembre y en año electoral, no más allá del mes de setiembre. La CP concluye su actuación con el inicio de las sesiones ordinarias (1° de marzo de cada año).

Los asuntos de competencia de la Comisión Permanente son lo que se encuentren a estudio de la Asamblea General o de la Cámara de Senadores en la fecha indicada para la iniciación del receso. No obstante, si el receso es interrumpido para la realización de sesiones extraordinarias, la Asamblea General o la Cámara de Senadores podrán, asumir jurisdicción sobre los asuntos de su competencia que se encuentren a consideración de la CP, previa comunicación a ese organismo. Una vez culminado el período de sesiones extraordinarias, los asuntos no resueltos sobre los que hayan reasumido jurisdicción, son remitidos de oficio a la CP.

La Constitución también prevé un papel relevante de la CP para el caso de que los poderes de los legisladores hubieren caducado por expiración del plazo constitucional, sin que estuviesen proclamados los nuevos Senadores y Representantes, o se hubiera hecho uso de la facultad del artículo 148, inciso séptimo (disolución de la Asamblea General). En esa situación, la CP continuará en funciones hasta la conformación de las nuevas Cámaras.

El funcionamiento de la CP está pautado por las convocatorias que realice su Presidente. Cuando el Gobierno lo requiera o cuando algún miembro de la CP

³ Igual derecho tendrán los Subsecretarios de Estado, previa autorización del Ministro respectivo, salvo en las situaciones previstas en los artículos 119 y 147 en las que podrán asistir acompañando al Ministro. En todo caso, los Subsecretarios de Estado actuarán bajo la responsabilidad de los Ministros. No es función de la Comisión Permanente legislar.

lo solicite, el Presidente también convocará a la CP. Al interior del organismo, no existen comisiones permanentes sino que para cada asunto que deba analizarse con detenimiento se nombrará una comisión especial de dos miembros a propuesta del Presidente.

Durante sus debates, siempre que dos miembros pidan que se cierre la discusión, tanto en general como en particular, el Presidente lo deberá poner a votación. Si dos miembros solicitan que se levante la sesión, la CP debe resolver indefectiblemente sobre ello. Si un miembro presenta una moción y consigue el apoyo de otro miembro, el Presidente está obligado a enviarla a una comisión especial a los efectos de que sea informada y posteriormente discutida por la CP. En ausencia de algún miembro de la CP, entrará a subrogarle en sus funciones el suplente respectivo. Cinco miembros reunidos formarán quórum para sesionar. Si no se reuniesen cinco miembros, el Presidente puede citar a los suplentes necesarios hasta formar el quórum.

2. La Integración de la Comisión Permanente.

El artículo 127 de la Constitución establece que la CP estará integrada por 11 miembros, 4 senadores y 7 representantes, elegidos por sus respectivas Cámaras según criterios de proporcionalidad. La Constitución nada dice respecto al procedimiento efectivo de distribución de cargos por lo cual la composición final queda sujeta a la posibilidad de acuerdo entre los partidos. La evidencia empírica recolectada para este trabajo muestra que los partidos negocian y reciben un número determinado de asientos por cámara que se acerca a su peso efectivo en bancas. En tal sentido, se puede afirmar que los partidos distribuyen las posiciones de la CP siguiendo un patrón proporcional y congruente con la correlación de fuerzas del plenario.

El cuadro 1 muestra la distribución entre los partidos de los asientos de la CP durante los cinco años de la 47^o Legislatura. Como podrá apreciarse, el Frente Amplio (FA), partido mayoritario en ambas cámaras, se aseguró la mayoría de los asientos de la CP. Entre los senadores designados, obtuvo 2 de 4 bancas posibles y entre los diputados, 4 de 7. El Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC) obtuvieron un asiento cada uno. En la delegación de la cámara baja, el FA obtuvo 4 de 7 bancas, el PN dos y el PC uno, durante cuatro años. El Partido Independiente (PI) consiguió un asiento en el cuarto año.

Cuadro 1: Patrón de distribución de posiciones en la Comisión Permanente según año y partido 47° Legislatura

	2010	2011	2012	2013	2014
Senadores	FA	FA	FA	FA	FA
	FA	FA	FA	FA	FA
	PN	PN	PN	PN	PN
	PC	PC	PC	PC	PC
Representantes	FA	FA	FA	FA	FA
	FA	FA	FA	FA	FA
	FA	FA	FA	FA	FA
	FA	FA	FA	FA	FA
	PN	PN	PN	PN	PN
	PN	PN	PN	PN	PN
	PC	PC	PC	PI	PC

Fuente: Sistema de Información Parlamentaria

El cuadro 2 compara la distribución de los asientos de la CP calculados como puestos por año durante toda la legislatura, con la distribución de bancas de cada cámara. Los 55 asientos anuales que ofrece la CP (11 x 5 años), se desglosan como 20 asientos nombrados por el Senado (4 x 5 años) y 35 nombrados por la Cámara de Representantes (7 x 5 años). Este procedimiento permite comparar proporciones tomando en cuenta a los partidos que reciben un asiento por un período inferior a los cinco años (concretamente el PI).

Como podrá apreciarse en el cuadro, el FA estuvo sobre-representado en ambas delegaciones (la de senadores y la de diputados) y el PC sobre-representado en el Senado (en el cuadro las proporciones aparecen en negrita). El PC estuvo sub-representado en la cámara baja y el PN en ambas cámaras.

Cuadro 2. Comparación proporción de bancas plenario según partidos vs proporción de asientos en Comisión Permanente

	Cámara de Representantes				Cámara de Senadores			
	Bancas		Comisión Permanente		Bancas		Comisión Permanente	
FA	50	50%	20	57%	16	53%	10	50%
PN	30	30%	10	29%	9	30%	5	25%
PC	17	17%	4	11%	5	17%	5	25%
PI	2	2%	1	3%	-	-	-	-
Total	99	100%	35	100%	30	100%	25	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y del Sistema de Información Parlamentaria

La leve desproporcionalidad observada obedece fundamentalmente al tamaño del paquete de asientos a repartir: 5 y 7 asientos. La teoría de los sistemas electorales enseña que la magnitud afecta el nivel de proporcionalidad en forma inversa: cuanto menor es la magnitud, mayor será la desproporcionalidad de la asignación, y viceversa.

Por tanto, la evidencia muestra que los partidos políticos asignan sus representantes de acuerdo a un patrón de proporcionalidad -tal cual lo indica la Constitución- que se desvía levemente por el pequeño número de cargos a distribuir. Asimismo, los partidos designan los asientos del mismo modo en que lo hacen con las restantes comisiones: una vez conocido el número de posiciones, se distribuyen en la interna entre los sectores siguiendo patrones de proporcionalidad. El cuadro 3 presenta un ejercicio similar al interior, mostrando que los partidos distribuyen las posiciones de la CP en su interna en forma proporcional.

Los desvíos del patrón son muy menores en ambas cámaras. Cabe mencionar el caso de la designación de único asiento del PC en la Cámara de Representantes que es monopolizada por Vamos Uruguay durante los cuatro años, dejando a la otra fracción PROBA sin asientos. Otro caso es el del FA en la cámara baja respecto al sector Cabildo (Darío Pérez) que no obtiene ningún asiento y en la cámara alta respecto al sector CAP-L que le ocurre lo mismo. Más allá de estos pequeños matices, las grandes fracciones del sistema de partidos como Espacio 609, Frente Liber Seregni, Partido Socialista, UNA, Alianza Nacional y Vamos Uruguay consiguen una representación acorde a su peso en el plenario.

Cuadro 3. Comparación proporción de bancas en plenario según fracción vs proporción de asientos en Comisión Permanente

Cámara	Partido	Fracción	Bancas		Comisión Permanente		
Senadores	FA	E609	6	38%	4	40%	
		FLS	5	31%	3	30%	
		PS	2	13%	1	10%	
		1001	1	6%	1	10%	
		VA	1	6%	1	10%	
		CAPL	1	6%	0	0%	
	PN	UNA	5	56%	3	60%	
		AN	4	44%	2	40%	
	PC	VU	3	60%	3	60%	
		PROBA	2	40%	2	40%	
	Total			30		20	
Representantes	FA	E609	25	50%	9	45%	
		FLS	11	22%	6	30%	
		PS	9	18%	3	15%	
		1001	2	4%	1	5%	
		CAPL	2	4%	1	5%	
		CAB	1	2%	0	0%	
	PN	UNA	17	57%	6	60%	
		AN	13	43%	4	40%	
	PC	VU	14	82%	4	100%	
		PROBA	3	18%	0	0	
	PI	-	2		1		
	Total			99		35	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y del Sistema de Información Parlamentaria

Por último, debería señalarse que los partidos políticos parecen considerar a este organismo como una comisión más dentro del sistema de comisiones existentes. Las entrevistas realizadas confirman que la CP no tiene la relevancia que pueden tener otras comisiones como por ejemplo, Presupuesto, Hacienda, Constitución y códigos, etc.

¿Quiénes son los miembros de la Comisión Permanente?

La CP es un órgano importante del Poder Legislativo cuyo objetivo primordial es controlar la actuación del poder ejecutivo durante el receso de las cámaras. Sin embargo, la CP carece de la potestad de legislación lo cual resta cierto atractivo al organismo. Algunas de las entrevistas realizadas para este estudio confirman que los asientos de la CP no se encuentran entre las posiciones más apetecidas por los legisladores. Aún así, el solo hecho de estar a cargo de la conducción del Poder Legislativo durante los meses de receso, la CP tiene una importancia que no debe despreciarse.

Dado que la CP puede transformarse en una arena para que la oposición convoque e interpele a los ministros, no es descabellado pensar que los partidos pueden reservar a algunos de sus principales legisladores a los efectos de lidiar con esas situaciones, sobre todo en el caso del gobierno. Una forma de considerar el peso político de los legisladores consiste en controlar su experiencia medida en años de servicio o número de legislaturas. Esta dimensión, conocida en la ciencia política con el nombre de “seniority”, permite determinar si la selección de los legisladores para la CP presenta algún tipo de sesgo. En otras palabras, si la CP es importante y los partidos así lo consideran, las designaciones para ocupar esos cargos deberían presentar un seniority superior al resto de la cámara.

El cuadro 4 compara el *seniority* promedio de las cámaras y de la CP según partido político. Los datos allí presentados muestran una inexistencia de sesgo. Mientras en el Senado el plenario muestra un promedio de 3,3 mandatos de experiencia, sus delegados en la CP presentan un promedio de 3,2. En la Cámara de Representantes los guarismos del plenario y de la delegación a la CP son idénticos (2,1 mandatos de experiencia).

Cuadro 4: Experiencia de los miembros de la CP vs Experiencia de todos los legisladores del plenario según partido (promedios de legislaturas en las que sirvió cada legislador)

	Cámara de Senadores		Cámara de Representantes	
	Todos	Com. Perm.	Todos	Com. Perm.
FA	3,3	3,1	2,1	2,1
PN	3,7	3,2	2,4	3,4
PC	2,8	3,2	1,5	1,0
PI	-	-	2,5	4,0
Todos	3,3	3,2	2,1	2,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Estudios Parlamentarios. ICP-FCS-UdelaR

El único sesgo favorable a la delegación de la CP se observa en el caso del PC en el Senado y del PN en Representantes. Por tanto, podemos decir que la selección de miembros de la CP no toma en cuenta el seniority como un atributo particular. Las delegaciones suelen combinar legisladores experimentados (Enrique Rubio, Carlos Baraibar, Luis Gallo o José C. Mahía en el FA; Luis A. Heber, Jaime Trobo, Pablo Iturralde o Luis A. Lacalle en el PN; José Amorín o Tabaré Viera en el PC; Iván Posada en el PI) con legisladores nuevos (Bertha Sanseverino, Orquídea Minetti, Hugo Dávila, Daniel Martínez, entre otros, en el FA; Rodolfo Caram o Rodrigo Goñi en el PN; Juan M. Garino, Fernando Amado o Guillermo Facello en el PC).

3. La Comisión Permanente en funcionamiento

Durante la 47° Legislatura, la CP realizó 48 sesiones. En la primera de cada período se designó al presidente el cual debe ser un senador perteneciente al partido mayor⁴. Esta situación se ha cumplido incluso cuando ese partido no coincide con el del Presidente de la República, tal cual sucedió en la 46° Legislatura (2000 - 2005) cuando gobernaba el PC pero el FA contaba con una mayoría relativa en ambas cámaras.

Luego de la designación del presidente, la CP determina su agenda de trabajo consistente en desarrollar parcialmente los roles que cumplen habitualmente cada cámara (trabajo administrativo, venias, destituciones, etc.). Los momentos de mayor repercusión política de su trabajo están normalmente relacionados con la convocatoria de ministros a brindar explicaciones. En la 47° Legislatura, un 46% de las sesiones de la CP (22 en 48) estuvieron destinadas al interrogatorio de ministros. Los mismos pueden ser convocados a través de tres modalidades diferentes.

La primera es por voluntad del propio ministro de concurrir a informar⁵, situación poco frecuente pero que en ciertas oportunidades se ha dado sobre todo

⁴ El artículo 127 de la Constitución señala que *“Habrá una Comisión Permanente compuesta de cuatro Senadores y siete Representantes elegidos por el sistema proporcional, designados unos y otros, por sus respectivas Cámaras. Será Presidente de la misma un Senador de la mayoría”*.

⁵ El artículo 180 de la Constitución sostiene que *“Los Ministros podrán asistir a las sesiones de la Asamblea General, de cada Cámara, de la Comisión Permanente y de sus respectivas Comisiones internas, y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrán voto. Igual derecho tendrán los Subsecretarios de Estado, previa autorización del Ministro respectivo, salvo en las situaciones previstas en los artículos 119 y 147 en las que podrán asistir acompañando al Ministro. En todo caso, los Subsecretarios de Estado actuarán bajo la responsabilidad de los Ministros”*.

en el primer año de la legislatura. En la 47^o Legislaturas, esta modalidad se utilizó en dos ocasiones.

La segunda es cuando el ministro citado por los legisladores al amparo del artículo 33 del Reglamento de la Cámara de Representantes⁶. Esta modalidad es conocida como “llamado a sala del ministro en régimen de comisión general” y carece, por definición, de consecuencias políticas para el ministro ya que la CP no emitirá un juicio sobre las respuestas del ministro. La convocatoria debe ser votada por 1/3 de miembros de la CP, exigencia que garantiza a la oposición la posibilidad de activar el mecanismo cuando lo crea conveniente. En el cuadro 5 podemos observar que estas votaciones presentan un resultado unánime y ello se debe a que la sesión no supone un riesgo político para el ministro convocado. En la 47^o Legislaturas, esta modalidad se utilizó en 15 ocasiones.

La tercera modalidad es la contemplada en el artículo 119 de la Constitución⁷ y es conocida con el nombre de “interpelación ministerial”. En el cuadro 5 puede verse que esos llamados cuentan únicamente con los votos de los legisladores de la oposición. Dado que la CP se integra en forma proporcional, los ministros convocados durante la 47^o Legislatura no corrieron riesgo de recibir un dictamen negativo del organismo, pues el FA contaba con mayorías en el organismo. En la 47^o Legislaturas, esta modalidad se utilizó en 5 ocasiones.

El cuadro 5 muestra que los llamados a sala suelen intensificarse a medida que se acerca la siguiente elección. En los últimos dos años del período se convocaron a 15 ministros a la CP, el doble de los convocados durante los primeros tres años.

⁶ El artículo 33 del Reglamento, referido a la Sesiones en Comisión General, afirma que “La Cámara podrá constituirse en Comisión General para deliberar sobre algún asunto arduo y complicado que exija explicaciones preliminares. La Cámara también podrá constituirse en Comisión General a fin de oír los informes que, acompañados del Ministro del ramo, deban dar los Directores de Servicios Centrales, Autónomos o Descentralizados, sobre el funcionamiento de sus respectivos organismos. En este caso, para que puedan concurrir los mencionados Directores, será necesario el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de la Cámara. Lo establecido en el inciso precedente no regirá para los casos de interpelación o investigación parlamentaria. En Comisión General no se tomará decisión alguna, salvo las relativas a su propio funcionamiento, y en cuanto a la forma y extensión de sus debates regirá el artículo 52”.

⁷ El artículo 119 de la Constitución sostiene que “Cada una de las Cámaras tiene facultad, por la resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de estado para pedirles y recibir los informes que estime conveniente, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización, sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VIII. Cuando los informes se refieran a Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, los Ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo Consejo o Directorio”.

Cuadro 5. Llamados a sala de Ministros a la Comisión Permanente en la 47° Legislatura.

Año	Ministros convocados	Convocatoria a CP	Citado por	Votación	Sesión	Resultado
2010-2011	Relaciones Exteriores	Ministro solicita informar			6°	Sin votación
	Interior	Ministro solicita informar			7°	Sin votación
	Ganadería, Agricultura Pesca	Comisión General	Oficialismo	11 en 11	9°	Sin votación
2011-2012	Interior	Comisión General	Oposición	11 en 11	4°	Sin votación
	Desarrollo Social	Comisión General	Oposición	10 en 10	8°	Sin votación
	Relaciones Exteriores e Industria y Energía	Comisión General	Oficialismo	9 en 9	9°	Sin votación
2012-2013	Relaciones Exteriores	Interpelación	Oposición	4 en 10	4°	Satisfactoria. 6 en 10
	Interior	Interpelación	Oposición	4 en 10	5°	Satisfactoria. 6 en 10
2013-2014	Relaciones Exteriores y Transporte y Obras Públicas.	Comisión General	Oposición	8 en 8	6°	Sin votación
	Ordenamiento Territ. y MA	Interpelación	Oposición	5 en 11	5°	Satisfactoria. 6 en 11
	Defensa Nacional	Comisión General	Oposición	8 en 8	4°	Sin votación
	Economía y Finanzas	Comisión General	Oposición	8 en 8	8°	Sin votación
	Educación y Cultura	Comisión General	Oposición	8 en 8	7°	Sin votación
	Ganadería, Agricultura Pesca	Comisión General	Oposición	8 en 8	6°	Sin votación
	Interior	Comisión General	Oposición	8 en 8	4°	Sin votación
2014-2015	Industria y Energía	Comisión General	Oposición	11 en 11	9°	Sin votación
	Desarrollo Social	Comisión General	Oposición	10 en 10	11°	Sin votación
	Relaciones Exteriores	Comisión General	Oposición	10 en 10	11°	Sin votación
	Industria y Energía	Comisión General	Oposición	9 en 9	4°	Sin votación
	Relaciones Exteriores	Interpelación	Oposición	5 en 11	11°	Satisfactoria. 6 en 10
	Interior	Interpelación	Oposición	5 en 11	10°	Satisfactoria
	Industria y Energía	Comisión General	Oposición	11 en 11	9°	Sin votación

Fuente : Diarios de Sesiones de la Comisión Permanente 47° Legislatura

La Visibilidad de la Comisión Permanente , ¿Oportunidad para legisladores?

La CP como ya lo detallamos funciona entre los periodos de recesos de las cámaras coincidiendo con el periodo estival y el periodo de descanso a nivel laboral, esto hace que la actividad tanto política como social en el Uruguay decaiga. Los medios de comunicación a todos los niveles ven mermados sus niveles informativos y es por eso que la CP pasa a ser una de las pocas actividades políticas existentes con posibilidades de generar algún hecho político destacable por los medios de comunicación.

Otro elemento a considerar en esta ecuación es que los legisladores que integran la CP pasan a tener un nivel de exposición que no poseían en sus propias cámaras: en el caso de los senadores la relación es de 4 en 31 y en los representantes de 7 a 99. Esto hace que en un momento de baja actividad política y escasa intensidad de noticias los legisladores puedan obtener cierto protagonismo político, especialmente a nivel de los medios de comunicación.

Como la exigencia de votos necesarios para citar ministros es baja (tal cual lo define el Reglamento), los miembros de la oposición pueden citar a uno o varios ministros generando episodios de notoriedad que favorecen la exposición. A su vez, los entretelones del llamado mueven a los medios de comunicación a interesarse por las preguntas que formularán los legisladores de la oposición, los puntos de vista del ministro y lo más importante, realizarán una cobertura de la sesión como noticia central del día. Esta situación sin duda es explotada por los legisladores, en especial los de la oposición, y todavía con más énfasis en los periodos preelectorales, ya que esta de esta manera pueden lograr una visualización mayor. Esta posibilidad se maximiza en los legisladores de partidos minoritarios en el parlamento y que ocupan un cargo en la CP por acuerdo políticos entre todos los partidos.

4. La CP ante un eventual aumento de la fragmentación partidaria.

La CP como lo mencionamos antes, presenta una composición proporcional en arreglo a la distribución de bancas de ambas cámaras, pretendiendo reflejar la representatividad obtenida por cada partido en las pasadas elecciones. Las reglas de juego no impiden que la designación de miembros se base en un acuerdo entre partidos con el fin de representar a todas las corrientes que habitan la asamblea, como sucedió con el PI durante el periodo de estudiado en el presente trabajo.

Ese acuerdo se expresó en la delegación votada en la cámara baja al existir en ese ámbito una mayor fragmentación (el PI contaba con 2 bancas y en el Senado, no) y un número mayor de asientos de la CP a repartir. La distribución cuidó que el partido mayoritario, el FA, no perdiera su posición dominante y los partidos mayores de la oposición estuvieran también representados.

En la actual Legislatura, la 48ª, la fragmentación de las cámaras siguió creciendo. El PI se transformó en el cuarto partido en el Senado y la UP en el quinto en la Cámara de Representantes. La información obtenida en las entrevistas realizadas para este trabajo nos permite afirmar que no solo el PI estaría presente en la CP sino también la UP, lo cual indica que los partidos volvieron a consagrar un acuerdo que busca representar a todos los actores parlamentarios.

El costo de ingreso del PI a la CP lo pagó el PC en la 47ª Legislatura pues obtuvo sólo el 11% de los asientos de la CP cuando en el plenario contaba con un 17% de las bancas. En la presente Legislatura, no sabemos si el costo de ingreso del PI y UP, lo seguirá pagando el PC o si habrá una distribución de pérdidas entre los dos partidos tradicionales.

Todas las fuentes de información calificadas⁸ avizoran un aumento de la fragmentación partidaria en la próxima elección, lo cual probablemente se vea reflejado en la conformación de las cámaras. Si se confirma esa predicción, los partidos políticos en el Parlamento deberán enfrentar el dilema de continuar con sus políticas de acuerdos inclusivos o volver al pasado con una conformación pura y dura de la CP mediante la aplicación de un sistema de representación similar al utilizado para conformar las cámaras (D'Hont) que dejaría afuera a los pequeños partidos.

Si la próxima elección genera una alternancia en el gobierno, un aumento en la fragmentación partidaria y un Parlamento sin mayorías en ambas cámaras, estaríamos en presencia de un escenario muy similar al observado entre 2000 y 2005, con un partido en el gobierno y otro mayoritario en la oposición que controló la Presidencia de la CP. En esas condiciones, la posibilidad de los partidos menores de integrar la CP con vistas a obtener un mayor protagonismo, es baja no sólo por una simple razón matemática sino principalmente política, debido a las funciones de contralor que cumple este organismo. En ese esquema de fragmentación, los ministros del gobierno no tendrán asegurada de antemano una interpelación sin consecuencias -como hoy sucede-, por lo cual los partidos que apoyen al gobierno tendrán pocos incentivos para ceder sus asientos a los partidos menores en la CP.

⁸ ¿Que votarían los uruguayos si hubiera elecciones el próximo domingo? Factum. Eduardo Bottinelli.

5. Conclusiones

La CP surge como un instrumento del poder legislativo para controlar las acciones del Poder Ejecutivo durante los periodos de receso de verano o períodos excepcionales. Estos diseños institucionales no son recientes sino que pueden encontrarse desde los albores de la historia parlamentaria ya en el siglo XII hasta nuestros días. Para nuestro caso, la concepción de la CP viene heredada del Reino de España en nuestras tierras y luego a través de los primeros documentos redactados por nuestros constituyentes como por ejemplo la Declaratoria de la Independencia de 1825 y la primera Constitución de 1830. Siempre bajo el concepto de servir de control del Poder Ejecutivo y ser fiel representante del Poder Legislativo pero sin la facultad de legislar ya que esa posibilidad distorsionaría la representatividad surgida de la pugna electoral (la CP esta integrada 11 parlamentarios en representación de los 130 electos).

La CP es un organismo que refleja la realidad política surgida en los procesos electorales. Los partidos políticos históricamente han manejado dos opciones para su integración: la integración proporcional pura y dura, y la integración proporcional con acuerdos. Para el periodo estudiado los partidos políticos optaron por el segundo camino de manera de alcanzar una mayor representatividad de las opiniones existente en el poder legislativo.

Como la CP funciona cuando las cámaras entran en receso -meses de verano-, los legisladores que la integran encuentran oportunidades para alcanzar exposición pública e influir en la agenda. Esa visibilidad gira en torno a la función de control del Poder Ejecutivo que, como aquí se ha mostrado, suele ser intensa principalmente durante los últimos años de la legislatura.

La información obtenida en las entrevistas y confirmada por los datos recogidos, muestra que los legisladores consideran a la CP como una comisión más del grupo de comisiones del parlamento. El concepto de “seniority” no se encuentra presente en la designación de los legisladores para integrar la misma pero dentro del PN y PC (partidos de oposición) se podría dar algún sesgo en este sentido. Esta pequeña diferencia se podría pensar que corresponde a la posibilidad de tener mayor repercusión en ese periodo especial de baja actividad política.

En el proceso de selección de los integrantes de la CP, los partidos políticos siempre han seleccionado a un miembro con peso político con el fin de generar hechos políticos o minimizarlos. Esa situación se presenta normalmente en la solicitud de sesiones próximas a los periodos electorales, reflejando de esta manera el sentido de oportunidad política en el uso de esta comisión para generar eventos políticos que la trasciendan.

La función de la comisión tiene su pico máximo en el llamado a la interpelación a los ministros de estado lo cual permite combinar en un único evento los indicadores mencionados, la generación de un hecho político y la exposición pública del legislador y partido solicitante.

Pese a que a la hora de distribuir responsabilidades los legisladores consideran a la CP como una comisión más, su estudio en profundidad demuestra que no es un organismo inocuo. Aspectos como la función de control sobre el Poder Ejecutivo o los dilemas que entraña su integración, dejan en claro la preocupación de los partidos por el funcionamiento de este organismo. Su principal cometido es control al poder administrador, función que viene desde los orígenes de nuestra conformación política y que sin dudas la destaca en el marco del conjunto de organizaciones que conforman el Parlamento.

BIBLIOGRAFÍA

DE LA BANDERA, Manuel María. Dos Temas de Derecho Parlamentario.1972. Biblioteca del Palacio Legislativo.Uruguay.

DIARIO DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE 47°. LEGISLATURA. PALACIO LEGISLATIVO. <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/comisionpermanente/plenario/documentos/diarios-de-sesion>Diarios de Sesiones de la Comisión Permanente 47° Legislatura

JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Justino. La Constitución Nacional.Tomo II.1988. División Publicaciones del Senado. Uruguay.

JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Justino. El Poder Legislativo. Tomo I.1887. Barreiro y Ramos. Uruguay.

JIMENEZ DE ARECHAGA. Justino, colaboración de estudiantes.Tomo I. La Comisión Permanente.1943.Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de derecho y Ciencias Sociales de Montevideo.Uruguay.

JIMENEZ DE ARECHAGA. Justino, colaboración de estudiantes.Tomo II. La Comisión Permanente.1943.Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de derecho y Ciencias Sociales de Montevideo.Uruguay.

PROGRAMA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS. ICP-FCS-UdelaR. <https://parlamentosite.wordpress.com/equipo/>

¿Qué votarían los uruguayos si hubiera elecciones el próximo domingo? Factum. Eduardo Bottinelli.<https://970universal.com/2018/09/07/que-votarian-los-uruguayos-si-hubiera-elecciones-el-proximo-domingo-4/>

SENADORES, Camara.Constitución de la Republica Oriental del Uruguay.1997.Palacio Legislativo.Uruguay.