Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Análisis comparativo entre el Parlamento de Uruguay y el Congreso Nacional de Chile

Serie Estudios Nº 12-26, 19-08-2026

por Víctor Soto Martínez

Resumen

Este trabajo se centra en las similitudes y diferencias entre el Parlamento uruguayo y el Congreso Nacional de Chile. Para ello se revisan y ponderan sus diversas evoluciones institucionales desde una perspectiva histórica y luego se elabora una comparación más detallada entre ambos órganos según diversas variables. El objeto general es ilustrar los posibles puntos de encuentro y las oportunidades de colaboración entre ambas instituciones. El estudio ha sido elaborado a partir de otro trabajo, titulado «Cuadro comparado entre el Congreso Nacional de Chile y el Parlamento de Uruguay», Serie Informes N° 11, de 17 de agosto de 2026, y debe entenderse como parte de la misma investigación.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional
e-Mail: vsoto@bcn.cl, mferrero@bcn.cl, blopicich@bcn.cl, Anexo: 1877

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes 3

1. Evolución institucional de la República Oriental del Uruguay 3
1.1. Preliminar 3
1.2. La Constitución de 1830: liberalismo clásico y centralidad del Presidente 3
1.3. La Constitución de 1918: democratización y ampliación de la Administración del Estado 5
1.4. La Constitución de 1934: autoritarismo, pero con elementos progresistas 6
1.5. La Constitución de 1942: un intento de reordenación política 8
1.6. La Constitución de 1952: coparticipación de los dos grandes partidos y poder ejecutivo colegiado 8
1.7. La Constitución de 1966: fin al Ejecutivo colegiado, se afianzan las instituciones autónomas y la relación Ejecutivo-Legislativo 9
1.8. Evolución constitucional comparada: Uruguay y Chile 11

2. Puntos de comparación a partir de las constituciones vigentes de Chile y Uruguay 12
2.1. Estructura general 12
2.2. Composición y generación de los parlamentarios 12
2.3. Duración de los parlamentarios 13
2.4. Estatuto de los parlamentarios 14
2.5. Funcionamiento del Poder Legislativo 15
2.6. Competencias del Poder Legislativo 16
2.7. Competencias colegisladoras del Presidente de la República 20
2.8. Relaciones del Parlamento con el Poder Ejecutivo 23
2.9. Organización interna 23

Conclusiones 26

Anexos 31

Bibliografía 35

Antecedentes

Por solicitud del senador Alfonso De Urresti, en el marco de sus actividades representativas, se ha elaborado un informe que analiza comparativamente el Parlamento de Uruguay y el Congreso Nacional de Chile. En este informe, elaborado a partir de otro trabajo, titulado «Cuadro comparado entre el Congreso Nacional de Chile y el Parlamento de Uruguay», Serie Informes N° 11, de 17 de agosto de 2026, y que debe entenderse como parte de la misma investigación, se señalan las similitudes y diferencias entre ambos órganos, y se ponderan sus diversas evoluciones institucionales desde una perspectiva histórica. El objeto general es ilustrar los posibles puntos de encuentro y las oportunidades de colaboración entre ambas instituciones.

1. Evolución institucional de la República Oriental del Uruguay

1.1. Preliminar

A diferencia de Chile, Uruguay tuvo un proceso independentista largo y complejo, enfrentando a españoles, a fuerzas del Río de la Plata y, finalmente, a portugueses y brasileños. Pese a la guerra, el general José Gervasio Artigas (1764-1850)[1] logró construir una incipiente institucionalidad: hacia 1819 dotó a la Banda Oriental –que era como se denominaban en esa época los territorios situados al este del río Uruguay y al norte del río de La Plata– de un sistema representativo y popular provisional, con autoridades departamentales y locales subordinadas a Montevideo, basado en la separación de poderes y el federalismo (la Liga de los Pueblos Libres). La revolución fue del campo hacia la ciudad y se orientó contra el centralismo porteño, defendiendo la autonomía provincial en congresos interprovinciales. Aunque la independencia solo se concretó en 1828 como un acuerdo frágil entre Brasil y las Provincias Unidas, el ideario artiguista –republicano, confederado y proto-democrático, con énfasis en libertades reales y medios materiales para los más humildes– marcó la hoja de ruta institucional. Su derrota militar no eliminó su influencia: la primera tarea tras 1828 fue elegir una Asamblea Constituyente que dictó la Constitución de 1830, reflejando esa visión constitucionalista que lo distancia de otros caudillos latinoamericanos[2].

1.2. La Constitución de 1830: liberalismo clásico y centralidad del Presidente

La Constitución de 1830 tuvo una vigencia excepcionalmente larga (88 años), comparable a la chilena de 1833, aunque en un contexto mucho más inestable en lo

[1] Lideró la revolución, pero fue derrotado en 1820 por las tropas luso-brasileñas y luego debió enfrentarse a Fructuoso Rivera, uno de sus hombres que capituló ante los invasores y a Francisco Ramírez, caudillo de la provincia de Entre Ríos. Derrotado y abandonado, se retiró al exilio en Paraguay, donde pasó el resto de su vida. Nótese la muerte en el exilio que comparte con nuestro prócer Bernardo O'Higgins.

[2] GROS ESPIELL, Héctor. *Las constituciones del Uruguay* [2ª ed.], Ediciones Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación, 1978, pp. 28-36.

político. Su mayor legado fue moldear la estructura básica del poder legislativo, que con alteraciones en elección y composición se mantiene hasta hoy. En primer lugar, cabe destacar la existencia de un poder legislativo de cuatro órganos: Asamblea General (reunión de ambas cámaras), Cámara de Senadores (que en esa primera época se basaba en la elección indirecta –vía electores– de un senador por departamento), Cámara de Representantes (elegidos mediante votación directa y proporcional a la población) y Comisión Permanente (en esa época dos senadores y cinco representantes, que actuaba en el receso legislativo, equivalente a lo que fue en Chile la Comisión Conservadora). El proceso de formación de leyes también se consolidó como patrón duradero: iniciativa de cualquier legislador o del poder ejecutivo, discusión y aprobación por ambas cámaras (resolviendo discrepancias la Asamblea General), promulgación presidencial con posibilidad de veto, y promulgación obligatoria si la Asamblea General ratificaba el texto vetado.

Por otro lado, el poder ejecutivo se configuró con fuerte centralidad presidencial: un Presidente *elegido por la Asamblea General*, con mandato de cuatro años sin reelección inmediata, como jefe superior de la Administración del Estado. Despachaba mediante uno o más ministros (inicialmente hasta tres), sin cuyas firmas sus órdenes no eran obligatorias, marcando una separación nítida entre el poder legislativo y el poder ejecutivo (ya que los ministros no podían ser legisladores). Ahora bien, tanto el Presidente como sus ministros eran susceptibles de juicio político por delitos graves (traición, concusión, malversación, violación constitucional u otros infamantes). Y cada cámara podía citar a los ministros para pedir informes. En esto, como vemos, el ordenamiento uruguayo no se diferencia mucho de lo que fue el ordenamiento chileno en el siglo XIX[3].

Pese a estas prevenciones, el siglo XIX uruguayo estuvo marcado por un presidencialismo de facto, derivado más de factores históricos y sociales que del texto constitucional. La evolución institucional del período se caracterizó por la coexistencia de revoluciones y gobiernos de facto con una notable resistencia a reformar la Constitución: no se usaron las crisis para forzar cambios textuales; las reformas constitucionales serias comenzarían solo en el siglo XX, y a partir de entonces cada golpe tendería a producir una nueva Carta[4].

El partidismo, no previsto en la Constitución, fue otro eje clave: la división entre colorados y blancos estructuró la política, aunque sus perfiles ideológicos se mezclaron con el tiempo. En términos generales, los colorados tendieron a ser más urbanos, cosmopolitas, liberales y abiertos a reformas estatistas, sobre todo a partir del liderazgo de José Batlle y Ordóñez (1856-1929), mientras que los blancos representaron más al campo, la descentralización y el nacionalismo político, aunque

[3] Véase, para más detalles de la situación chilena: SOTO, Víctor. «Antecedentes para el debate sobre el sistema de gobierno (II): revisión de la historia constitucional chilena y propuestas de reforma», Serie Informes Nº 25-20, Biblioteca del Congreso Nacional, 2020. Disponible en línea: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29343/1/N_25_20_Regimen_de_gobierno_en_Chile.pdf

[4] GROS ESPIELL, Héctor. Op. Cit., p. 65.

con facciones reformistas[5]. Ambos funcionaron como partidos «atrapalotodo» (del inglés, *catch-all*) y, según su propia autocomprensión, policlasistas, y hoy se ubican en la centroderecha.

Tal como en Chile durante el siglo XIX, la práctica política fue moldeando instituciones contra la letra constitucional, anticipando reformas futuras. Aquí podemos destacar tres ejemplos: 1) la organización del sufragio, que pasó de un texto sin garantías a leyes que crearon el Registro Cívico (1858) y buscaron eliminar la coacción y el fraude, avanzando hacia el voto secreto; (2) el régimen municipal, donde las Juntas Económico Administrativas, originalmente sin funciones ejecutivas, absorbieron competencias y, junto con la creación del Departamento Ejecutivo (liderado por un Intendente designado por el Ejecutivo a partir de la reforma de 1908), transformaron el gobierno departamental en un sistema deliberante-ejecutivo que la Constitución de 1830 no contemplaba; y (3) la descentralización administrativa, con la creación consuetudinaria de entes autónomos, impulsada tanto por los colorados (cuyo objeto era nacionalizar ciertos servicios clave) como por los blancos (cuyo fin era debilitar al Ejecutivo central), aunque incompatible con el texto de 1830[6].

Finalmente, aunque no hubo una parlamentarización formal, surgieron prácticas de interpelación y declaraciones unicamerales de falta de confianza que, en algunos casos, llevaron a renuncias ministeriales, prefigurando mecanismos de control político que influirían en la Constitución de 1918 y permanecerían en la actual[7].

1.3. La Constitución de 1918: democratización y ampliación de la Administración del Estado

La reforma que llevó a la Constitución de 1918 fue posible gracias a un nuevo mecanismo de revisión constitucional aprobado en 1912: exigía una declaración de conveniencia nacional por dos tercios de ambas cámaras, convocatoria a una Convención Nacional Constituyente elegida democráticamente, aprobación de enmiendas por mayoría absoluta y ratificación plebiscitaria. El proceso fue producto de un pacto transversal (la llamada «Comisión de los Ocho») y cerró un debate iniciado por Batlle y Ordóñez, quien proponía un poder ejecutivo colegiado al estilo suizo. La solución de compromiso combinó un Presidente con conducción política y un Consejo encargado de la Administración[8].

El poder legislativo mantuvo su estructura básica, pero se reforzaron sus facultades de control: se estableció que todo legislador podía pedir datos e informes a los ministros (art. 49 del texto); asimismo, cada Cámara, con un tercio de sus miembros, podía citar a los ministros a Sala (art. 50), y se autorizaron comisiones parlamentarias de investigación. Estas herramientas, junto con la compatibilidad entre cargos de ministro

[5] Ibíd., pp. 68-71.
[6] Ibíd., pp. 73-77.
[7] Ibíd., p. 75.
[8] Ibíd., p. 81.

y legislador (con suspensión temporal del escaño) y la posibilidad de que ministros no legisladores concurrieran al recinto, acentuaron las tendencias a la parlamentarización del sistema, las que se reflejaron sobre todo en diversas renuncias ministeriales tras votos de censura unicamerales o declaraciones de falta de confianza[9].

Con todo, el cambio más profundo fue en el poder ejecutivo. El Presidente pasó a ser elegido directamente por el pueblo, con un mandato de cuatro años y reelección solo tras ocho años fuera del cargo. Se creó, como se adelantó, el Consejo Nacional de Administración, de nueve miembros elegidos directamente (dos tercios para la lista más votada, un tercio para la segunda fuerza), con mandato de seis años y renovación por tercios cada bienio. El Consejo asumió las competencias de administración no reservadas al Presidente, especialmente en Instrucción Pública, Obras Públicas, Trabajo, Industrias, Hacienda, Asistencia e Higiene. Ambos órganos (Presidente y Consejo) compartían iniciativa, observación, promulgación y publicación de leyes en sus materias. Los Ministros de Relaciones Exteriores, Guerra y Marina e Interior eran designados por el Presidente; los restantes, por el Consejo.

En lo electoral, la Constitución democratizó el régimen: estableció la inscripción obligatoria en el Registro Cívico, la prohibición de actividad política a funcionarios policiales y militares (salvo el voto), el anhelado voto secreto y la representación proporcional integral (un aspecto clave de la política electoral uruguaya). Eliminó además causales censitarias de suspensión de ciudadanía (que excluían a los sirvientes a sueldo, los peones jornaleros, vagos, ebrios habituales, analfabetos, fallidos y deudores morosos), y calificó expresamente al gobierno como «demócrata» (art. 14)[10]. Aunque no otorgó directamente el voto femenino, habilitó su reconocimiento por ley, logrado finalmente en 1932 (casi veinte años antes que Chile). También consagró la separación de la Iglesia y el Estado.

Finalmente, el art. 100 consagró las autonomías: los servicios del dominio industrial del Estado, la instrucción pública y la asistencia e higiene serían administrados por consejos autónomos, designados por el Consejo Nacional de Administración (salvo que las leyes los declararan electivos), con facultades de destitución (con venia del Senado), control de cuentas y recursos administrativos. Aunque no fue plenamente reglamentado, este artículo fundamentó la expansión de entes autónomos y una mayor intervención estatal, en línea con las tendencias regionales de la época[11] (tendencias que también se reflejaron en la Constitución chilena de 1925).

1.4. La Constitución de 1934: autoritarismo, pero con elementos progresistas

La Constitución de 1934 nació de un autogolpe del Presidente Gabriel Terra (1873-1942), quien, ante la crisis económica de 1929 y los conflictos del ejecutivo dual

[9] Ibíd., p. 98.

[10] Nótese que en Chile el voto pleno, incluyendo a analfabetos, recién se logró el año 1970. Meter cita

[11] GROS ESPIELL, Héctor. Op. Cit., p. 99.

(Presidente versus Consejo), disolvió las cámaras, arrestó a opositores y concentró el poder[12]. Para institucionalizar la dictadura, convocó a una Convención Nacional Constituyente elegida formalmente, pero operando sin oposición (que era entonces perseguida), con libertades civiles restringidas y asumiendo funciones parlamentarias bajo instrucción presidencial[13].

Pese su origen autoritario, la Carta introdujo algunos avances significativos[14]. Lo más destacado fue la ampliación del catálogo de derechos fundamentales, incorporando derechos económicos y sociales que implicaban para el Estado deberes positivos de brindar apoyo (arts. 32, 33, 39, 56, 57, 62), inspirados en constituciones europeas de posguerra. Asimismo, el texto reafirmó el sistema democrático republicano, con soberanía ejercida por el Cuerpo Electoral, e innovó al consagrar mecanismos de democracia directa: iniciativa popular, plebiscito y referéndum (arts. 265, 266, 281).

En el poder legislativo, el Senado dejó de ser departamental y pasó a tener 30 senadores, tal como hoy en día: 15 para la lista más votada del lema más votado y 15 para la lista más votada del segundo lema, más el Vicepresidente (que presidía el Senado y pertenecía a la mayoría), asegurando 16 votos al partido mayoritario. Esto consolidó un arreglo bipartidista entre colorados y blancos. La Cámara de Representantes se fijó en 99 miembros (número que se mantiene hasta hoy).

Nuevamente la reforma «más original» se dio en el poder ejecutivo, diseñado como régimen «dúplex»: normalmente unipersonal (Presidente con Ministro del ramo), pero colegiado en ciertas materias (Presidente con Consejo de Ministros). La Constitución se inclinó así, según Gros Espiell, por un «semiparlamentarismo» o «parlamentarismo racionalizado», ya que la Asamblea General podía juzgar políticamente a los Ministros y desaprobar sus actos por un quórum especial[15]. Si la censura era por menos de dos tercios, el Presidente podía observarla; si la Asamblea la mantenía por menos de esa mayoría, el Presidente podía disolver las cámaras y convocar elecciones. Ahora bien, si las nuevas cámaras mantenían la censura, caerían tanto el Presidente como el Consejo de Ministros. La censura implicaba renuncia ministerial, pero los reemplazos debían respetar la coparticipación de los dos partidos tradicionales, evitando cambios de partido en el gobierno y manteniendo al Presidente como jefe de Estado y de gobierno (arts. 137-142 del texto).

Se creó, por otra parte, un riguroso sistema de controles jurídicos: así, se incorporó el control de constitucionalidad a cargo de la Suprema Corte, se constitucionalizó a la Corte Electoral, se creó el Tribunal de Cuentas (equivalente a nuestra Contraloría y encargado del control financiero de la Administración) y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (aunque este no se reglamentaría hasta más adelante).

[12] Una figura clave, además del colorado Gabriel Terra, fue el líder del Partido Nacional Luis Alberto Herrera (1873-1959). Los sectores herreristas de dicho partido confluyeron en la «dictadura marzista» (como se conoce al gobierno de facto liderado por Terra).

[13] Ibíd., pp. 105-106.

[14] Ibíd., p. 109.

[15] Ibíd., p. 115.

Finalmente, los entes autónomos fueron regulados en un capítulo completo, con directorios nombrados por el Ejecutivo con venia del Senado, bajo coparticipación partidaria. Finalmente, se reformó completamente el procedimiento de reforma constitucional, exigiendo en todos los casos plebiscito popular, sistema que perdura hasta hoy.

1.5. La Constitución de 1942: un intento de reordenación política

La Constitución de 1942 surgió de un autogolpe de Alfredo Baldomir (1884-1948), sucesor de Terra, ante la inestabilidad política y para enfrentar la estrategia abstencionista del batllismo y del Partido Nacional Independiente (es decir, de los que habían sido perseguidos y excluidos durante la dictadura anterior). Así, reemplazó el Parlamento por un Consejo de Estado que redactó reformas que no alteraron fundamentalmente la Carta de 1934, sino su base política.

Se estableció la elección de los 30 senadores por representación proporcional, poniendo fin a la coparticipación obligatoria de los dos grandes partidos en el Senado. También se flexibilizó la designación de ministros: ya no se prefijaba la distribución de carteras entre partidos, permitiendo al Presidente considerar el apoyo parlamentario presumible. Esto acentuó el parlamentarismo, pues la censura podía llevar a ministros de otros partidos, eliminando la presencia obligatoria del herrerismo en el Gobierno.

Finalmente, el art. 282 consagró la aplicación directa de la Constitución, supliendo la falta de reglamentación de las instituciones creadas por el texto constitucional con principios generales de derecho.

En general, el objetivo de estas reformas fue reintegrar a los partidos abstencionistas y eliminar la influencia obligatoria de la minoría mayoritaria[16]. Sin embargo, desde un principio se sabía que era una solución de compromiso, inestable, y que no había resuelto el debate constitucional.

1.6. La Constitución de 1952: coparticipación de los dos grandes partidos y poder ejecutivo colegiado

La Constitución de 1952 surgió de un acuerdo de partidos en 1951, confluyendo la oposición nacionalista a la Carta de 1942 y la propuesta batllista de un poder ejecutivo colegiado. La reforma se realizó por vía parlamentaria (mediante comisiones especiales) y se ratificó plebiscitariamente.

Su cambio central fue establecer un poder ejecutivo ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno, órgano colegiado de nueve miembros: seis para el partido mayoritario y tres para la minoría mayor, consagrando el colegialismo integral con coparticipación bipartita. Los ministros eran designados por el Consejo por mayoría de votos. Esta

[16] Ibíd., p. 133.

fórmula buscaba resolver dos problemas: la concentración presidencial y la exclusión del Partido Nacional del Gobierno.

El sistema fue criticado por su lentitud e ineficiencia, aunque Gros Espiell atribuye estos males a la crisis de organización partidaria más que a la estructura constitucional: «Puede señalarse, es cierto, una falta de decisión para enfocar y resolver los grandes problemas del país, pero ello deriva […] no de una cuestión de estructura constitucional, sino de una crisis de los partidos políticos en su organización actual, que les impide actuar en el momento con la eficacia exigible y la unidad requerida. La falta de coordinación que se nota entre el Ejecutivo y el Parlamento, manifestada en una evidente falta de apoyo a la gestión de aquél, tiene la misma causa, puesto que los partidos mayoritarios que actúan en el Consejo de Gobierno y en las Cámaras no posee unidad de acción»[17].

En materia de responsabilidad política, esta se mantuvo para los ministros pero no se extendió a los miembros del Consejo, y se eliminó la disolución del Parlamento, debilitando el parlamentarismo al no ofrecer solución para los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo.

Finalmente, la Constitución acentuó los controles jurídicos, creando y reglamentando directamente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (arts. 307-313), que no había funcionado en los períodos anteriores, a pesar de haber sido creado en 1934. En el gobierno departamental, en tanto, se reemplazó el sistema de Intendentes y Juntas por Consejos (ejecutivo colegiado bipartito) y Juntas Departamentales, ampliándose las facultades tributarias de los departamentos y consagrando parcialmente la autonomía departamental.

Finalmente, se instauró un presupuesto plurianual de cuatro años (arts. 214-215), práctica enmarcada en el paradigma de la planificación y que subsiste hasta hoy[18].

1.7. La Constitución de 1966: fin al Ejecutivo colegiado, se afianzan las instituciones autónomas y la relación Ejecutivo-Legislativo

Durante la vigencia de la Constitución de 1952 crecieron las críticas al sistema de Ejecutivo colegiado, rechazándose dos intentos de reforma constitucional (en 1958 y 1962). Sin embargo, en un contexto de crisis económica –muy fuerte desde 1955– y de desgaste partidario, se consolidó transversalmente la idea de que el colegialismo había sido un error. Gros señala que el sistema de coparticipación administrativa de los dos partidos mayoritarios no era necesariamente malo, pero su aplicación mezquina, orientada al pago de favores partidarios más que a la designación de los mejores administradores, «resultó lamentable»[19].

[17] Ibíd., p. 142.
[18] Ibíd., p. 147.
[19] Ibíd., p. 159.

El proceso decantó en cuatro papeletas alternativas en 1966: una interpartidista (naranja), una del Partido Nacional mayoritario (gris), una de la izquierda (amarilla) y una de una facción colorada (rosada). Se impuso la opción naranja con 63,9%, reflejando un estado de opinión anticolegialista alimentado por propaganda que atribuyó la crisis únicamente a la estructura constitucional, ocultando los elementos positivos de la experiencia[20].

La reforma principal fue el regreso al poder ejecutivo unipersonal, pero hubo otros cambios relevantes: se introdujeron normas programáticas socioeconómicas, se constitucionalizaron los partidos políticos y se fortalecieron la iniciativa popular y el referéndum (art. 79). El poder legislativo se mantuvo inalterado en lo medular, pero se retocó la responsabilidad ministerial: se restableció la posibilidad de que el Presidente observara la censura cuando fuera pronunciada por menos de dos tercios de la Asamblea General; si tras la observación se mantenía por menos de tres quintos, el Presidente podía mantener a los ministros censurados y disolver las cámaras. Si la nueva Asamblea mantenía la censura, caía el Consejo de Ministros, pero no el Presidente (diferencia clave con 1934 y 1942).

Se introdujo la figura de la urgencia legislativa (art. 168, N° 7): así, el Presidente puede definir proyectos con declaratoria de urgente consideración que, si no son expresamente desechados o sustituidos en plazos constitucionales, se tienen por sancionados (lo veremos con mayor detalle en el segundo apartado de este trabajo). Se eliminó la coparticipación obligatoria en la distribución de los ministerios (art. 174) y en general del sistema. El mandato presidencial se amplió de cuatro a cinco años (art. 152). Para los entes autónomos y servicios descentralizados, el art. 187 estableció que sus directorios serían designados por el Presidente en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia del Senado por tres quintos, sobre una propuesta motivada en condiciones personales, funcionales y técnicas.

Se mantuvo el presupuesto plurianual de cuatro años, y para su elaboración se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dependiente directamente de Presidencia.

En cuanto a los gobiernos departamentales, se sustituyeron los Consejos por Intendentes unipersonales (art. 262), pero elegidos por el cuerpo electoral departamental, con mandato de cinco años y una sola reelección posible.

Aunque la democracia se interrumpió trágicamente en 1973, debido al autogolpe de Juan María Bordaberry (1928-2011), seguido de una dictadura cívico-militar hasta 1985, la Constitución de 1966 no ha sido modificada sustantivamente hasta hoy, lo que puede entenderse como una señal de solidez de esta configuración institucional respecto de las anteriores.

[20] Ibíd., p. 175.

1.8. Evolución constitucional comparada: Uruguay y Chile

Uruguay desarrolló normas democrático-participativas tempranas: sufragio universal sin limitaciones (bajo la vigencia de la Constitución de 1918), voto secreto, representación proporcional, iniciativa popular y referéndum vinculante, mientras Chile solo consolidó el plebiscito excepcionalmente y mantiene hasta hoy una participación ciudadana más acotada.

Por otro lado, Uruguay incorporó desde temprano la figura del Vicepresidente y mecanismos de responsabilidad política ministerial con censura parlamentaria y posibilidad de disolución de Cámaras (1934, 1942, 1966), reflejando, según Gros Espiell, un presidencialismo «parlamentarizado» o semiparlamentario; Chile, en cambio, tras su experiencia seudo-parlamentaria (1891-1925), optó por un presidencialismo puro con acusación constitucional, pero sin censura política ni disolución.

La descentralización uruguaya fue más temprana y robusta: gobiernos departamentales con Juntas desde el siglo XIX, Intendentes unipersonales desde 1966 (elección directa, cinco años, una reelección) y autonomías consolidadas; Chile, en cambio, permaneció centralista hasta la década de 1990 (con la salvedad del período en que estuvo vigente la llamada Comuna Autónoma), con intendentes designados por el Presidente de la República hasta 2021 y gobernadores regionales electos solo desde dicho año. En derechos sociales, Uruguay incorporó deberes estatales positivos desde 1934 (derechos económicos y sociales) y mantuvo un énfasis en la seguridad social y el trabajo, mientras Chile tuvo avances en tal sentido bajo la Constitución de 1925, pero con un menor desarrollo constitucional explícito.

El Ejecutivo colegiado uruguayo, en tanto, aplicado de manera híbrida entre 1918 y 1934, y de manera plena entre 1952 y 1966, contrasta con el presidencialismo unipersonal y de carácter más centralizador que apreciamos en Chile.

En cuanto al poder legislativo, como veremos en el apartado siguiente, Uruguay fortaleció la Asamblea General como órgano de decisión conjunta, más potente en este sentido que el Congreso Pleno chileno.

Finalmente, en el plano electoral, Uruguay tendió al bipartidismo institucionalizado (coparticipación colorado-blanco hasta 1942/1966), hasta los años noventa, en que abrazó más decididamente el multipartidismo. Por otra parte, Chile –de larga tradición multipartidista- ha evolucionado en los últimos años hacia un multipartidismo fragmentado.

2. Puntos de comparación a partir de las constituciones vigentes de Chile y Uruguay

Esta sección utiliza como principal fuente en ambos casos la Constitución Política respectiva, sin perjuicio de consultar otras fuentes legales y doctrinarias cuando se ha considerado necesario para esclarecer las diferencias y similitudes entre ambos ordenamientos. Las variables y elementos que se comparan son: estructura general, composición y generación de los parlamentarios, duración de estos en sus cargos, así como los requisitos para ser parlamentario, sus inhabilidades e incompatibilidades. También se comparan las reglas de funcionamiento de cada órgano (período de sesiones y quórum para sesionar), las respectivas competencias, distinguiendo aquellas que son comunes a las distintas cámaras y aquellas que corresponden a las cámaras reunidas. Asimismo, se pone una mirada detallada sobre la actividad legislativa (materias de ley, iniciativa presidencial, urgencias, ley de presupuesto y veto presidencial) y en las relaciones del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo. Finalmente, se comparan sus organizaciones internas.

Respecto de las abreviaturas, para la Constitución Política de la República de Chile se usará CPRCh y para la Constitución de la República Oriental del Uruguay se usará CROU.

2.1. Estructura general

Tanto Chile como Uruguay tienen un sistema bicameral. Así, el Congreso chileno se compone de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados. Sus equivalentes en Uruguay son la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes. Sin embargo, es preciso apuntar una diferencia respecto de la reunión de ambas cámaras. Así, las cámaras reunidas componen en Chile el Congreso Pleno. Pero sus actividades son acotadas, como se verá luego. En tanto, en Uruguay, cuando las cámaras se reúnen el poder legislativo opera como Asamblea General. La Constitución usa a veces este término para referirse al poder legislativo como un todo y otras para entenderlo como un órgano. Aquí la doctrina se divide entre comprenderlo como un «órgano complejo» (en tanto se compone de dos órganos) o como un «órgano simple y potenciado» (en tanto es la reunión conjunto de senadores y representantes)[21]. Sin embargo, como sea que se interprete, lo cierto es que se le asignan más atribuciones que en el caso chileno, e incluso una forma de organización conjunta que apunta a la integración de ambas cámaras más que a exacerbar sus diferencias, como también veremos a continuación.

2.2. Composición y generación de los parlamentarios

La Cámara de Diputados está integrada por 155 miembros, elegidos en votación directa por distritos electorales (art. 47, inc. 1°, CPRCh; art. 179 bis, ley Nº18.700). El

[21] DELPIAZZO, Carlos. «Estructura del Estado uruguayo» (pp. 67-106), en: DE CORES HELGUERA, Carlos (coordinador). *El derecho en Uruguay*, Editorial Ubijus, 2017, pp. 86-87.

Senado se compone de 50 miembros elegidos en votación directa por 15 circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país (art. 49, inc. 1°, CPRCh; art. 180, ley N° 18.700). En tanto, en Uruguay la Cámara de Representantes se compone de 99 miembros elegidos directamente, con arreglo a un sistema de representación proporcional (en Chile el punto del sistema electoral se deja a la ley) (art. 88, inc. 1°, CROU). En Uruguay –Estado unitario como el nuestro– la principal división territorial es entre departamentos (que si bien son de un tamaño mucho más reducido, en cuanto a relevancia y atribuciones políticas y administrativas podríamos homologar con nuestras regiones). Actualmente hay 19 departamentos; de acuerdo con la Constitución, a cada departamento le corresponden, a lo menos, dos representantes (art. 88, inc. 3°, CROU). Por otro lado, el Senado uruguayo se compone de treinta miembros, también elegidos directamente, pero en una sola circunscripción electoral (art. 94, inc. 1°, CROU), también mediante un sistema de representación proporcional (art. 95, CROU).

Por tanto, ya podemos establecer dos similitudes y dos diferencias. Veamos las similitudes: primero, tanto en Chile como en Uruguay las elecciones de los parlamentarios son directas. Hoy esto se ve como de perogrullo, pero en el siglo XIX ambos países establecieron originalmente, en alguna de las cámaras, un sistema de votación indirecta (a través de electores). Segundo, en ambos países se aplica actualmente un sistema de representación proporcional, aunque Uruguay lo proclama en la Constitución y Chile sólo a través de la ley.

En cuanto a las diferencias, los diputados chilenos se eligen en distritos electorales. Estos tienen un componente territorial diverso a las unidades territoriales que rigen la administración interior del Estado: comunas, provincias y regiones. Mientras tanto, en Uruguay los representantes se eligen por departamento. Por otro lado, los senadores chilenos se eligen en función de la región (por cierto, con diferente número de escaños dependiendo de la población de cada región), mientras que los senadores uruguayos se eligen en una circunscripción nacional. Si bien los senadores chilenos se comprenden a sí mismos como senadores nacionales –una tradición muy asentada en nuestro país– su carácter regional es muy fuerte, sobre todo a la luz de las últimas reformas electorales, mientras que en Uruguay esa autocomprensión viene alineada por su sistema eleccionario.

Hay, finalmente, otro punto de diferencia, pero que tiene mayor relación con el sistema de gobierno en su conjunto. Con todo, lo dejaremos apuntado: el Senado uruguayo es integrado, además, por el Vicepresidente de la República, que tiene voz y voto y ejerce ni más ni menos que su Presidencia, así como la de la Asamblea General cuando ambas cámaras se reúnen (art. 94, inc. 2°, CROU). Desarrollaremos este punto más adelante.

2.3. Duración de los parlamentarios

En Chile hay una diferencia importante entre diputados y senadores. Mientras los primeros duran cuatro años en sus cargos (art. 47, inc. 2°, CPRCh), los segundos

duran ocho (art. 49, inc. 2°, CPRCh). Esto les confiere, en cierto modo, más proyección en el tiempo y más poder a estos últimos, menos sometidos a la urgencia de la reelección. Por otro lado, en Uruguay no existe diferencia en cuanto a la duración de representantes y senadores, ya que ambos duran cinco años en sus cargos (arts. 89 y 97, CROU). Las diferencias entre ambas cámaras vienen menos dadas, por lo tanto, por la duración y proyección de sus mandatos que por el territorio que representan (departamentales los representantes y nacionales los senadores).

2.4. Estatuto de los parlamentarios

2.4.1. Requisitos para ser parlamentario

Más allá de las diferencias de edad (21 años para ser diputado en Chile y 25 años para ser representante en Uruguay; 35 años en Chile para ser senador y sólo 30 para ser electo en este cargo en Uruguay), cabe notar que la constitución chilena introduce una diferencia técnica: el requisito, tanto para diputados como para senadores, de haber cursado la enseñanza media (arts. 48 y 50, CPRCh). Además hay una diferencia en el requisito de ciudadanía. En Chile, basta en ambos casos con tener la ciudadanía y derecho a sufragio para ser candidato; en Uruguay, se requiere ciudadanía natural o, en el caso de quienes obtengan la ciudadanía legal, un tiempo de ejercicio: cinco años para ser representante y siete años para ser senador (arts. 90 y 98, CROU).

2.4.2. Inhabilidades para ser candidato a parlamentario o para ejercer como parlamentario

Ambos sistemas comparten el principio de evitar que altos funcionarios del Ejecutivo, del Poder Judicial y de órganos de control sean candidatos parlamentarios sin un periodo de «enfriamiento» previo, para evitar el flujo de influencias que esto podría significar, pero difieren en su diseño y alcance.

En Chile, el art. 57 (CPRCh) establece inhabilidades por cargos específicos con plazos escalonados (dos años para fiscales del Ministerio Público; un año para ministros, gobernadores, alcaldes, magistrados, Contralor, FF.AA./Carabineros, etc.; y sólo condiciones al momento de inscribir la candidatura para cargos gremiales/vecinales y contratistas con el Estado).

Por otro lado, en Uruguay la Constitución (arts. 91 y 92, CROU, y normas conexas) prohíbe ser representante a Presidentes y Vicepresidentes (si ejercieron más de un año), miembros del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, directores de entes autónomos y servicios descentralizados, intendentes y juntas departamentales o locales, y a empleados militares y civiles de los tres poderes y órganos electorales, exigiendo cesar con antelación (tres meses para jueces, intendentes, policías y militares en su jurisdicción; doce meses para directores de entes autónomos). Así, mientras Chile tiende a un catálogo más detallado con plazos diferenciados por cargo, en Uruguay se agrupa a

estos cargos por ramas del Estado y órganos de control, con reglas de cesantía más uniformes y énfasis en la separación de poderes y autonomía de entes públicos.

2.4.3. Incompatibilidades para ser parlamentario

Ambos ordenamientos consagran en este punto la incompatibilidad del cargo de parlamentario con empleos o comisiones remuneradas del sector público, pero Uruguay añade reglas más extensas para limitar la llamada «puerta giratoria» y los conflictos de interés. En Chile, el art. 58 (CPRCh) declara incompatibles los cargos de diputado y senador entre sí y con todo empleo o comisión retribuida con fondos del Fisco, municipalidades, entes autónomos/semifiscales y empresas estatales (o con participación fiscal), salvo empleos docentes y funciones de enseñanza superior/media/especial; además prohíbe ser director o consejero (aun *ad honorem*) en esas entidades, operando la cesantía automática al ser proclamado.

En Uruguay, en tanto, los arts. 122 a 126 (CROU) establecen que, una vez incorporados, senadores y representantes no pueden recibir empleos rentados ni prestar servicios retribuidos de ningún órgano público sin consentimiento de su cámara (con vacancia inmediata si lo hacen), extienden esa incompatibilidad hasta un año después de terminado el mandato (salvo autorización expresa de la cámara correspondiente), declaran incompatible la función legislativa con cualquier otro cargo público electivo, y prohíben durante el mandato intervenir en empresas contratistas del Estado o tramitar asuntos de terceros ante la administración, con pérdida inmediata del cargo por inobservancia. Por otra parte, dichas normas establecen la suspensión por ejercicio de ministerios o subsecretarías y la posibilidad de crear nuevas incompatibilidades por medio de una ley de quórum calificado.

2.5. Funcionamiento del poder legislativo

Aquí debemos distinguir dos aspectos. Por un lado, el período de sesiones y, por otro, el quórum para sesionar.

Respecto del primer punto, la constitución chilena remite el período de sesiones a la ley orgánica, pero indica que el Congreso Nacional se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estados de excepción constitucional (art. 55, CPRCh). En tanto, la ley orgánica señala que el Congreso deberá instalarse el día 11 de marzo siguiente a una elección de senadores y diputados, y que cada cámara, una vez instalada, iniciará sus actividades de acuerdo con el calendario de sesiones que fije (art. 5, ley Nº 18.918). Es decir, tanto la Cámara como el Senado tienen plena libertad para definir sus tiempos y autoconvocarse. Esto tiene relevancia porque no siempre fue así. En la Constitución de 1833, por ejemplo, existía un acotado período de sesiones ordinarias (entre el 1° de junio y el 1° de septiembre) y el resto del tiempo sólo se podía funcionar previa convocatoria del poder ejecutivo. Actualmente no se distinguen un período ordinario y un período extraordinario de funcionamiento ni se fija un receso legislativo ni en la Constitución ni en la ley orgánica, sino que se entrega a cada corporación la definición

de su calendario[22]. Así, el receso legislativo, por costumbre de ambas corporaciones, suelen fijarse por solamente un mes: entre el último día hábil de enero y el primer día hábil de marzo.

En Uruguay, sin embargo, esta distinción entre un período ordinario y un período extraordinario de funcionamiento sigue teniendo plena vigencia. Así, la Asamblea General uruguaya empezará sus sesiones el primero de marzo de cada año, sesionando hasta el quince de diciembre, o sólo hasta el quince de septiembre, en el caso de que haya elecciones, debiendo entonces la nueva Asamblea empezar sus sesiones el quince de febrero siguiente (art. 104, CROU). Sólo por razones «graves y urgentes» la Asamblea General o cada una de la cámaras, así como el poder ejecutivo, pueden convocar a sesiones extraordinarias para hacer cesar el receso y con el exclusivo objeto de tratar los asuntos que han motivado la convocatoria así como el proyecto de ley declarado de urgente consideración que tuviere a estudio aunque no estuviere incluido en aquélla.

Ahora bien, en cuanto al quórum para sesionar, en Chile tanto la Cámara de Diputados como el Senado requieren la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio (art. 56, CPRCh). En tanto, en Uruguay, ninguna de las cámaras podrá abrir sus sesiones mientras no esté reunida más de la mitad de sus miembros, y si esto no se hubiera realizado el día que señala la constitución, la minoría podrá reunirse para compeler a los ausentes bajo las penas que acordare (art. 109, CROU).

2.6. Competencias del Poder Legislativo

Tal como indica su nombre, el principal objeto de este poder del Estado es legislar, es decir, elaborar las leyes. Pero es importante notar que la *función* legislativa se suele compartir con el poder ejecutivo, que en los países presidencialistas cuenta con importantes herramientas, como la urgencia legislativa y el veto, lo que genera la duda sobre cuál es la especificidad de la labor de los legisladores en estos regímenes. En un sentido muy simple, si bien es cierto que el Presidente ejerce como colegislador, la palabra final en relación con las leyes es siempre del Parlamento (salvo que opere alguna forma de silencio positivo, pero incluso en tal caso lo que subyace a la medida es la voluntad de los parlamentarios). Por otra parte, los parlamentarios ejercen una labor representativa crucial, que es distinta al tipo de representación que ejerce el Presidente, ya que permiten integrar no sólo la mirada nacional –que, en un régimen presidencial suele recaer en el propio Presidente, lo que siempre genera el riesgo del personalismo–, sino también la representación de la *pluralidad*. Es sólo mediante su intermedio que la democracia representativa permite, en palabras de Elías Palti, «resolver el viejo problema de la *articulación*: cómo operar la reducción de la pluralidad a la unidad, cómo producir una comunidad a partir de la diversidad de

[22] Cabe señalar que el Senado, probablemente como rémora histórica conserva la distinción entre un período ordinario y extraordinario de sesiones (art. 2 de su Reglamento) pero con un efecto meramente simbólico, ya que en la práctica se autoconvoca por todo el período, sin diferencias con la Cámara.

voluntades, intereses y opiniones en toda sociedad»[23]. O como puntualiza César Camacho, a propósito del parlamento mexicano, pero de forma muy atingente a nuestro tema: «Soberanía y representación están, pues, íntimamente relacionadas, y una expresión depurada de su ejercicio se encuentra en las asambleas parlamentarias, por ser instancias en las que, dada su colegialidad y pluralidad, confluyen, dialogan y eventualmente acuerdan las diferentes tendencias y orientaciones políticas que existen en una sociedad»[24].

En contraste, el autor Pierre Rosanvallon argumenta que actualmente se daría en prácticamente todos los países de Occidente un predominio del poder ejecutivo sobre el poder legislativo, ya que el propio poder legislativo estaría, a su juicio, «subordinado de hecho a la función gubernativa»[25]. En el mismo sentido se pronuncia Gerardo Caetano, quien argumenta que «las reiteradas revisiones constitucionales uruguayas han ido limitando las facultades del Parlamento en materia fiscal, acotando o cancelando su capacidad de iniciativa y su discrecionalidad en el ordenamiento presupuestal. […] La Constitución de 1967 extiende esta pauta institucional mediante un refuerzo considerable de las competencias del Ejecutivo, ya sea en la conducción gubernamental […] como en el reforzamiento de su capacidad de agenda legislativa»[26].

Sin embargo, este desarrollo –común, como se dijo, a las democracias occidentales– ha traído consigo, como compensación, un fortalecimiento de la labor fiscalizadora de los parlamentarios. Ese es otro aspecto que se puede apreciar tanto en el caso chileno como en el uruguayo. En este sentido, si bien la tendencia de los últimos cincuenta años en la experiencia comparada tiende al predominio del poder ejecutivo en la

[23] PALTI, Elías. *Una arqueología de lo político. Regímenes de poder dese el siglo XVII*, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 178. En un sentido similar se pronuncia Ernst Bockenförde: «el alcance que se atribuye al poder legislativo se convierte en el punto de unión entre la libertad del pueblo y la administración monárquica-burocrática. La ley del Estado de Derecho es la voluntad «libre» del Estado, en la que se combinan la voluntad general y la autodeterminación de los individuos» (*Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, 2000, p. 24).

[24] CAMACHO, César. «La democracia representativa en la función legislativa» (pp. 35-54), en: BLANCO, Eduardo; CHÁVEZ, Sandra; y MUÑIZ Carlos (coordinadores). *Tópicos del derecho parlamentario contemporáneo en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2023, p. 41.

[25] «Es preciso pues concebir como un todo articulado dichos órganos de gobierno. Hoy estamos inmersos a tal punto en la evidencia de la supremacía de esta función gubernativa que el enunciado de un vuelco radical apenas despierta interés. Pero si se lo considera con una mirada de historiador, es forzoso reconocer que se trata de una inversión completa de perspectiva con respecto a la visión fundacional de las democracias modernas, tal como se expresara sobre todo en las revoluciones norteamericana y francesa» (*El buen gobierno*, Manantial, 2021, p. 21). En efecto, dichas revoluciones se basaban en la primacía absoluta de la ley. Actualmente, en contraste, la ley pareciera ir a la zaga de las determinaciones de política de los Presidentes y/o Primer Ministros.

[26] CAETANO, Gerardo. «Reflexiones en torno al trabajo y a la vocación parlamentaria. Teoría y práctica desde una mirada latinoamericana» (pp. 165-218), en: BÖRNSEN (BÖNSTRUP), Wolfgang; y CAETANO, Gerardo. *Un modelo con pequeñas imperfecciones*, Fundación Konrad Adenauer, 2009, p. 202.

fijación de la agenda legislativa y en la elaboración de las leyes, el rol de los Parlamentos es mucho más amplio. En la actualidad, esta amplitud se concentra especialmente en su rol *articulador* y *fiscalizador*, aspectos en los que los parlamentarios siguen siendo ineludibles.

Después de esta breve introducción podemos entrar de lleno en la comparación de las competencias parlamentarias en Uruguay y en Chile. Asimismo, esperemos que quede claro por qué hemos optado por introducir, como un punto aparte (2.7), un contraste entre las atribuciones colegisladoras del Presidente de la República en cada caso.

2.6.1. Competencias de las cámaras reunidas

Una cuestión que salta a la vista cuando se observa este aspecto, es que –al menos desde un punto de vista formal– la Constitución chilena establece atribuciones mucho más reducidas al Congreso Pleno en relación con lo que hace la Constitución uruguaya con la Asamblea General. En realidad, se trata de una cuestión sobre todo filosófica: en Chile, si bien existe un Congreso Pleno, se entiende simplemente como reunión de ambas cámaras y no como un órgano autónomo. Se trata de un bicameralismo mucho más marcado, al menos en principio. Así, según el art. 54 (CPRCh) sólo le corresponde a este órgano aprobar o desechar tratados internacionales (tramitados como ley, es decir, primero en una cámara y luego en otra) y pronunciarse sobre estados de excepción constitucional (también en trámites sucesivos). Otra cuestión que le compete al Congreso Pleno es asistir a la investidura del Presidente de la República y su rendición de cuentas anual (arts. 24 y 27, CPRCh).

Por otro lado, en Uruguay ya vimos que la Asamblea General se identifica con el poder legislativo, además de ser pensada como un órgano autónomo. Así, el art. 85 (CROU) concentra en ella un catálogo amplio de competencias sustantivas (legislativas, presupuestarias, de deuda pública, guerra/paz, fuerzas armadas, creación de departamentos, indultos/amnistías, elección de altos tribunales y órganos de control, e interpretación constitucional). Ahora bien, se debe entender aquí que la constitución uruguaya está enumerando las competencias generales del poder legislativo, sin especificar la forma en que se distribuirán las tareas entre las dos cámaras. Con todo, saltan a la vista dos atribuciones específicas que requieren su reunión conjunta: conceder indultos y acordar amnistías en casos extraordinarios, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada cámara (art. 85, N° 14, CROU) y elegir a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas (art. 85, N° 18, CROU). Desde un punto de vista organizacional, también hay más instancias de actuación conjunta. Por ejemplo, en la Comisión Permanente y la Comisión Administrativa del Poder Legislativo, como veremos en el punto de «Organización interna».

2.6.2. Competencias de cada cámara

Aquí lo esencial[27], es que en Chile se marcan más las diferencias competenciales de ambas cámaras, mientras que en Uruguay tienden a homologarse, excepto en algunos puntos clave. Lo más notorio en este sentido es que aquí la Cámara de Diputados tiene el monopolio de la fiscalización política del Gobierno. Así, tiene atribuciones para hacer acuerdos y/o observaciones, citar ministros (interpelación), o crear comisiones investigadoras, así como iniciar acusaciones constitucionales. Por otro lado, el Senado actúa como jurado en esas acusaciones, resuelve contiendas de competencia, presta consentimientos y acuerdos al Presidente (por ejemplo, ante su ausencia del país) y aprueba nombramientos de alta jerarquía (ministros de Corte Suprema, Fiscal Nacional, Contralor, consejeros del SERVEL, miembros del Tribunal Constitucional), entre otros. Su actuación es por un lado más amplia, sobre todo en el ámbito de los nombramientos de altos funcionarios, pero se encuentra limitado para ejercer un control sobre los actos del gobierno.

En Uruguay, en tanto, la fiscalización de los actos de gobierno es una competencia que es común para ambas Cámaras. Así, todo legislador puede pedir a los ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios para realizar su cometido (art. 118, CROU). Esto es equivalente a lo que establece el art. 52, a), párrafo 2º (CPRCh) respecto de la solicitud de antecedentes por parte de los diputados.

Asimismo, cada una de las cámaras tiene la facultad, por resolución de un tercio de los votos del total de sus componentes, de citar a Sala a los ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización (art. 119, CROU). Como se puede apreciar, esto es equivalente a lo que establece el art. 52, b) (CPRCh), respecto de la citación de ministros (o interpelación).

Ahora bien, también hay en Uruguay ciertas competencias exclusivas de cada cámara. Así, la Cámara de Representantes tiene el derecho exclusivo de acusar ante el Senado a altas autoridades (legisladores, Presidente/Vicepresidente, ministros, miembros de Suprema Corte, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral) y de resolver apelaciones sobre decretos departamentales (es decir, elaborados por los gobiernos departamentales) tributarios y de legalidad. Este último punto es relevante porque se relaciona con el carácter territorial de la elección de esta cámara. En este sentido, se genera un vínculo concreto entre las autoridades departamentales y los representantes.

Por otro lado, en cuanto a las atribuciones del Senado, este es el que abre juicio político y sentencia, de forma similar a lo que ocurre en Chile, también autoriza

[27] Para los detalles, véase el cuadro comparado que se acompaña: SOTO, Víctor. «Cuadro comparado entre el Congreso Nacional de Chile y el Parlamento de Uruguay», Serie Informes N° 11, Biblioteca del Congreso Nacional, 2026.

las salidas del Presidente, pero además da su venia o acuerdo para destituciones, ascensos militares, nombramientos diplomáticos, designación de fiscales y directores de entes autónomos o servicios descentralizados, y aprueba nombramientos de tribunales de apelaciones, concentrando así un rol más intenso en designaciones y control de la administración descentralizada que el Senado chileno.

2.7. Competencias colegisladoras del Presidente de la República

2.7.1. Iniciativa exclusiva

En primer lugar, es preciso anotar las similitudes: en ambos países existe la figura de la iniciativa exclusiva presidencial y en ambos casos su rasgo clave es la protección de los recursos fiscales. Ahora bien, la principal diferencia entre ambos países es de alcance y técnica: en Chile la iniciativa exclusiva del Presidente es un catálogo amplio y sistemático (art. 65, CPRCh) que cubre toda la administración financiera y presupuestaria del Estado (incluidas las modificaciones a la Ley de Presupuestos), la alteración de la división político-administrativa, y un conjunto detallado de materias tributarias, de empleo público, endeudamiento, remuneraciones y beneficios, negociación colectiva y seguridad social, con la regla de que el Congreso solo puede aceptar, disminuir o rechazar lo propuesto.

En Uruguay, por otra parte, la iniciativa privativa del Ejecutivo es más acotada y dispersa: se requiere iniciativa presidencial para leyes que determinen exoneraciones tributarias, creación o aumento de empleos, dotaciones o retiros, asignación o aumento de pensiones o recompensas y modificaciones de causales y beneficios jubilatorios, así como para fijar salarios mínimos (tanto en el sector público como en el privado) y precios de adquisición. Además, el poder legislativo no puede aumentar exoneraciones ni los mínimos de salarios y precios propuestos, ni disminuir los precios máximos, pero fuera de esos casos puede proponer leyes con gasto si indican los recursos que las cubren (arts. 86 y 133, CROU).

En definitiva, el ámbito de acción de los parlamentarios uruguayos es más amplio que el de los chilenos, sin perjuicio de que se mantiene el objetivo general de la regla.

2.7.2. Urgencias legislativas

Esta es otra institución que ambos países comparten, pero –una vez más– notamos ciertas diferencias entre ambos ordenamientos. En el caso de Chile, el Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días. La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo con la ley orgánica constitucional relativa al Congreso (art. 74, CPRCh). Es decir, el Presidente tiene una gran libertad de acción, y el rol del Congreso nacional es totalmente pasivo.

En tanto, en Uruguay, el Presidente de la República tiene una oportunidad específica para hacer esta declaración: el mismo momento de la remisión de cada proyecto a la Asamblea General. El Presidente no puede, por tanto, «jugar» con los tiempos, levantando y bajando urgencias según las necesidades políticas del momento, lo que indica que, por lo general, el manejo de los tiempos de la agenda legislativa recae en el propio poder legislativo. En el mismo sentido, esta atribución se entiende en Uruguay como una vía excepcional, por ello el poder ejecutivo no puede enviar simultáneamente más de un proyecto con urgente consideración, ni enviar otro en esas condiciones mientras corren los plazos del anterior.

Con todo, la declaración de urgencia en Uruguay cuenta con un aliciente adicional, que no existe en Chile, una suerte de **silencio positivo**. Así, el art. 168, N° 7, señala que los proyectos deberán ser considerados por el poder legislativo dentro de los plazos allí establecidos y se tendrán por sancionados si dentro de tales plazos no han sido expresamente desechados, ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo.

2.7.3. Veto presidencial

El veto presidencial es una de las instituciones clave de los regímenes presidenciales. En este sentido, esta figura se aplica en los dos países revisados. Sin embargo, nuevamente notamos algunas diferencias. Así, en Chile el plazo para presentar las observaciones es mayor: treinta días versus sólo diez días en Uruguay. Con todo, aquí el Presidente tiene una limitación: sus observaciones deben constreñirse a las ideas matrices del proyecto de ley (art. 73, CPRCh).

En cuanto a los quórums de insistencia, nuevamente Chile pareciera favorecer al Presidente de la República, ya que son (levemente) más exigentes: dos tercios de sus miembros presentes contra tres quintos de los parlamentarios en ejercicio en ambas cámaras[28]. Pero en el punto donde Uruguay favorece claramente al Presidente es en que nuevamente reconoce la figura del silencio positivo: así, según el art. 139 (CROU), transcurridos treinta días de la primera convocatoria sin mediar rechazo expreso de las observaciones del poder ejecutivo, las mismas se considerarán aceptadas.

2.7.4. El caso especial de las leyes de presupuesto

Detenernos en este punto no sólo nos permitirá notar en cada caso las prerrogativas del Presidente de la República en la tramitación legislativa, sino también comprender los diferentes enfoques que muestran sobre el tema presupuestario Chile y Uruguay. Así, lo primero que debemos tener claro es que, mientras en Chile el presupuesto es anual, en Uruguay el presupuesto es quinquenal (es decir, dura todo el período de gobierno). Por lo tanto, la aprobación del presupuesto es crucial para el

[28] Si bien una mayoría de dos tercios de los miembros presentes es difícil de conseguir, tiene más probabilidad de ocurrencia que si fueran todos los parlamentarios en ejercicio.

cumplimiento del programa de gobierno, y este hecho es ineludible en los primeros meses de la legislatura. En otras palabras, si bien la medida genera una dificultad de entrada al nuevo gobierno, la aprobación de la ley le permite llevar a cabo sus medidas sin que ellas terminen diluyéndose en la negociación anual con el Parlamento. También sirve como garantía para el propio Parlamento, y para el país, ya que se dificulta la posibilidad de un incremento brusco en el presupuesto de un año o que se tomen medidas que supongan gastos intempestivos.

En cuanto al procedimiento, en Chile el Congreso tiene prohibido alterar la estimación de ingresos y solo puede reducir gastos, salvo los establecidos por ley permanente, sin poder aumentar ni crear partidas ni reasignar hacia mayor gasto. En Uruguay la norma es similar, pero no tan detallada (así, art. 215 (CROU) indica que el poder legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos). Cabe mencionar que en Uruguay se establece que el poder ejecutivo deberá proyectar el Presupuesto con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (la participación de este órgano es relevante porque también da cuenta de un elemento de planificación a largo plazo).

Finalmente, veamos la diferencia en los plazos. Mientras en el caso chileno el plazo de tramitación son los últimos tres meses del año anterior a que rija el presupuesto, en Uruguay debe ser enviado dentro de los seis primeros meses de iniciado el mandato. Una vez enviado el proyecto, el Congreso chileno tiene 60días para despacharlo, mientras que el Parlamento uruguayo tiene sólo 45 días. Aquí, la diferencia más notoria, más que los plazos, es el efecto por el no pronunciamiento del poder legislativo. En el caso chileno, si las cámaras no se pronuncian, existe un silencio positivo: el proyecto presentado por el Presidente se entiende aprobado. En el caso uruguayo, en tanto, esta vez opera un silencio negativo: ante la falta de pronunciamiento el proyecto se entiende rechazado (art. 217, CROU). Esto pone la presión de su tramitación sobre el propio poder ejecutivo.

Ahora bien, aunque no se señala explícitamente en la norma constitucional, se entiende que en caso de rechazo continuaría rigiendo el presupuesto del período anterior, que se prorrogaría. Esta solución aplica una interpretación por analogía a partir del art. 108 de la Constitución, que establece dicho efecto en caso de que se rechace el presupuesto de la Asamblea General.

2.7.5. Evaluación de la incidencia del Ejecutivo en el proceso legislativo uruguayo

Como se ha podido apreciar, si bien Uruguay sigue en general las tendencias dominantes en el resto del mundo, y particularmente en los países presidencialistas, de predominio del Ejecutivo, incluso en la función legislativa, su adopción de las diversas medidas e instituciones es más moderada que en la constitución chilena. Como señala sintéticamente Gerardo Caetano: «Una minuciosa normativa

constitucional acota la autonomía de la presidencia poniendo límites a los embates unilaterales que los titulares del Ejecutivo suelen tener. Las Cámaras tienen intervención preceptiva en múltiples actos de naturaleza administrativa, venias de autorización y designaciones de funcionarios de jerarquía (civiles y militares, diplomáticos y magistrados judiciales). El dominio de reserva de la ley es muy amplio y a diferencia de lo que ocurre en otros países, el Ejecutivo no tiene facultades para legislar *ad referéndum* en esos campos, por la vía de decretos excepcionales (provisorios o de urgencia)»[29].

2.8. Relaciones del Parlamento con el Poder Ejecutivo

Este es un punto clave, ya que permite notar las diferencias entre un sistema y otro. En Chile la relación con el Ejecutivo es de fiscalización sin responsabilidad política directa: no existe censura parlamentaria a los ministros. Esto bien puede constituir una reacción histórica a los problemas que se generaron en el período que suele denominarse como «parlamentario» (aunque lo correcto sería hablar de un sistema seudo-parlamentario), pero lo cierto es que la facultad de censurar a los ministros de Estado nunca se ha repuesto, ni se ha sugerido un curso de acción similar. Por cierto, la Cámara de Diputados puede citar a los ministros (a través de lo que suele denominarse como «interpelación») y puede crear, además, comisiones investigadoras.

En Uruguay, en cambio, además de las facultades fiscalizadoras –que, como ya vimos, se encuentran repartidas en ambas cámaras–, existe la posibilidad de juzgar políticamente la gestión ministerial. Así, ambas cámaras pueden proponer a la Asamblea General que censure los actos de administración o gobierno. Esta censura puede ser individual (a un solo ministro), plural (varios ministros) o colectiva (la mayoría o la totalidad del Consejo de Ministros). Si la Asamblea aprueba la censura por mayoría absoluta del total de sus componentes, el ministro (o el Consejo) debe renunciar. Sin embargo, el Presidente puede observar (vetar) esa desaprobación, si es que ella no alcanza dos tercios. En este caso, si la Asamblea insiste por menos de tres quintos, el Presidente puede mantener al ministro censurado y, además, disolver las cámaras, convocando a nuevas elecciones. Se trata de un mecanismo muy común en los sistemas parlamentarios: responsabilidad política con el contrapeso de la disolución. Este es uno de los elementos que, en las conclusiones, nos permitirán hablar de un sistema parlamentarizado o *cuasi presidencial*[30].

2.9. Organización interna

Este punto, que suele pasarse por alto en los análisis comparados, tiene relevancia en cuanto ilustra muy bien las diferencias que hemos apuntado entre el Congreso chileno y el Parlamento uruguayo. Así, en el caso chileno esta materia no se regula a nivel

[29] CAETANO, Gerardo. Op. Cit., p. 203.

[30] GONZÁLEZ, Luis. *Political structures and democracy in Uruguay*, Univiersity of Notre Dame, 1991, p. 9.

constitucional, pero sí en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, que le concede a cada cámara la facultad privativa de dictar sus propias normas reglamentarias para regular su organización y funcionamiento interno (art. 4, inc. 1º, ley Nº 18.918). Es, por tanto, en dichos reglamentos donde se regula la elección y funcionamiento de sus respectivas presidencias y vicepresidencias, lo que se conoce también como la Mesa de cada corporación (art. 45 y ss, Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados; art. 21 y ss., Reglamento del Senado).

Si bien Uruguay comparte la remisión de la regulación interna a las propias cámaras, aquí el marco constitucional es más detallado e incluye una diferencia fundamental: también existirá un reglamento de las cámaras reunidas en Asamblea General (art. 105, CROU), lo que nos devuelve a la distinta comprensión que ambos países tienen sobre lo que implica el bicameralismo.

En cuanto a las Mesas directivas, en Uruguay cada cámara nombrará su Presidente y Vicepresidentes, a excepción del Presidente de la Cámara de Senadores, que es el Vicepresidente de la República (art. 106, CROU). Al igual que en Chile, cada cámara nombra a sus Secretarios y al personal de su dependencia, de conformidad con las disposiciones reglamentarias que deberá establecer (art. 107, CROU).

Vimos más arriba que en Uruguay se sigue distinguiendo entre un período ordinario y uno extraordinario de funcionamiento. Eso genera la necesidad de que exista la llamada Comisión Permanente, compuesta de cuatro senadores y siete representantes elegidos por el sistema proporcional, designados unos y otros, por sus respectivas cámaras, presidida por un senador de la mayoría (art. 127, CROU). Recordemos que en Chile esta figura existió durante la vigencia de la Constitución de 1833 bajo el nombre de Comisión Conservadora (pero estaba integrada solamente por miembros del Senado).

Un último punto de diferenciación a nivel constitucional es que en Uruguay las cámaras deben aprobar, dentro de los doce primeros meses de cada legislatura, sus propios presupuestos por tres quintos de votos del total de sus componentes (art. 108, CROU).

Pasando ahora las diferencias a nivel legal, para la organización parlamentaria el sistema chileno considera tres comisiones importantes. En primer lugar, cada cámara debe contar con una Comisión de Régimen, encargada de la supervigilancia del orden administrativo e interno de los servicios de la respectiva corporación. A sus Secretarios, en tanto, les corresponderá la administración del personal y de los distintos servicios de la respectiva corporación, en calidad de jefes superiores de servicio (art. 2, inc. 5 y 7, ley Nº 18.918).

En segundo lugar, hay comisiones bicamerales encargadas de la supervigilancia de la administración de los servicios comunes a ambas cámaras. Actualmente la ley establece tres servicios comunes (pero se pueden crear otros): la Biblioteca del Congreso Nacional, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité

de Auditoría Parlamentaria ((art. 2, inc. 2º, y art. 3, inc. 2º, ley Nº 18.918). Para la supervigilancia del primero existe la Comisión de Biblioteca, integrada por los presidentes de cada corporación, y con la secretaría ejecutiva del jefe del servicio, el Director de la Biblioteca del Congreso Nacional (art. 2, inc. 5 y 7, ley Nº 18.918). En tanto, para la supervigilancia de los otros dos servicios (y los que se creen), existe la Comisión Bicameral, integrada por cuatro senadores y cuatro diputados, cuya secretaría corresponde al Secretario de la Comisión de Régimen Interior del Senado (art. 2, inc. 4º, ley Nº 18.918).

En Uruguay, en tanto, volvemos a apreciar la relevancia que se le concede al funcionamiento del Parlamento como órgano complejo. Así, existe por ley la Comisión Administrativa del Poder Legislativo, presidida por el Presidente de la Asamblea General (es decir, el Vicepresidente de la República) y compuesta por seis legisladores, correspondiendo tres a la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Representantes, elegidos respectivamente por cada una de dichas cámaras, con arreglo a un sistema de representación proporcional (art. 2, ley Nº 16.821 de Uruguay). Esta comisión tiene a su cargo la administración de todos los servicios que se deban prestar en el Palacio Legislativo y anexos, para el debido funcionamiento de los sistemas de apoyo a la función legislativa, para lo cual ejerce la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica de los servicios a su cargo del Poder Legislativo (arts. 3 y 4, ley Nº 16.821 de Uruguay). Es decir, no sólo es una comisión bicameral, sino que además concentra la superintendencia de la totalidad de los servicios del poder legislativo.

Por otro lado, en Chile la ley orgánica diferencia también el funcionamiento en Sala y en comisiones. En este sentido, se señala que el Senado y la Cámara de Diputados establecerán en sus respectivos reglamentos las comisiones permanentes que consideren necesarias para informar los proyectos sometidos a su consideración. Se indica además que cada cámara deberá tener una Comisión de Hacienda, encargada de informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas (art. 17, ley Nº 18.918). En Uruguay, si bien la Constitución menciona la existencia de comisiones parlamentarias –y específicamente nombra a las comisiones investigadoras y aquellas que sirvan para suministrar datos con fines legislativos– no las regula. Es la ley Nº 16.698 la que lo hace, clasificando las comisiones parlamentarias en cuatro: 1) comisiones permanentes (que pueden ser para la actividad legislativa o para control administrativo y administración interna); 2) comisiones especiales (para los mismos temas, pero enfocadas en cuestiones específicas; 3) comisiones de investigación; 4) comisiones para suministrar datos con fines legislativos (arts. 4-8, ley Nº 16.698).

En síntesis, la gran diferencia entre Chile y Uruguay en esta materia es que en este último país hay más instancias de funcionamiento bicameral (o del poder legislativo integrado) y una regulación un tanto más detallada a nivel constitucional.

Conclusiones

Tras la revisión de los ordenamientos constitucionales de Chile y Uruguay, así como el análisis de la evolución institucional de este último, podemos extraer algunas conclusiones útiles, especialmente para el objetivo de generar instancias de colaboración entre ambos poderes legislativos.

1. Democracia y participación

Uruguay comparte con Chile el «viejo legalismo», la «preocupación institucionalista y legislativa»[31]. En este sentido, sus instituciones han evolucionado con varios paralelismos, como ha quedado claro a partir de esta revisión comparada.

Por otro lado, si bien tanto Chile como Uruguay suelen ser destacados en el panorama regional como los países más avanzados en cuanto al orden y la estabilidad democrática, lo cierto es que la historia constitucional uruguaya aventaja a la chilena en un punto fundamental: la amplitud de su democracia. Así, como argumenta Luis González, tanto en Chile como en Uruguay, «los derechos efectivamente otorgados a la oposición política parecen haber sido aproximadamente equivalentes, pero no así los concedidos a otras organizaciones, ya que la vida de los sindicatos y los trabajadores fue mucho más dura en Chile». Asimismo, «el sufragio se amplió considerablemente antes en Uruguay que en Chile: los analfabetos y los jóvenes de 18 a 21 años pudieron votar desde 1918 en Uruguay, y desde 1970 en Chile; las mujeres chilenas votaron por primera vez en 1952, mientras que las uruguayas lo hicieron en 1934»[32]. Esto se traduce también en algo que vimos a propósito de la evolución institucional uruguaya: sus normas sobre reforma constitucional, que admiten el plebiscito, y otras instituciones, como la iniciativa popular de ley.

2. Descentralización

En el mismo sentido, Uruguay aventaja a Chile en descentralización territorial, llegando a una fórmula similar a la que tenemos aquí (gobierno regional de carácter dual, con un órgano ejecutivo y otro deliberativo y fiscalizador, ambos elegidos de forma directa con la ciudadanía), pero con casi cien años de anticipación.

Así, como vimos más arriba, los gobiernos departamentales (equivalentes a nuestros gobiernos regionales) tuvieron Juntas de carácter colectivo ya desde el siglo XIX, con un período en que primó la colegiatura –a imagen y semejanza del Ejecutivo nacional–

[31] CAETANO, Gerardo. Op. Cit., p. 197.

[32] GONZÁLEZ, Luis. *Political structures and democracy in Uruguay*, Univiersity of Notre Dame, 1991, p. 3. La traducción es mía. Este autor agrega además el hecho de que los golpes de Estado perpetrados en Uruguay generalmente fueron autogolpes del poder ejecutivo, donde los militares se subordinaron al poder civil (aunque fuera un poder civil ilegítimo), en tanto en Chile los militares actuaron de forma más libre.

y actualmente con intendentes unipersonales elegidos directamente, con autonomías consolidadas (incluso con ciertas atribuciones a nivel financiero).

3. Sistema político

Pero si vamos a centrarnos en las relaciones potenciales entre ambos poderes legislativos, este es el punto clave. Aquí, una vez más, hay un paralelismo evidente: el carácter presidencialista de ambos países. Sin embargo, hemos podido notar una tendencia en Uruguay hacia la parlamentarización. De ahí que ciertos autores hablen incluso de un sistema semiparlamentario (como vimos que hacía Gros Espiell) o *cuasi presidencial*, como hace Luis González[33]. Lo cierto es que en Uruguay la estructura presidencial se mantiene, pero se han establecido intentos de fortalecer el rol del Parlamento, consagrando la responsabilidad política de los ministros ante el poder legislativo, lo que incluye la remoción de los ministros a través de la censura. Si bien, por su carácter oneroso, casi de suma-cero (ya que el Ejecutivo tiene la facultad de disolver las dos cámaras, en caso de que no se alcance el quórum para la insistencia) ha llevado a que se aplique muy poco, esta medida ha constituido una suerte de válvula de escape, que ha impedido, por ejemplo, que se abuse de la acusación constitucional, que está reservada en Uruguay a casos donde realmente se vulneren la Constitución y las leyes.

4. Estructura del Parlamento

Este punto nos lleva a la distinta concepción que se tiene en Uruguay del bicameralismo. Mientras en Chile la estructura del Congreso acentúa la independencia de ambas cámaras, en Uruguay se establece una estructura tripartita: Senado, Cámara de Representantes y Asamblea General (además de la Comisión Permanente, de carácter bicameral, para el momento del receso legislativo), donde la Asamblea se comprende como un órgano complejo (o como un órgano simple y potenciado, según el autor que lo describa), y cuenta con mayores atribuciones que su símil chileno, el Congreso Pleno.

Esto potencia la unidad estructural del poder legislativo, además de generar mayores instancias de colaboración entre las cámaras. Aquí la figura del Vicepresidente es clave: elegido conjuntamente con el Presidente, es, bajo la fórmula utilizada en Estados Unidos, considerado miembro del Senado y presidente del mismo, pero con una atribución aún mayor, ya que –según el art. 94, inc. 2°, CROU– tiene pleno derecho a voz y voto (y no sólo para dirimir los empates, como su símil estadounidense). Asimismo, el Vicepresidente preside la Asamblea General. Este cargo funciona, entonces, como una suerte de bisagra entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, lo que contribuye a la estructura «parlamentarizada» que veíamos antes.

[33] Ibíd., p. 9.

5. Representación

En cuanto a la representación, hay una diferencia significativa. Si bien el Senado chileno se entiende como un órgano de carácter nacional y sus senadores son senadores de la República, su forma de elección está referida a las circunscripciones senatoriales, que coinciden con las regiones. En cambio, en Uruguay, los senadores son elegidos en una circunscripción nacional a través del sistema representativo proporcional. Quienes en Uruguay tienen un carácter más territorial son, en cambio, los representantes (equivalentes a nuestros diputados), ya que su elección es en base a los departamentos (que, como se señaló anteriormente, son equivalentes aproximados a nuestras regiones).

6. Competencias de las cámaras

En este punto crucial nuevamente vemos cierta confluencia: en ambos casos hay una fuerte incidencia del Parlamento en materia de fiscalización, pero en el caso uruguayo esta es más amplia, porque no diferencia entre el Senado y los Representantes. En cambio, en Chile, la Cámara de Diputados tiene el monopolio de la fiscalización parlamentaria de los actos del gobierno. Se conservan en Uruguay, con todo, las diferentes atribuciones en torno a la acusación constitucional.

En cuanto a la serie de nombramientos y actos de autorización que realiza el Senado respecto del poder ejecutivo, ambos países están bastante equilibrados, pero el Senado de Uruguay concentra, al menos a nivel constitucional, un rol más intenso en designaciones y control de la administración descentralizada que el Senado chileno (donde la participación en los nombramientos depende de lo que disponga la ley que cree cada órgano).

Por último, cabe destacar aquí el rol colegislador del Presidente. En este punto, si bien ambos países reconocen cierto predominio al poder ejecutivo, especialmente en lo que tiene que ver con el gasto público, la forma de regular esta función es distinta.

En general, el Ejecutivo tiene mayor incidencia en la legislación en Chile que en Uruguay.

La iniciativa exclusiva presidencial es en Chile un catálogo amplio y sistemático (art. 65) que cubre administración financiera, presupuestaria, división político-administrativa, tributos, empleo público, endeudamiento, remuneraciones, negociación colectiva y seguridad social, limitando al Congreso a aceptar, disminuir o rechazar. En Uruguay es más acotada (exoneraciones, empleos, pensiones, salarios mínimos, precios) y el Parlamento puede proponer leyes con gasto si es que se indican los recursos (pero con límites, ya que hay materias totalmente vedadas para el Parlamento, como ya vimos).

En cuanto a las urgencias legislativas, el Presidente chileno puede declararlas libremente en cualquier trámite (30 días), mientras el uruguayo solo al remitir el proyecto, sin acumular urgencias, y opera el silencio positivo si el poder legislativo no se pronuncia.

En el veto presidencial, Chile exige dos tercios de los presentes para insistir; Uruguay, tres quintos, pero reconoce silencio positivo a favor del Ejecutivo si no hay rechazo expreso en 30 días.

7. Presupuesto y planificación

En materia de Presupuesto, Chile tiene un régimen anual: el Presidente debe presentar el proyecto de ley de Presupuesto con tres meses de antelación y, si el Congreso no lo despacha en 60 días, entra en vigor el proyecto presidencial (operando una suerte de silencio positivo); el Congreso no puede alterar estimación de ingresos y solo reducir gastos. En Uruguay, como ya vimos, existe un presupuesto quinquenal: el Ejecutivo lo presenta en los primeros seis meses de gobierno; cada Cámara tiene 45 días y, si no se pronuncia, se entiende rechazado (es decir, aplica una suerte de silencio negativo), lo que traslada la presión al Ejecutivo, aunque se prorroga el presupuesto anterior.

Aquí la diferencia clave es la planificación. En Uruguay se conserva en este punto el paradigma planificador que fue tan relevante para los países latinoamericanos en el siglo XX, lo que, además del largo plazo del cálculo presupuestario, se refleja en la existencia de una Oficina de Planeamiento y Presupuesto, lo que permite financiar el programa de gobierno y relaja, por consecuencia, la presión anual en materia presupuestaria.

8. Síntesis final

Con miras al fortalecimiento de la relación entre el Senado chileno y el Senado uruguayo, es preciso tener presente:

8.1. Uruguay, en general, valora bastante la participación popular y ciudadana, la descentralización y las instancias colegiadas de deliberación, lo cual los llevó incluso a experimentar durante varios períodos de su historia con un Ejecutivo colegiado. Se trata de experiencias que hay que tener en cuenta al momento de promover instancias de entendimiento entre ambos países.

8.2. Ambos países son presidencialistas, pero en el caso de Uruguay existen mayores instancias de control parlamentario, particularmente en la censura de los

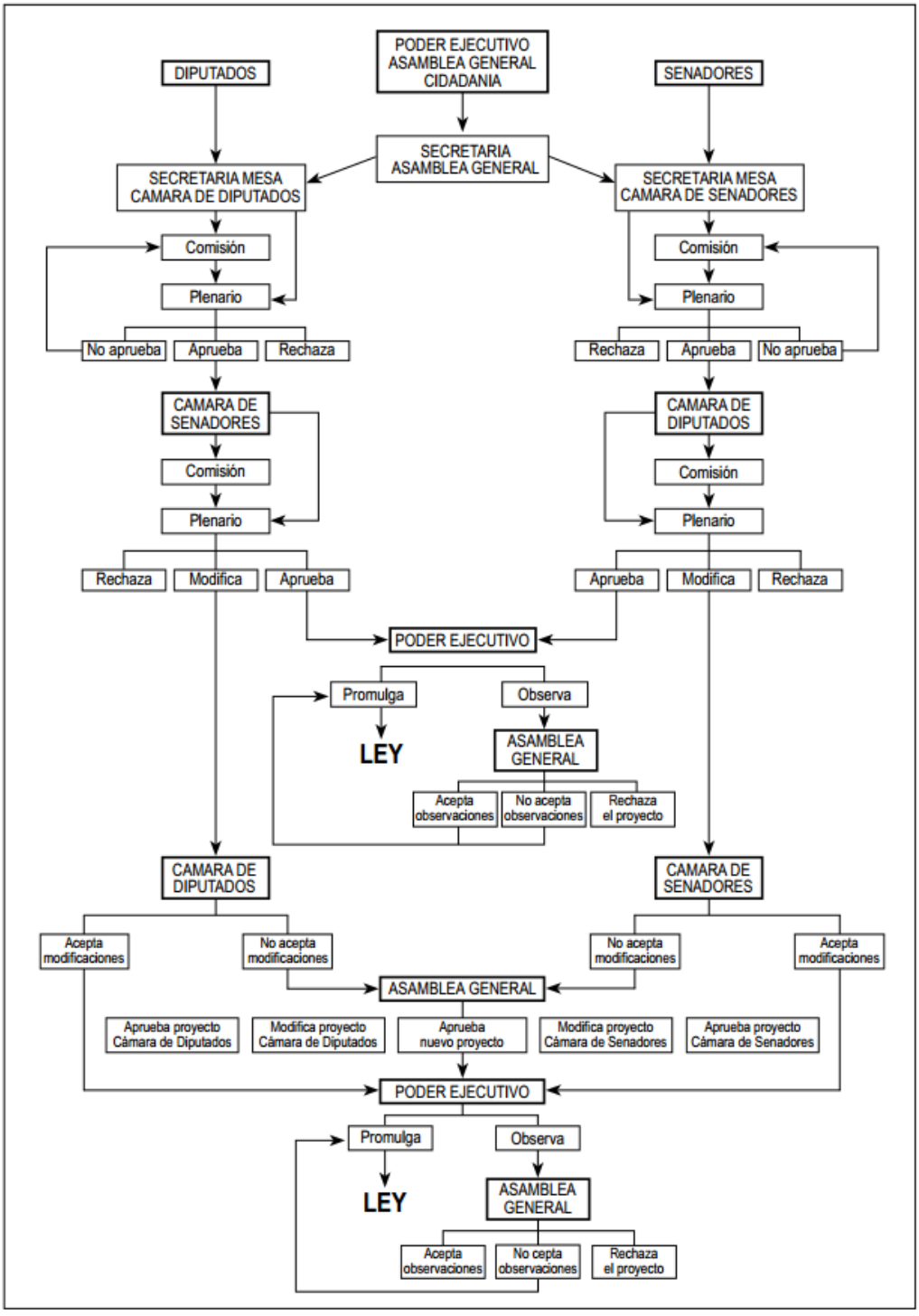
ministros. Como contrapartida, el poder ejecutivo incide de dos formas principales: en forma negativa, disolviendo las cámaras en caso de fracaso de la remoción, y en general, en forma positiva, a través de la figura del Vicepresidente, quien además es presidente del Senado y de la Asamblea General.

8.3. Si bien en Chile las cámaras tienden a funcionar de forma autónoma, en Uruguay hay mayores instancias de funcionamiento conjunto en la Asamblea General. Cualquier iniciativa de colaboración entre ambas entidades debe considerar, por lo tanto, también este aspecto: ¿la colaboración será sólo entre dos cámaras o también a nivel de la Asamblea?

8.4. La Asamblea General uruguaya tiene una (leve) mayor incidencia en el proceso legislativo, especialmente en lo relativo a la iniciativa legislativa, aunque el Ejecutivo conserva cierto control de la agenda a través de la figura del Vicepresidente. Este es un punto que se debe tener en cuenta para dimensionar la autonomía y relevancia del Parlamento uruguayo en la fijación de la agenda política y legislativa.

Anexos

1. Esquema del proceso legislativo en Uruguay



Fuente: BÖRNSEN (BÖNSTRUP), Wolfgang; y CAETANO, Gerardo. *Un modelo con pequeñas imperfecciones*, Fundación Konrad Adenauer, 2009, p. 244.

2. Tablas de quórums de la Constitución uruguaya

LEYES		
Materia	**Mayoría exigida**	**Artículo**
Aprobación de proyectos de ley, regla general	**Mayoría de presentes**, salvo disposición especial	Art. 133 y normas concordantes sobre votación legislativa
Reglamentación de las prohibiciones e incompatibilidades de legisladores y extensión a otros órganos	**Mayoría absoluta** de votos del total de componentes de cada Cámara	Art. 126
Ley orgánica del Banco Central de la República	**Mayoría absoluta** del total de componentes de cada Cámara	Art. 196
Ley orgánica del Tribunal de Cuentas	**Mayoría absoluta** del total de componentes de cada Cámara	Art. 210
Ley orgánica de la Corte Electoral	**Mayoría absoluta** del total de componentes de cada Cámara	Art. 324
Tribunal de lo Contencioso Administrativo, su organización y funcionamiento	**Mayoría absoluta** del total de componentes de cada Cámara	Art. 307
Reforma constitucional por ley constitucional	**Dos tercios** del total de componentes de cada Cámara	Art. 331, D
Formular textos alternativos ante una iniciativa popular de reforma constitucional	**Mayoría absoluta** de los componentes (Asamblea General).	**Art. 331, A**

Presentar directamente a plebiscito un proyecto de reforma constitucional.	**Dos quintos (2/5)** del total de la Asamblea General.	**Art. 331, B**
Aprobar un proyecto de reforma constitucional, que luego será ratificado o mejorado por una Convención Nacional Constituyente, que le dará su redacción definitiva, Finalmente se aprobará la reforma mediante plebiscito	**Mayoría absoluta** del total de componentes de la Asamblea General. (Luego la reforma debe ser aprobada también por la mayoría absoluta del total de los convencionales)	**Art. 331, C**

OTRAS MATERIAS VINCULADAS CON EL PODER LEGISLATIVO		
Materia	**Mayoría exigida**	**Artículo(s)**
Funcionamiento de cada Cámara	Mayoría absoluta de componentes para sesionar	Art. 104
Observaciones del Poder Ejecutivo a un proyecto de ley (Veto)	Rechazo o aceptación de observaciones con **tres quintos de votos de los miembros presentes** de cada Cámara	Art. 138
Límite al aplazamiento en la consideración de un proyecto con observaciones	Si una Cámara adopta una decisión distinta de la otra, la discrepancia se resuelve dentro del procedimiento del art. 138	Art. 138
Diferencias entre Cámaras en el trámite legislativo	La Asamblea General resuelve con **dos tercios de sufragios**	Art. 135
Dejar sin efecto una declaración de **urgencia del Poder Ejecutivo**	**Tres quintos** del total de los miembros de cada Cámara	Art. 168, N° 8, c)
Censura de un Ministro, de un grupo de Ministros o del Consejo de Ministros (se genera la renuncia de los censurados)	**Mayoría absoluta** de los miembros de la Asamblea General, especialmente reunida	Art. 148

Juicio político / acusación	Representantes por **mayoría simple** Senadores por **dos tercios** para separar de sus cargos a los acusados Para suspensión inmediata del Presidente y los Ministros, mientras se tramita la acusación, los representantes deben acordarlo por **dos tercios**	Arts. 93 Art. 102 Arts. 172 y 178 respectivamente

Fuente: elaborado con el programa de IA Perplexity a partir del texto actualizado de la propia Constitución (obtenido en el Comparador de Constituciones de la BCN) y las variables suministrados por el investigador

Bibliografía

1. Textos constitucionales y legales

Constitución Política de la República de Chile

Constitución de la República Oriental del Uruguay

Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Chile)

Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Chile)

Ley N° 16.821, Crea la Comisión Administrativa del Poder Legislativo (Uruguay)

Ley N° 16.698, Establécese la naturaleza jurídica de las Comisiones parlamentarias y su clasificación (Uruguay)

2. Libros, estudios y artículos

BOCKENFÖRDE, Ernst. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, 2000.

BÖRNSEN (BÖNSTRUP), Wolfgang; y CAETANO, Gerardo. *Un modelo con pequeñas imperfecciones*, Fundación Konrad Adenauer, 2009.

CAETANO, Gerardo. «Reflexiones en torno al trabajo y a la vocación parlamentaria. Teoría y práctica desde una mirada latinoamericana» (pp. 165-218), en: BÖRNSEN (BÖNSTRUP), Wolfgang; y CAETANO, Gerardo. *Un modelo con pequeñas imperfecciones*, Fundación Konrad Adenauer, 2009.

CAMACHO, César. «La democracia representativa en la función legislativa» (pp. 35-54), en: BLANCO, Eduardo; CHÁVEZ, Sandra; y MUÑIZ Carlos (coordinadores). *Tópicos del derecho parlamentario contemporáneo en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2023.

DELPIAZZO, Carlos. «Estructura del Estado uruguayo» (pp. 67-106), en: DE CORES HELGUERA, Carlos (coordinador). *El derecho en Uruguay*, Editorial Ubijus, 2017.

GONZÁLEZ, Luis. *Political structures and democracy in Uruguay*, University of Notre Dame, 1991

GROS ESPIELL, Héctor. *Las constituciones del Uruguay* [2ª ed.], Ediciones Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación, 1978.

PALTI, Elías. *Una arqueología de lo político. Regímenes de poder dese el siglo XVII*, Fondo de Cultura Económica, 2018

ROSANVALLON, Pierre. *El buen gobierno*, Manantial, 2021.

SOTO, Víctor. «Cuadro comparado entre el Congreso Nacional de Chile y el Parlamento de Uruguay», Serie Informes N° 11, Biblioteca del Congreso Nacional, 2026.

SOTO, Víctor. «Antecedentes para el debate sobre el sistema de gobierno (II): revisión de la historia constitucional chilena y propuestas de reforma», Serie Informes Nº 25-20, Biblioteca del Congreso Nacional, 2020. Disponible en línea: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29343/1/N_25_20_Regimen_de_gobierno_en_Chile.pdf

3. Sitios web

Sitio de la Cámara de Representantes de Uruguay: http://www.diputados.gub.uy/

Sitio de Ley Chile (BCN): https://www.bcn.cl/leychile/

Sitio de Asesorías Parlamentarias (BCN): https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/