

I. Historia constitucional del Uruguay	1
1. De la colonialización a la independencia	1
A. El periodo hispánico	1
B. La revolución.	6
C. La dominación luso-brasileña	21
D. La independencia.	24
2. La Constitución de 1830	29
La evolución institucional del Uruguay en el siglo XIX	43
3. La Constitución de 1918	59
La evolución institucional y política hasta 1934	74
4. La Constitución de 1934	76
Las reformas de 1936 y 1938	95
5. La Constitución de 1942	98
6. La Constitución de 1952	105
7. La Constitución de 1966	125
A. La aplicación de la Constitución y el proceso político ins- titucional entre 1967 y 1973	136
B. El periodo <i>de facto</i>	147
C. La restauración de la democracia	153
D. Las enmiendas constitucionales de 1989 y 1994	160
E. La reforma constitucional de 1997.	160
F. La reforma constitucional de 2004.	161

LAS CONSTITUCIONES DEL URUGUAY

I. HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL URUGUAY

1. *De la colonialización a la independencia*

El estudio histórico de las Constituciones que han regido la vida independiente de la República Oriental de Uruguay,¹ supone un breve y esquemático análisis previo de la evolución institucional del país en el periodo hispánico y en el subsiguiente proceso revolucionario.

A. *El periodo hispánico*

La tardía colonización española en las tierras situadas al norte del Río de la Plata y al este del Río Uruguay —que luego habría de constituir la base geográfica de la República Oriental de Uruguay—, no aparejó la creación de una unidad política o administrativa que se extendiera sobre todo ese territorio, ya que Montevideo tuvo hasta los últimos años del dominio español una limitada jurisdicción territorial, mientras las otras partes de la futura Banda Oriental dependieron directamente de Buenos Aires o de las Misiones.²

Tal circunstancia tiene una innegable importancia, no sólo para comprender la organización administrativa del país en el periodo hispánico,

1 Con carácter general es indispensable recurrir al libro de Esteva Gallicchio, Eduardo, *Historia constitucional de Uruguay*, Montevideo, 1993, t. I de sus *Lecciones de derecho constitucional 2*, y a la obra del mismo autor *Documentos para el Estado de la historia constitucional del Uruguay*, Montevideo 1993-1995, 4 ts.

2 Pivel Devoto, Juan E., *Raíces coloniales de la Revolución Oriental de 1811*, Montevideo, 1952, pp. 131-134; *id.*, “Nuestra integración territorial y política”, *Marcha*, 16 de mayo de 1958; Petit Muñoz, Eugenio, “Artigas y la unidad de la Banda Oriental”, *La Mañana*, Montevideo, 13 de junio de 1964; Reyes Abadie-Bruschera-Melogno, *La Banda Oriental: pradera, frontera, puerto*, 1965, pp. 107-117; el libro de Narancio, Edmundo M., *La independencia de Uruguay*, 2a. ed., Madrid, 1992, Montevideo, 2000, cubre desde el periodo hispánico hasta la Constitución de 1830 y es de indispensable lectura para el conocimiento de este lapso.

sino también para seguir a través de todo este lapso, el proceso hacia una unificación política que era la consecuencia necesaria del medio geográfico, y que habría de culminar, en el periodo revolucionario, con la formación de la Banda o Provincia Oriental.

Es por ello que da una equivocada idea de nuestra organización política en el periodo español, cuando se estudia tan sólo la de Montevideo.

La distinción, que incluso puede llamarse contraposición, entre Montevideo y la campaña se proyecta en toda la historia del país, y explica no solamente muchos aspectos de la Revolución, sino también de nuestra historia política de los siglos XIX y XX.³

El gobierno de Montevideo y de la limitada zona que de él dependía, no permaneció inmutable durante todo el periodo hispánico, sino que, por el contrario, sufrió en esta época importantes cambios.

Cuando la ciudad fue fundada, Bruno Mauricio de Zabala, gobernador y capitán general de la provincia del Río de la Plata, creó sin demora el Cabildo que habría de dirigir la vida del nuevo centro poblado, eligiendo de inmediato a las personas que lo integrarían.⁴

El Cabildo fue naturalmente el principal elemento de la administración local de la ciudad. No sólo actuó de acuerdo con sus competencias, establecidas en la legislación indiana, como organismo gubernativo, político y municipal, sino que fue siempre el intérprete de los deseos, aspiraciones y necesidades de la población.

El Cabildo de Montevideo se compuso, desde su fundación, de nueve miembros: un alcalde ordinario de primer voto, un alcalde ordinario de segundo voto, un alférez real, un alguacil mayor, un alcalde provincial, un fiel ejecutor, un depositario general, un alcalde de Santa Hermandad y un procurador general, que poseían dos clases de competencias: privativas y particulares de cada uno de los empleos, y deliberantes, en cuanto actuaban en corporación.⁵ Sin entrar en el análisis de estas competencias

³ Un agudísimo análisis de esta cuestión ha sido realizado por Ferreiro, Felipe, "Orígenes uruguayos", publicado inicialmente en folleto, luego en *El Debate*, Montevideo, 29 de junio de 1949 y en *Estudios históricos e internacionales*, Montevideo, 1989, pp. 17-27.

⁴ *Revista del Archivo General Administrativo*, Acta del Cabildo del 20 de diciembre de 1729, t. I, p. 208. A excepción del primer Cabildo, nombrado por Zabala, los sucesivos miembros fueron elegidos por los mismos miembros que cesaban. Véase Bauzá, Francisco, *Historia de la dominación española en el Uruguay*, Montevideo, t. I, p. 208.

⁵ Blanco Acevedo, Pablo, *El gobierno colonial en el Uruguay y los orígenes de la nacionalidad*, Montevideo, 1944, pp. 62, 90 y ss. El estudio de la organización judicial de Montevideo en el periodo hispánico puede verse en Ferres, Carlos, *Época colonial, la ad-*

—particulares y concejiles—, es necesario señalar que fue en los alcaldes en quienes recayó, durante todo el dominio español, el ejercicio parcial de la función judicial.

En los primeros años de la vida de Montevideo, era el Cabildo la única autoridad propia de la ciudad, ya que en todas las demás materias se dependía de Buenos Aires. En efecto, política y militarmente, la autoridad jerárquica directa era el gobernador y capitán general de Buenos Aires, que designaba para Montevideo un comandante militar, funcionario que carecía de toda competencia propiamente política. Después de un intento frustrado en 1748, se creó al año siguiente el oficio de teniente gobernador para Montevideo. Aunque se ha discutido la naturaleza de las funciones de estos tenientes gobernadores, es evidente que su importancia en Montevideo fue nula, ya que actuaron en la ciudad sólo hasta la creación de la gobernación de Montevideo, en 1750.⁶

La creación de la Gobernación Política y Militar de Montevideo fue el resultado de una larga serie de gestiones iniciadas por la ciudad.⁷

Los instrumentos jurídicos que organizaron la nueva Gobernación, la subordinaban al gobierno y capitania general de Buenos Aires; pero, aparte de que el gobernador sería designado directamente por la corona, se estableció una precisa determinación de sus competencias propias en lo político, en lo militar⁸ y aun en lo judicial.⁹

La creación del Virreinato del Río de la Plata, en 1776, no alteró la situación jurídica de la Gobernación de Montevideo, porque el virrey vino a ocupar, frente al gobernador de Montevideo, la misma situación de los antiguos gobernadores y capitanes generales de Buenos Aires.

ministración de justicia en Montevideo, Montevideo, 1944; Petit Muñoz, Eugenio, *La condición jurídica de los negros durante el coloniaje en la Bandera Oriental*, Montevideo, 1948, pp. 488 y ss.

⁶ Blanco Acevedo, Pablo, *op. cit.*, nota 5, pp. 62 y ss.; *Revista del Archivo General Administrativo*, t. II, pp. 246-272.

⁷ *Revista del Archivo General Administrativo*, t. I, p. 444. Acta del 7 de febrero de 1738.

⁸ Real despacho de 22 de diciembre de 1749 y Real título del 22 de diciembre de 1749, en *Revista del Archivo General Administrativo*, pp. 315, 320, 324.

⁹ La fundación de la gobernación de Montevideo tuvo gran importancia desde el punto de vista de la organización judicial. Desde este momento el rey prohibió a la Audiencia de Charcas que continuara mandando jueces comisionados a Montevideo. Asimismo, se establecieron las competencias propias de los gobernadores en materia judicial, que eran tanto las privativas de su cargo, como las del fuero común, que ejercían conjuntamente con los alcaldes (véase Petit Muñoz, *op. cit.*, nota 5, pp. 491 y ss.).

Montevideo mantuvo su organización política y jurídica sin cambio alguno, incluso cuando en 1782 se dictó la Real Ordenanza de los Intendentes de Ejército y Provincia para el Virreinato del Río de la Plata, ya que fue exceptuada expresamente de este régimen,¹⁰ que significó una transformación tan radical en la estructura administrativa de la América hispana.

Casi hasta los últimos momentos de la dominación española, habría de estar el gobierno de Montevideo a cargo de un gobernador político y militar. En enero de 1811 se instaló en Montevideo el Virreinato del Río de la Plata, ante la situación creada por el movimiento revolucionario de mayo de 1810, pero subsistiendo simultáneamente en la ciudad un gobernador. Por último, cuando el virrey Elío tuvo que regresar a España, el gobernador Vigodet fue designado, el 26 de julio de 1811, capitán general de las provincias del Río de la Plata.¹¹

10 Pivel Devoto, Juan E., *Raíces coloniales de la Revolución Oriental de 1811*, cit., nota 2, p. 132, Un excelente estudio del régimen de las intendencias, con especial referencia a la de Buenos Aires, es el de Lynch, John, *Administración colonial española (1782-1810)*, Buenos Aires, 1962. En lo referente a la situación de Montevideo, p. 69. Sobre todo la organización hispánica: Zorra Quin Becu, Ricardo, *La organización política argentina en el periodo hispánico*, Buenos Aires, 1959.

11 Bauzá, Francisco, *op. cit.*, nota 4, t. III, pp. 27 y 30. Este periodo es interesante desde el punto de vista institucional, especialmente en cuanto a la creación, el 24 de mayo de 1812, por Vigodet, del Tribunal del Consulado en Montevideo, Roca, C. Alberto, *La jurisdicción comercial en la gobernación de Montevideo. La diputación consular. El Consulado*, en *II Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, 1990, Actas Estudios, Madrid, 1991. Véase “Lincoln R. Maiztegui Casas, Elío, Caudillo en Montevideo”, *El Observador*, Montevideo, 5 de mayo de 2001. Paris, M. Blanca y Cabrera Piñón, Querandy, “Las relaciones entre Montevideo y Buenos Aires en 1811. El Virreinato de Elío”, *Revista de la Facultad de Humanidades y Ciencias*, Montevideo, año I, núm. 2 y año II, núm. 3, 1947-1948.

La organización Política de la ciudad de Montevideo sufrió en determinados momentos alteraciones fundamentales. Desde el 2 de febrero hasta fines de agosto de 1807, Montevideo estuvo bajo la ocupación militar británica. En principio, la ocupación inglesa no modificó el sistema de autoridades tradicionales y el Cabildo siguió actuando con todas sus competencias. Sin embargo, el comandante militar inglés no sólo ejercía todas las funciones militares, sino que también se reservó funciones políticas y civiles, como la de actuar como órgano de apelación en las causas anteriormente subían al Virrey o a la Audiencia (véase Blanco Acevedo, Pablo, *op. cit.*, nota 5, pp. 117, 180, 181, 183 y 187; Ferrer, Carlos, *op. cit.*, nota 5, pp. 309 y ss.; Pivel Devoto, Juan E., “El Cabildo durante la ocupación británica de 1807”; “Las invasiones inglesas y los intereses económicos de Montevideo. En torno a las Estrella del Sur”; “Montevideo durante la ocupación británica en 1807”, *Marcha*, Montevideo 1o., 8 y 15 de febrero, 17 de marzo y 1o. de mayo de

Quizá la característica esencial y de mayor trascendencia institucional en la historia de Montevideo en el periodo hispánico, es que esta gobernación sufrió un constante proceso de ampliación de su efectiva jurisdicción territorial que fue provocando, por vía indirecta, la unidad de la Banda Oriental.¹² Conjuntamente con estas autoridades políticas y judiciales existieron en Montevideo algunos otros organismos o funcionarios que es conveniente citar para tener una idea de la estructura administrativa de la ciudad.

En lo que se refiere a la aduana, y aunque ésta existiera de hecho desde 1778, se estableció por Real Cédula del 10 de febrero de 1779, complementada el 21 de septiembre del mismo año por otra que creaba el cargo de “Comandante del Resguardo de todas las Rentas de Montevideo y Costas del Río de la Plata”.

En lo que respecta al Consulado —organismo de la legislación india de complejas funciones en materia comercial, que fundamentalmente actuaban en los juicios relativos a esta materia—, sólo se creó en Montevideo —pese a las antiguas gestiones que se habían hecho en este sentido— en 1812.¹³ Sin embargo, creado el Consulado de Buenos Aires en 1794, se establecen en Montevideo, desde 1796, diputados del consulado, con competencia para actuar en los juicios de carácter comercial.

Finalmente, lo relativo a la recaudación fiscal estuvo en las primeras épocas encomendado a los llamados oficiales reales, pero a partir de la Ordenanza de Intendentes de 1782, se estableció en Montevideo una Subdelegación o Ministerio de la Real Hacienda, que aparte de las funciones directas de recaudación, ejercía un contralor sobre la aduana y poseía los cometidos de tesorería en cuanto efectuaba todos los pagos. Esta

1957). Asimismo, en 1808 se produjo un movimiento juntista en Montevideo. En esa ocasión el 21 de septiembre de 1808, un cabildo abierto decidió obedecer pero no cumplir las órdenes del virrey de Buenos Aires, formándose una Junta de Gobierno presidida por el gobernador de Montevideo (Blanco Acevedo, Pablo, *op. cit.*, nota 5, pp. 219 y ss.; Susivila, Jacinto, *Junta de Gobierno de Montevideo en 1808*, Montevideo, 1958-1960, 3 ts.; Puentes, Gabriel A., *Don Francisco Javier de Elío en el Río de la Plata*, Buenos Aires, 1966, pp. 152 y ss.).

12 Pivel Devoto, Juan E., *Raíces coloniales de la Revolución Oriental de 1811*, *cit.*, nota 2, p. 184.

13 Capilla de Castellanos, Aurora, “Historia del Consulado de Comercio de Montevideo”, *Revista Histórica*, t. XXXII, núms. 94-96, agosto de 1962.

Subdelegación o Ministerio, compuesto de cinco funcionarios, dependía directamente de la Delegación o Tribunal de Buenos Aires.¹⁴

No cabe en este esquema introductorio analizar toda la organización administrativa de Montevideo, ni tampoco el estatuto jurídico de las otras regiones del territorio oriental que dependía de distintos centros de autoridad,¹⁵ pero lo que interesa señalar es que al analizar la mal llamada época colonial¹⁶ de nuestro país, se asiste, por un lado, a un constante proceso —impuesto por la geografía y la realidad económica—, tendiente a lograr la unificación administrativa y política del territorio, dividido por una defectuosa organización, y, por otra parte, a una permanente brecha de las autoridades y de la población de Montevideo para poseer un estatuto relativamente autónomico, frente a Buenos Aires.

Fue así que la lucha entre los puertos del Río de la Plata conjuntamente con la oposición entre la ciudad de Montevideo y la Campaña, constituyeron dos de los factores que caracterizaron parcialmente nuestra Revolución y que se proyectaron decisivamente en la evolución política posterior.

B. *La revolución*

En el periodo comprendido entre 1810 y 1819 la organización institucional de la Banda o Provincia Oriental, estuvo determinada por el proceso revolucionario. Mientras que Montevideo se mantuvo como baluarte español en el Río de la Plata, y constituida en capital de Virreinato,¹⁷

14 Pivel Devoto, Juan E., *Raíces coloniales de la Revolución Oriental de 1811*, cit., nota 2, pp. 99 y ss.; Blanco Acevedo, Pablo, *op. cit.*, nota 5, pp. 70, nota 4 y 72.

15 Existieron cabildos en otras varias villas y ciudades del territorio oriental. Pueden citarse los de Maldonado, San José, Canelones, Santa Lucía, Colonia del Sacramento, Soriano, etcétera. La Colonia del Sacramento tuvo una estructura institucional propia puesto que hasta 1777 estuvo bajo dominación lusitana, ya que fueron los portugueses quienes la fundaron en 1680.

16 Jurídicamente las Indias no eran una Colonia de España. La demostración de este acerto puede encontrarse en una amplia bibliografía. En especial, puede consultarse: Levene, Ricardo, *Las Indias no eran colonias*, Buenos Aires, 1951; Ramos, Demetrio, “Sobre la posible sustitución del término época colonial”, *Boletín Americanista*, Barcelona, núm. 1, 1959; García Gallo, Alonso, *La Constitución política de las Indias Españolas*, Madrid, 1946; Altuve-Febus, Fernán, *Los Reinos del Perú*, Lima, 2001. En sentido contrario, con alguna argumentación jurídica, pero básicamente con razonamientos realistas extraídos de la historia: Busaniche, José Luis, *Historia argentina*, Buenos Aires, 1965.

17 Desde junio de 1814 hasta febrero de 1815, en que las tropas artiguistas entraron en Montevideo, la ciudad sufrió la dominación porteña o de Buenos Aires. Durante este periodo se designó un gobernador intendente desde la ex capital del Virreinato; se nombró

colaboró por intermedio de su diputado en la elaboración de la Constitución de Cádiz, que llegó a ser jurada y a tener la consiguiente vigencia,¹⁸ la campaña oriental, sublevada en los primeros meses de 1811, sufrió las consecuencias institucionales de la Revolución.

Todo este periodo está dominado por la figura de José Artigas, por lo que, en realidad, el análisis institucional de la *revolución oriental* es, fundamentalmente, el estudio del gobierno que Artigas ejerció y de sus ideas respecto de la organización definitiva de estos territorios.

El levantamiento popular y campesino que en los primeros meses de 1811 se produjo en la Banda Oriental contra las autoridades españolas de Buenos Aires y Montevideo, constituyó la iniciación de un proceso revolucionario de características muy particulares¹⁹ que habría de conducir a la independencia política frente a la *madre patria*, pero que, en verdad, no fue, al comienzo, igual que en toda América —teniendo en consideración las causas y circunstancias locales— y, desde el punto de vista de la teoría política, más que la manifestación americana de la Re-

un delegado extraordinario del gobierno de Buenos Aires: se renovó el Cabildo sobre la base de una lista enviada desde Buenos Aires, se sustituyó el Consulado, creado en 1812 por un juez diputado de Comercio y se estructuró la organización fiscal y administrativa para subordinarla totalmente a Buenos Aires (véase Beraza, Agustín, *La Diputación Oriental a la Asamblea Constituyente 1814-1815*, Montevideo, 1953, pp. 29 y ss.; Capilla de Castellanos, Aurora, *op. cit.*, nota 13, *Revista Histórica*, núms. 94-96 y 97-98.

18 Gallinal, Gustavo, “La Constitución española de 1812 en Montevideo”, *Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay*, t. I, pp. 117 y 529. La Constitución fue publicada en Montevideo el 24 de septiembre de 1812 y jurada el 27 de septiembre del mismo año. El plesbítero Rafael Zufriateguy Mas de Ayala, natural de Montevideo, fue el diputado de esta ciudad en las Cortes de Cádiz (véase *Archivo Artigas*, t. IV, p. 360; t. VII, p. 11; t. XIII, p. 28). Véase también el artículo de Pérez Santarcieri, María Emilia, “Que todos griten: «¡Viva la Pepa!» Montevideo y su primera Constitución española”, *Lea*, Montevideo, 27 de septiembre de 1988; y el trabajo de López Rocca, Elbio J., *Influencia de la Constitución de Cádiz en el constitucionalismo rioplatense*, Cuaderno núm. I, Montevideo, Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de la República, 1988, pp. 35 a 52; Semino, Miguel A., *La Constitución de Cádiz, en práctica constitucional*, Montevideo, FCU, 1993, pp. 209 y 210.

19 Beraza, Agustín, *La Revolución oriental, 1811*, Montevideo, 1961; Meso, Justo, *Los primeros patriotas orientales de 1811*, Montevideo, 1914; *id.*, *Junta Departamental de Montevideo, La Revolución de 1811 en la Banda Oriental*, Montevideo, 1962; *id.*, *La economía de la Banda Oriental, 1811-1820*, Montevideo, 1964; Barrán, José P. y Nahum, Benjamín, *Bases económicas de la revolución artiguista*, Montevideo, 1963; Pivel Devoto, Juan E., “El éxodo de 1811 y la tradición nacional”, *Marcha*, Montevideo, 20 de octubre de 1961 y *Gaceta de la Universidad*, núm. 6, junio-julio 1963; Reyes Abadie, Washington, *Artigas y el federalismo en el Río de la Plata*, Montevideo, 1974.

volución española, provocada por la entrada de las tropas napoleónicas en la Península.²⁰

Desde el punto de vista de nuestra historia político-institucional, es realmente importante señalar la fundamentación jurídica que se dio en el momento a la revolución en la Banda Oriental, y a la consiguiente estructura del Estado. Esta doctrina, esbozada en un conjunto de documentos artiguistas, es realmente original.

Parte del hecho de que el levantamiento popular de la Banda Oriental contra las autoridades españolas de Montevideo, en los primeros meses de 1811, se hizo con el auxilio y el apoyo de Buenos Aires, lo que dio lugar a un pacto tácito entre los orientales y las autoridades porteñas. Roto este pacto, también tácitamente, como consecuencia del tratado firmado por las autoridades de Buenos Aires con los portugueses, y por el cual aquéllas se obligaban a abandonar la Banda Oriental, el pueblo oriental, abandonado a sí mismo, se constituye como entidad política y se da un jefe en la persona de José Artigas.

Indudablemente, el fundamento doctrinario encontrado en la época a la revolución oriental, no es más que una aplicación de la tesis de la retroversión de la soberanía, en nombre de la cual se hizo tanto la revolución española como la americana. En efecto, la soberanía retrovertió en el pueblo oriental, o mejor dicho, en *los pueblos*, como consecuencia de los sucesos acaecidos en España. Por una alianza tácita se aceptó a las autoridades de Buenos Aires, pero al romperse esta alianza, los pueblos, nuevamente en uso de su soberanía originaria, concertaron el pacto social y se constituyeron como entidad política en provincia, dándose un jefe.²¹

20 La historiografía liberal clásica nacida en las últimas décadas del siglo XIX sobrevaloró la influencia de las ideas políticas que sustentaron las revoluciones francesa y norteamericana de fines del siglo XVIII. Modernas investigaciones han demostrado que la revolución hispanoamericana estuvo menos influida de lo que se creía por ideologías extranjeras y que en cambio era, en parte, la expresión de un pensamiento político español, de origen medieval, representado por la tardía escolástica del *siglo de oro*. En este sentido es muy importante conocer la obra de Stoetzer, Carlos, *Raíces escolásticas de la emancipación de la América española*, Madrid, 1982.

Un precursor de esta tendencia en el Uruguay fue el historiador Felipe Ferreiro, quien en numerosos trabajos llamó la atención sobre la influencia de las ideas políticas del famoso teólogo del siglo XVI Francisco Suárez, uno de los principales exponentes de la moderna escolástica española antiabsolutista. *Cfr.* Ferreiro, Felipe, *La disgregación del Reino de Indias*, Montevideo, 1981.

21 Esta tesis ha sido analizada y sistematizada por Narancio, Edmundo M., *El origen del Estado Oriental*, Montevideo, 1948. Asimismo ha sido estudiada, desde otro punto de

Esta construcción teórica, mezcla de viejos conceptos hispánicos sobre la soberanía popular e ideas francesas²² recientemente asimiladas sobre el pacto social, no constituye en verdad más que el intento de fundamentación conceptual de un hecho real: la autonomía revolucionaria que la campaña oriental logró en 1811, y la jefatura que José Artigas ejerció sobre todo el campesinado, como conductor de un pueblo en armas.

A partir de la Asamblea de 1811, que lo proclamó *jefe de los orientales*, Artigas ejerció, durante nueve años, un amplísimo poder político y militar sobre el territorio de la Provincia Oriental.

Como jefe de los Orientales, cargo que naturalmente nunca tuvo una delimitación de sus competencias, Artigas poseyó un poder amplísimo, no li-

vista, por Ardao, María Julia y Capilla de Castellanos, Aurora, *Artigas*, Montevideo, 1951, pp. 14, 22, 25, 28, 32 y 33.

Además de los documentos analizados en estas dos monografías, merece citarse las palabras pronunciadas en 1813, en el Congreso de Capilla Maciel, por el doctor Pérez Castellanos: “El mismo derecho que tuvo Buenos Aires para sustraerse al Gobierno de la metrópoli de España, tiene esta Banda Oriental para sustraerse al Gobierno de Buenos Aires. Desde que faltó la persona del rey, que era el vínculo que a todos nos unía y subordinaba, han quedado los pueblos acéfalos y con derecho a gobernarse a sí mismos” (citado por Pereda, Setembrino, *Artigas*, t. II, p. 445).

Juan A. Rebella (*Lo hispánico en la acción y el pensamiento político de Artigas*, Montevideo, 1953), explica con gran claridad este aspecto de la Revolución. Dice así: “Desapareció el vínculo con la Monarquía, en forma previsoría, según pensó en la primera etapa de la Revolución y de manera definitiva cuando se evolucionó hacia la guerra de la independencia, era natural que como consecuencia —roto el pacto «solemne y explícito» de la constitución del Reino e Indias— la soberanía volviera a sus poseedores primitivos, o sea a «los pueblos», que pasaban así a ser «pueblos libres». El fraccionamiento de la soberanía en cada uno de los «pueblos» era una consecuencia lógica de la Revolución” (p. 20). “La expresión «pueblos» hace referencia a las ciudades o poblaciones con sus respectivas jurisdicciones territoriales, por lo cual todo territorio que se quiera considerar estaba comprendido en «los pueblos» (p. 18). En el estado actual de los estudios artiguistas su plan puede concretarse de la siguiente manera: en una primera etapa «los pueblos» de determinado territorio se agruparían en estados, o «provincias», como se les llamaba encarrando futuros desarrollos del plan, teniendo en cuenta no ya las divisiones administrativas que en el pasado habían existido contemplando los intereses de la Corona —y en esto la ideología artiguista se separaba también de la doctrina del «*uti possidetis*», sustentada por Bolívar y otros próceres de la independencia—, sino las que indicara la propia conveniencia o voluntad superior de los mismos pueblos” (p. 22).

Sobre las raíces ideológicas del pensamiento revolucionario oriental Narancio, Edmundo M., “Las ideas en el Río de la Plata a comienzos del siglo XIX”, apartado núm. 14 de la *Revista de la Facultad de Humanidades y Ciencias*, Montevideo, 1955.

²² Dotta, Mario, *El artiguismo y la Revolución francesa*, Montevideo, FCU, 1991.

mitado en realidad por textos o normas jurídicas. Fue así el conductor militar de un pueblo en armas y el dirigente indiscutido de su política interior y exterior.

Sin embargo, el jefe de los orientales reconoció siempre como límite de su autoridad la voluntad popular, expresada a través de los Congresos o Asambleas. No cabe aquí señalar la larga serie de reuniones de representantes del pueblo de la Provincia durante todo este periodo, que constituyen, si no un esbozo de Poder Legislativo, por lo menos la manifestación evidente de cómo el caudillo y conductor reconocía el origen popular de su autoridad, que era, por tanto, fuente, límite y fin de su poder político.²³ Artigas gobernó a la Banda Oriental hasta 1819.

Aunque en un periodo el jefe de los orientales asentó su gobierno en una pequeña localidad recientemente fundada sobre el Río Uruguay y que llamó Purificación, puede decirse que en estos años la capital de la Provincia fue el Cuartel General volante de Artigas. Debe señalarse que Artigas

23 Gros Espiell, Héctor, “La formación del ideario artiguista”, *Artigas*, Montevideo, 1951, p. 218, dice: “Pero el pueblo oriental, al darse un jefe en la persona de José Artigas no abdicaba de su soberanía, sino que, por intermedio de sus representantes, ejerce sus poderes específicos, controla y fiscaliza, pudiendo retomar en cualquier momento el ejercicio de los poderes delegados. Las asambleas artiguistas que ejercen teóricamente estos poderes son en realidad órganos de gobierno más o menos estables, con reuniones periódicas en las cuales Artigas explica su actuación y rinde su autoridad ante los representantes de la soberanía provincial”. Narancio, Edmundo M., *Un proyecto de “Constitución Provisoria” para las Provincias del Río de la Plata, 1811*, Buenos Aires, 1961. Traible, José María, *Las asambleas populares representativas en el periodo artiguista*, Montevideo, Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, 1951, pp. 37 y 42. Capilla de Castellanos, Aurora, *Las elecciones de los congresos artiguistas de 1813*, Montevideo, 1950; *id.*, “El sistema representativo en el Congreso de abril. La elección popular en 1813”, *Marcha*, 1963; *Artigas: la conciencia cívica*, Montevideo, Enciclopedia Uruguaya núm. 12, 1968.

El 5 de abril de 1813, Artigas decía a los representantes del pueblo oriental: “Ciudadanos: el resultado de la campaña pasada me uso al frente de vosotros por el voto sagrado de vuestra voluntad general. Hemos corrido diecisiete meses cubiertos de la gloria, y la miseria, y tengo la honra de volver a hablaros en la segunda vez que hacéis el uso de vuestra soberanía. En ese periodo yo creo que el resultado correspondió a vuestros designios grandes. El formará la admiración de las edades. Los portugueses no son los S.S. de nuestro territorio; de nada habría servido nuestros trabajos si con ser marcados en la energía y la constancia no tuviesen por guía los principios inviolables del sistema que hizo su objeto. Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa por vuestra presencia soberana. Vosotros estáis en el pleno goce de vuestros ahí el fruto de mis ansias y desvelos y ved ahí también todo el premio de mi afán. Ahora en vosotros está el conservarla. Yo tengo la satisfacción honrosa de presentaros de nuevo mis sacrificios y desvelos, si gustáis hacerlo estable”.

actuó en forma directa preferentemente en el campo militar, ejerciendo en las restantes materias una autoridad que, aunque muy poderosa, era indirecta y constituía más bien una superintendencia política, administrativa, judicial y económica sobre las autoridades locales.

Cuando Montevideo fue tomada por las tropas orientales, en febrero de 1815, el comandante militar de las fuerzas patriotas, Otorgués, por orden de Artigas, convocó a todos los pueblos para que eligieran un representante a una Asamblea Provincial, que se realizaría en esta ciudad, para elegirse un gobierno que actuara en toda la provincia, pero los sucesos militares impidieron que esta Asamblea se reuniera.

Poco después de la toma de Montevideo, Artigas, por orden del 21 de marzo de 1815, invistió a Otorgués de la autoridad militar y política de la ciudad, en un cargo de naturaleza evidentemente similar al de gobernador en la época española, que Otorgués ejerció hasta poco después de ser revocada su designación por el jefe de los orientales.

A partir de este momento, fue el Cabildo de Montevideo el que actuó como autoridad política, no sólo ya sobre la ciudad, sino sobre gran parte del territorio oriental. El cabildo montevideano se transformó así en un cabildo gobernador, para el cual Artigas estableció un régimen electoral, destinado a permitir que fuera realmente representativo de la provincia.²⁴ La ligazón entre el jefe de los orientales y el cabildo gobernador fue establecida por medio de un delegado que, con amplias facultades, actuaba en Montevideo.²⁵ Artigas ejercía permanentemente sobre estas autoridades una supervigilancia, al mismo tiempo que impartía, mediante una copiosísima correspondencia, las directivas generales a que debía ajustar su acción.

El resto de la provincia fue también organizada en este periodo, dividiéndola en departamentos, cuyo gobierno estaba a cargo de cabildos, elegidos por un sistema popular representativo indirecto. Estos cabildos están subordinados al de Montevideo, y, a su vez, había dentro de los departamentos autoridades locales, sometidas a la autoridad del cabildo departamental.

24 Ardao, María Julia y Capilla de Castellanos, Aurora, *op. cit.*, nota 21, p. 27. Bauzá, Francisco, *op. cit.*, nota 4, t. III, p. 259; Traibel, José María, *Breviario artiguista*, Montevideo, 1951, p. 66.

25 Artigas, en oficio del 13 de agosto de 1815, dirigido al Cabildo de Montevideo, determinaba cuáles eran las facultades de su delegado. Véase Ardao, María Julia, *op. cit.*, nota, p. 128; Capilla de Castellanos, Aurora, "Historia del Consulado" (2a. parte), *Revolución Histórica*, núm. 97-98.

Es decir, que hacia 1819, y pese a las dificultades resultantes de un estado bélico permanente que impedía la organización constitucional de la provincia, Artigas había dotado a la Banda Oriental de un sistema de autoridades de carácter representativo y popular que, bajo su vigilancia y dirección, debían gobernar provisionalmente estos territorios, hasta el día en que fuera posible dictar la Constitución de la provincia.

Hubo también en este periodo algunos intentos de estructurar, con una base más orgánica y ambiciosa, aunque asimismo provisionalmente, un gobierno para la provincia. Así, por ejemplo, durante el Congreso de abril de 1813, se estableció un gobierno municipal para toda la Banda Oriental, con la finalidad de entender en lo relativo a la “administración de la justicia y demás negocios de la economía interior del país”. En dicho gobierno municipal, el primero organizado en el país, Artigas fue elegido, por el Congreso que estableció este órgano, presidente y gobernador militar de la provincia.²⁶

El Gobierno de Guadalupe o gobierno económico de la provincia, no tuvo una larga duración, pero durante el corto periodo de tiempo en que

26 Acta de la sesión del Congreso del 21 de abril de 1813: “...lo cual, oído atentamente por la multitud de ciudadanos que estaban reunidos por sí y en representación de la provincia, después de una reflexiva y bien meditada conferencia, acordaron, por el mayor número de votos, que convenía a la Provincia Oriental, y era su voluntad irrefragable el que se estableciese un cuerpo municipal que entendiese en la administración de la justicia y demás negocios de la economía interior del país, sin perjuicio de las ulteriores providencias que para ese mismo propósito emana de la Asamblea Soberana del Estado, con acuerdo de los respectivos diputados de esta provincia; y en consecuencia convino toda la Asamblea en hacer las elecciones de miembros que han de formar dicho cuerpo municipal, en los términos siguientes: El ciudadano José Artigas, gobernador militar, y sin ejemplo presidente del cuerpo municipal. Los ciudadanos Tomás García Zúñiga y León Pérez, jueces generales. El ciudadano Santiago Sierra depositario de los fondos públicos en la provincia. El ciudadano doctor José Revuelta, juez de vigilancia y asesor de los casos que esté impedido el propietario. Los ciudadanos Juan Méndez y Francisco Plá, protectores de pobres. El ciudadano Miguel Barreiro, secretario del gobierno; y el ciudadano José Gallegos, escribano público de dicha corporación. Cuyo nombramiento fue confirmado y ratificado por todos haciéndolos responsables ante las aras de la patria de cualesquiera deliberación que sea opuesta al interés del pueblo, a su dignidad y a la rectitud de la justicia, en fe de lo cual lo firmaron en el día y fecha expresados”.

Ravignani, Emilio, *Un proyecto de Constitución relativo a la autonomía de la Banda Oriental*, Buenos Aires, 1929, p. 17; Ferreiro, Felipe, *Introducción. El Congreso de abril de 1813 a través de los documentos*, Montevideo, 1951; Ardao, María Julia, “El gobierno artiguista en la Provincia Oriental”, *Artigas*, Montevideo, 1951, p. 121; de la misma autora, *El gobierno económico de la Provincia Oriental, 1813*, Montevideo, 1965.

actuó, manifestó como una de sus preocupaciones, la determinación de sus competencias en materia financiera y la organización de la justicia, que fue atribuida, de acuerdo con el derecho tradicional, a los cabildos.

Sin embargo, resultó evidente que en el estado de continua conmoción bélica que vivía la Provincia Oriental, no era posible organizar, ni siquiera provisionalmente, un gobierno sobre bases estables. Tan sólo podía pensarse en un gobierno personal dirigido por el jefe de los orientales, que se organizase de acuerdo con las cambiantes circunstancias del momento, pero respetando, sin embargo, determinados principios básicos.

9. El gobierno artiguista no fue solamente el gobierno de la Provincia Oriental, porque su autoridad se ejerció en determinado momento, sobre algunas de las provincias que hoy forman la República Argentina.

En la lucha contra el gobierno de Buenos Aires, Artigas logró durante un periodo de tiempo, poner fin a la autoridad efectiva de éste sobre ciertas provincias. Entonces —después que ellas se constituyeron libremente, y de acuerdo con su pensamiento institucional, de que la organización de estos territorios debería primeramente efectuarse en forma de alianza o unión entre un conjunto de provincias autónomas, soberanas e independientes—, estructuró una liga de provincias, unidas entre sí simplemente por su lucha en pro de ideales comunes.

Esta unión no afectaba la real independencia de cada provincia y tan sólo la conducción de la guerra quedaba en manos de una autoridad común: Artigas, el “Protector de los Pueblos Libres”. Por lo demás, en este sistema, al igual que en la Banda Oriental, las provincias manifestaban su voluntad soberana en congresos interprovinciales.

El sistema, que fue llamado “La Liga Federal”, no era más que la aplicación en términos reales, del pensamiento de Artigas, que deseaba establecer y reglamentar constitucionalmente este tipo particular de Confederación.²⁷

27 Blanco Acevedo, Pablo, *El federalismo de Artigas y la independencia nacional*, Montevideo, 1939; Arce, Facundo A., “La formación de la Liga Federal”, *Artigas*, Montevideo, 1951; Traibel, José María, “El Congreso de Oriente”, *Artigas*, Montevideo, 1951; Ferreiro, Felipe, “Preliminares del Congreso de Concepción del Uruguay”, *Por la Patria, Revista Nacionalista*, año I, núm. 5, marzo de 1944; Rebella, Juan Antonio, *Purificación. Sede del protectorado de los pueblos libres*, 1933; Reyes Abadie, W. et al., *Artigas. Su significado en la revolución y en el proceso institucional iberoamericano*, Montevideo, 1966; Halperin Donghi, Tulio, *Revolución y guerra*, Buenos Aires, 1972; Azcuy Ameghino, *Artigas en la historia argentina*, Buenos Aires, 1986.

No hay en la organización de la Liga Federal un pacto que deposite la soberanía o una parte del poder en un gobierno central, sólo se reconoce en Artigas la encarnación suprema de la idea federal y por ende, se le instituye como “Protector de los Pueblos Libres”.²⁸ Solamente en 1820, en el Pacto de Avalos, en los últimos momentos del régimen, se deposita en Artigas la decisión de la guerra y la paz en nombre de todas las provincias, comprometiéndose el protector a no celebrar tratado alguno que no se asegure la libertad e independencia de las provincias pactantes y a no intervenir en los asuntos internos de éstas.

Pero no sólo debe esbozarse la forma institucional en que Artigas ejerció su poder, sino que es imprescindible determinar sus ideas constitucionales, tanto sobre la organización de la Provincia Oriental como respecto del régimen interprovincial.

Para la Provincia Oriental, partiendo de la ineludible declaración de su *independencia* frente a España, Artigas sostenía la necesidad de estructurar en cuanto fuera posible un régimen político organizado sobre la base de una Constitución. En su famoso discurso del 5 de abril decía: “Por desgracia, va a contar tres años nuestra revolución y aún falta un salvaguardia general de derecho popular. Estamos aún bajo la fe de los hombres y no aparecen las seguridades del contrato... Es muy veleidosa la probidad de los hombres; sólo el freno de la Constitución puede afirmarla”.

Este régimen constitucional que se consideraba necesario para organizar la Provincia Oriental, debía basarse en determinados principios.

En primer lugar, toda construcción constitucional debía fundarse en el pensamiento artiguista, en un absoluto respeto a la voluntad popular, organizándose un gobierno en forma republicana. Un sentido de repudio hacia toda solución monárquica es el denominador común de sus documentos políticos y se encuentra en especial en el artículo 20 de las Instrucciones del año XIII.²⁹

28 Gros Espiell, “La formación del ideario artiguista”, *Artigas, cit.*, nota 23, p. 226.

29 Estas instrucciones se dieron a los diputados orientales que en abril de 1813 fueron designados para concurrir a Buenos Aires e integrar la Asamblea Constituyente allí reunida. Su texto es el siguiente: “Primeramente pedirá la declaración de la independencia absoluta de estas colonias, que ellas están absueltas de toda obligación de fidelidad a la corona de España y familia de los Borbones y que toda conexión política entre ellas y el Estado de España es y debe ser totalmente disuelta. *Artículo 2.* No admitirá otro sistema que el de confederación para el pacto recíproco con las Provincias que forman nuestro Estado. *Artículo 3.* Promoverá la Libertad civil y Religiosa en toda su extensión imaginable”. *Artículo 4.* Como el objeto y fin del Gobierno debe ser conservar la igualdad, Liber-

Este gobierno republicano debía estructurarse con base en el principio de la independencia y separación de los poderes, teniendo que reconocer además, en forma expresa, un amplio reconocimiento y una efectiva declaración de los derechos humanos.

El pensamiento constitucional de la Revolución Oriental, en cuanto a la organización de las provincias, se encuentra en múltiples documentos

tad y seguridad de los Ciudadanos y los Pueblos, cada Provincia formará su gobierno baja esas bases amas del Gobierno Supremo de la Nación. *Artículo 5.* Así este como aquel se dividirán en poder legislativo, ejecutivo y judicial. *Artículo 6.* Estos tres resortes podrán estar unidos entre sí, y serán independientes en sus facultades. *Artículo 7.* El Gobierno Supremo entenderá solamente en los negocios generales del Estado. El resto es peculiar al Gobierno de cada Provincia. *Artículo 8.* El territorio que ocupan estos Pueblos desde la costa oriental del Uruguay hasta la fortaleza de Santa Teresa forman una sola Provincia, denominante la Provincia Oriental. *Artículo 9.* Que los siete Pueblos de Misiones, los de Batoví, Santa Tecla, San Rafael y Tacuarembó que hoy ocupan injustamente los Portugueses y a su tiempo deben reclamarse en todo tiempo Territorio de esta Provincia. *Artículo 10.* Que esta Provincia por la presente entra separadamente en una firma liga de amistad con cada uno de las otras para su mutua y general felicidad, obligándose a asistir a cada una de las otras contra toda violencia, o ataques hechos sobre ella, o sobre alguna de ellas por motivo de Religión, soberanía, tráfico o algún otro protesto cualquiera que este sea. *Artículo 11.* Que esta Provincia retiene su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por la confederación a las Provincia unidas juntas en congreso. *Artículo 12.* Que el Puerto de Maldonado sea libre para todos los Buques que concurren a la introducción de efectos y exportación de frutos, poniéndose la correspondiente Aduana en aquel Pueblo; pidiendo al efecto se oficie al Comandante de las Fuerzas de SMB. Sobre la apertura de aquel puerto, para que proteja la navegación o comercio de su Nación. *Artículo 13.* Que el Puerto de la Colonia sea igualmente habilitado en los términos prescritos en el artículo anterior. *Artículo 14.* Que ninguna tasa o derecho se imponga sobre artículos exportados de una Provincia a otra: ni que ninguna preferencia se de por cualquiera regulación de Comercio o renta a los Puertos de una Provincia sobre las de otras, ni los Barcos destinados de esta provincia a otra serán obligados a entrar a anclar o pagar derechos en otra. *Artículo 15.* No permita se haga ley para esta Provincia sobre bienes de extranjeros que mueren intestados sobre multa y confiscaciones que se aplicaban antes al Rey; y sobre territorios de éste mientras ella no forma su reglamento y determine a que fondos deben aplicarse como única al derecho de hacerlo en lo económico de su jurisdicción. *Artículo 16.* Que esta Provincia tendrá su constitución territorial; y que ella tiene el derecho de sancionar la general de las Provincias unidas que forma la Asamblea constituyente. *Artículo 17.* Que esta Provincia tiene derecho para levantar los Regimientos que necesite, nombrar los oficiales de la Compañía, reglar la Milicia de ella para la seguridad de su libertad por lo que no podrá violarse el Derecho de los Pueblos para guardar y tener armas. *Artículo 18.* El Despotismo militar será precisamente aniquilado con trabas constitucionales que aseguren inviolable la Soberanía de los Pueblos. *Artículo 19.* Que precisa e indispensable sea fuera de Buenos Aires donde reside el Gobierno de las Provincias Unidas. *Artículo 20.* La Constitución ga-

de este periodo,³⁰ pero, en especial, en las Instrucciones del año XIII y en un proyecto de Constitución redactado entre 1813 y 1815 para la Provincia Oriental.³¹

En ambos documentos es evidente no sólo la influencia de los textos constitucionales norteamericanos y franceses y de la ideología enciclopedista, sino también de viejas y tradicionales soluciones del derecho hispano.³²

Pero el pensamiento constitucional artiguista trasciende de la Provincia Oriental y no sólo se refiere a la organización de las otras provincias, sino que además se vincula a la estructuración institucional del sistema de organización política interprovincial.

En esta materia, la ideología revolucionaria presenta un proceso evolutivo como consecuencia de ser una concepción política que se va formando impulsada por los hechos y los problemas que se plantean, y porque, desde otro punto de vista, en el momento culminante en cuanto a su

rantizará a las Provincias unidas una forma de Gobierno Republicana; y que se asegure a cada una de ellas las violencias domésticas, usurpación de los Derechos, libertad y seguridad de su soberanía, que con la fuerza armada intente alguna de ellas sofocar los principios proclamados. Y asimismo prestará toda su atención, honor, fidelidad y Religiosidad a todo cuanto crea o juzgue necesario para preservar a esta Provincia las ventajas de la Libertad y mantener un gobierno libre de piedad, justicia, moderación e industria”.

La bibliografía sobre las Instrucciones es muy grande. Además de los libros de Miranda, Héctor (*Las Instrucciones del año XIII*, ed. 1964, con prólogo de José Pedro Barrán) y de González, Ariosto D. (*Las primeras fórmulas constitucionales de los países del Plata*, ed. 1962), puede consultarse: Gros Espiell, Héctor, *El pensamiento constitucional del periodo artiguista*, Montevideo, 1961; Real, Alberto Ramón, “Las ideas institucionales en la época de las Instrucciones del año XIII. Ubicación y coordinación de un tríptico documental”, *Marcha*, 1963; Nahum, Benjamín, “Las instrucciones del año XIII, Confederación y Federación”, *Marcha*, 1963; Reyes Abadie, Washington, *Artigas y el federalismo en el Río de la Plata*, Montevideo, 1974.

30 Fregeiro, Clemente L., *Artigas. Estudio histórico, documentos justificativos*, Montevideo, 1886; Pivel Devoto, Juan E. y Fonseca Muñoz, Rodolfo, *La diplomacia de la patria vieja*, Montevideo, 1943; *Correspondencia del general José Artigas al Cabildo de Montevideo (1814-1816)*, Montevideo, 1946; Bruschera, Óscar H. et al., *El ciclo artiguista*, Montevideo, 1968, 2 ts. La publicación total de la documentación artiguista será efectuada por el “Archivo Artigas”, del cual hasta la fecha se han editado seis volúmenes.

31 Véase en especial, González, Ariosto D., *Las primeras fórmulas constitucionales de los países del Plata*, 2a. ed., Montevideo, 1941, 1962; Miranda, Héctor, *Las instrucciones del año XIII*, Montevideo, 1935; Ravnani, Emilio, *Un proyecto de Constitución relativo a la autonomía de la Provincia Oriental*, Buenos Aires, 1929.

32 Rebella, Juan Antonio, *Lo hispánico en la acción y en el pensamiento político de Artigas*, Montevideo, 1953.

formulación, ella preveía que la organización interprovincial sufriera un proceso que llevara desde un simple régimen de pactos entre provincias soberanas y autónomas, hasta un Estado confederativo.

Cuando en 1811 se produjo la revolución oriental, uno de los problemas fundamentales que se planearon fue el de las relaciones de esta Banda con las restantes provincias del Río de la Plata. Un conjunto de documentos artiguistas de los años 1811 y 1812, demuestra que los orientales reconocían la existencia de una comunidad interprovincial de hecho, consecuencia de un común origen histórico, que circunstancialmente llaman Confederación, pero que, no existiendo ningún pacto entre las provincias que resolviera el problema de la distribución de la soberanía y de la creación de un gobierno central, éstas, momentáneamente, debía gozar de la totalidad de su autonomía y actuar en absoluta independencia.

Lógicamente, esta concepción supuso de inmediato el choque con las tendencias centralistas del gobierno de Buenos Aires, con el cual Artigas mantuvo un casi constante estado conflictual durante los diez años que duró su acción política.

Todo este periodo se caracteriza políticamente por una serie de gestiones diplomáticas, acuerdo pactos y conflictos bélicos entre la Provincia Oriental —que bregaba por su independencia o autonomía provincial y por un régimen interprovincial de organización nacional que respetase estos principios— y los sucesivos gobiernos de Buenos Aires, que trataban de imponer un sistema centralizado, de unidad administrativa y política.

En 1813 el pensamiento institucional artiguista se concreta y se define. La recepción y el estudio de los textos norteamericanos —los artículos de la Confederación federal— permitieron llevar a fórmulas constitucionales, las ideas y las realidades referentes a la organización interprovincial.

Artigas se transformó así en el abanderado del federalismo en el Río de la Plata y su influencia en este sentido es tan grande e intensa que se proyecta en todo el derecho constitucional argentino posterior.³³

33 Ravignani, Emilio, *La participación de Artigas en las génesis del federalismo rioplatense*, Buenos Aires, 1939; *id.*, *Historia constitucional de la República Argentina*, Buenos Aires, 1929, 2 ts.; Demicheli, Alberto, *Formación constitucional rioplatense*, Montevideo, 3 ts.; *id.*, *Origen federal argentino*, Buenos Aires, 1962; González Calderón, Juan A., *Artigas, precursor del federalismo republicano*, Montevideo, 1963; Halperin Donghi, T., *De la revolución de independencia a la confederación rosista*, Buenos Aires, Historia Argentina, 1972, t. 3; Tau Anzoátegui, Víctor y Martire, Eduardo, *Manual*

En el pensamiento político oriental de la época artiguista, las distintas provincias tendrían derecho a entrar libremente, mediante pactos, en la organización nacional, para contribuir entonces, a la estructuración de los textos constitucionales que deberían establecer el gobierno general. Sin embargo, las provincias, dentro de este sistema ideológico, conservaban el derecho a rechazar la Constitución aprobada por el Congreso de Representantes de las provincias y a quedar al margen de la organización proyectada, si los textos constitucionales redactados no se ajustaban a sus aspiraciones y no respetaban su soberanía.

En lo que se refiere a la Provincia Oriental, el pacto expreso por el cual esta Provincia se unió con las restantes, el de 19 de abril de 1813, que, en la parte pertinente dice: “La Provincia Oriental entra en el rol de las demás Provincias Unidas. Ella es parte integrante del Estado denominado Provincias Unidas del Río de la Plata. Su pacto con las demás Provincias es el de una estrecha e indisoluble Confederación ofensiva y defensiva”.

Cumplida estaba así la primera etapa: la de la unión mediante un pacto libremente concluido, con las otras Provincias del Río de la Plata.

Aunque en los hechos este pacto significó muy poco —porque entre 1813 y 1820 las relaciones de la Provincia Oriental con las restantes sufrieron una larga serie de alternativas caracterizadas por sucesivos periodos de armonía y de conflicto bélico—, desde el punto de vista teórico su importancia es grande, porque demuestra cómo se concretó en un instrumento político, uno de los principios del pensamiento institucional artiguista.

Pero, incluso teóricamente, restaba la etapa posterior a la de los pactos: la etapa constitucional, es decir, la resultante de la organización dada a la nación por una Constitución dictada por una Asamblea integrada con representantes de todas las provincias. Pero esta etapa —en la cual se estructuraría un Estado confederativo— nunca llegó. Artigas desapareció de la historia platense en 1820, sin que las provincias del antiguo Virreinato del Río de la Plata hubieran podido organizarse constitucionalmente. Sólo en 1853 estas mismas provincias, entre las cuales ya no se contaba la antigua Banda Oriental, recogen el legado político del federalismo, en la Constitución argentina dictada en ese año.

de historia de las instituciones argentinas, 4a. ed., Buenos Aires, 1975; Azcuy Ameghino, Eduardo, *Artigas en la historia argentina*, Buenos Aires, 1986.

Todas estas ideas constitucionales del artiguismo se articularon en forma orgánica, coherente y homogénea, en las instrucciones dadas a los diputados a la Asamblea General Constituyente reunida en Buenos Aires en 1813, la mayoría de cuyos artículos se refieren al sistema interprovincial. Este sistema —resultado del “pacto recíproco de las Provincias que forman el Estado”— debe ser el confederativo (artículo 2o.),³⁴ en el cual cada provincia retiene toda soberanía y poder que no delegue expresamente en la Confederación (artículo 11), debiendo la Constitución tener por fin la conservación de la igualdad, la libertad y la seguridad de los ciudadanos y los pueblos y siendo preciso que se estableciera un régimen político republicano basado en la división y separación de los poderes (artículos 6o., 7o. y 20). El gobierno nacional entendería solamente en los negocios generales del Estado, siendo el resto de la competencia de cada provincia (artículos 7o. y 17).

En resumen: el pensamiento artiguista en cuanto a la organización interprovincial prevé dos etapas: en primer término, una etapa de integración nacional mediante pactos entre las distintas provincias, como resultado de las cuales se organizaría jurídicamente la nación y posteriormente, una segunda etapa de carácter constitucional, y que sería el resultado del régimen político establecido por la Constitución, que debía dictar un Congreso Nacional, reunido cuando las circunstancias políticas y militares lo permitieran.³⁵ Este sistema debería ser el confe-

34 El tema ha sido ampliamente discutido en el Uruguay. Las bases de nuestra afirmación pueden encontrarse en Gros Espiell, Héctor, *La formación del ideario artiguista*, *cit.*, nota 23, p. 223.

Tanto en las Instrucciones del año XIII como en otros proyectos constitucionales artiguistas, se encuentra una inteligente asimilación de diversos textos constitucionales norteamericanos. En especial, debe señalarse que se tomaron algunos artículos de la Constitución federal y otros de los “Artículos de Confederación”, seguramente con la finalidad de organizar un sistema confederativo que no tuviera los defectos que se señalaron en el norteamericano.

35 Sobre el problema de las etapas en el plan constitucional del artiguismo, pueden consultarse: Bauzá, Francisco, *op. cit.*, nota 4, t. III, p. 381; Ferreiro, Felipe, *Orígenes uruguayos*, Montevideo, 1937, pp. 25 a 29; Duomarco, Carlos A., *Interpretación del artiguismo*, Montevideo, 1946, pp. 61 y ss.; Narancio, Edmundo M., *El origen del Estado Oriental*, Montevideo, 1948, pp. 36 y ss., especialmente nota 76 de p. 43; Rebella, Juan Antonio, *¿Fue Artigas precursor o fundador de nuestra nacionalidad?*, Montevideo, 1950, pp. 17 y ss.; Petit Muñoz, Eugenio, “Los documentos básicos de la política artiguista”, artículo publicado en la *Revista Centro de Divulgación de Prácticas Escolares*, Montevideo, año V, núms. 30–31, 1947, pp. 170 y ss.; *id.*, “Valoración de Artigas”, ediciones

derativo, ya que la autonomía amplísima que se propone, delegados expresamente y el derecho de las provincias de aceptar o rechazar la Constitución, son características de los regímenes confederativos y no de los Estados federales. Se pretende, sin embargo, un sistema confederativo distinto al del modelo americano, con una unión más estrecha y con caracteres específicos para superar los defectos de aquél.

Estos principios se encuentran también articulados en un proyecto de Constitución artiguista en 1813, que demuestra, una vez más, la constante preocupación constitucionalista de la revolución oriental. Por último, cabe señalar que todo este pensamiento revolucionario —democrático y popular—, partía de la necesaria independencia frente a España, principio que, una vez proclamado, se mantuvo por el artiguismo firme e inalterablemente.

Cuando en 1819 todo el sistema artiguista se desplomara y la Provincia Oriental queda integralmente sometida por las fuerzas invasoras portuguesas,³⁶ era evidente que la principal obra de la Revolución estaba cumplida, ya que fue en estos años cuando se constituyó e integró definitivamente como unidad política, diferenciada y autónoma, el Estado o Provincia Oriental. De Igual modo, las ideas constitucionales artiguistas quedaban, en lo que fueran aplicables, como un legado de valor inapreciable para la futura organización constitucional del Uruguay.³⁷

de *El País como homenaje al jefe de los Orientales en el Centenario de su muerte. 1850-1950*, Montevideo, 1951, pp. 303 y ss.; *id.*, *Artigas y su ideario, 1a. parte*, Montevideo, 1956, y Ribella, Juan A., *Lo hispánico en la acción y en el pensamiento político de Artigas*, Montevideo, 1953, pp. 22 y 23.

³⁶ La invasión portuguesa comenzó en los últimos meses de 1816. Montevideo fue ocupado el 18 de enero de 1817 y las últimas fuerzas artiguistas cesaron la lucha en marzo de 1820.

³⁷ El decreto del director supremo de las Provincias Unidad del Río de la Plata, creando la Provincia Oriental, fechado en Buenos Aires el 7 de mayo de 1814, dice en la pertinente: "...he venido en declarar, como decreto por el presente decreto, que todos los pueblos de nuestro territorio con sus respectivas jurisdicciones que se hallan en la Banda Oriental y Septentrional del Río de la Plata, forman desde hoy en adelante una de las Provincias Unidas, con denominación Oriental del Río de la Plata, que será regida por un Gobernador Intendente... y que dicha Provincia sea gobernada bajo la misma forma y con las mismas prerrogativas que las demás que integran el Estado...".

C. *La dominación luso-brasileña*

Cuando las tropas portuguesas comenzaron a invadir la Provincia Oriental, el gobierno de Río de Janeiro ya había proyectado el futuro régimen político administrativo de aquélla, estableciéndose que debería formar provisionalmente una capitania general, con un gobierno separado del de las restantes provincias del Brasil. Se mantendría el sistema de los cabildos y sus miembros serían electos de acuerdo con el régimen existente, pero su elección quedaría sujeta a la confirmación del gobernador y capitán general, excepto en lo que se refiere al “presidente” del Cabildo de Montevideo, que sería el gobernador de la plaza.³⁸

Al llegar las fuerzas invasoras entre los muros de Montevideo, el Cabildo —asumiendo la representación de toda la provincia, y la consiguiente autoridad política y militar—, entregó la ciudad a Carlos Federico Lecor, que nombrado gobernador y capitán general, ejercía, además, como encargado de las operaciones de guerra, el supremo mando militar.

La organización dada a la provincia conquistada fue extremadamente simple. Además del gobernador y capitán general, se designó un gobernador de la plaza de Montevideo, que era al mismo tiempo intendente de Real Hacienda de la Provincia y presidente del Ayuntamiento de la ciudad. Las restantes autoridades, con algunas excepciones, se mantuvieron sin cambio alguno.

Las innovaciones más importantes fueron el restablecimiento del Consulado, la creación de una Junta Superior de Real Hacienda y Contabilidad y de una Cámara de Apelaciones,³⁹ que debía juzgar en segunda y tercera instancia las causas civiles, criminales y de hacienda. Pero la verdad es que, en los hechos, el régimen portugués fue, con desprecio de to-

38 Instrucciones dadas por el marqués de Aguiar el 4 de junio de 1816, citadas por Acevedo, Eduardo, *Artigas*, Montevideo, 1933, pp. 785 y 908. Oficios del 19 y 20 de enero de 1817. *Ibidem*, pp. 827 y 828.

39 Falcao Espalter, Mario, *El vigía Lecor. Historia de la dominación portuguesa en el Uruguay, El régimen económico*, Montevideo, 1919; Acevedo, Eduardo, *op. cit.*, nota 38, p. 907. “...debe Vuestra Excelencia advertir que todas las actas que acostumbraban a pasar en nombre del rey, deben ser pasadas a nombre de nuestro soberano, y sus armas deben igualmente ser puestas en aquellos en que se ponía antiguamente las de España, mas o no mudando Vuestra Excelencia por ahora aquellas que estuviesen en lugares públicos, sean pintadas o de piedra” (Instrucciones del 4 de junio de 1816, Acevedo, Eduardo, *op. cit.*, nota 38, p. 786).

Campos de Garabelli, Martha, “La resistencia oriental y la dominación portuguesa”, *El País*, Montevideo, 20 de octubre de 1953.

das las autoridades tradicionales, un sistema de ocupación militar, con “la más absoluta, despótica e irresponsable centralización de facultades y funciones” en manos del gobernador y capitán general.⁴⁰

Este régimen provisorio continuaría hasta 1821, ya que recién entonces, en vísperas de su retorno a Lisboa, el rey de Portugal se decidió a planear lo relativo a la situación definitiva de la Provincia Oriental, yendo a su incorporación a la Corona portuguesa —solicitada por el Cabildo de Montevideo desde tiempo atrás—, mediante la convocatoria de un Congreso cuya fidelidad a los dictados de la Corte se planeó y aseguró minuciosamente.⁴¹ Este Congreso, que se llamó Cisplatino, declaró la necesidad de incorporar la Provincia Oriental al Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarbes bajo determinadas condiciones, entre las cuales deben destacarse, especialmente, aquellas que establecían que la nueva Provincia, la Cisplatina, gozaría del mismo rango que las demás de la Monarquía, tendría desde ese momento su representación en el Congreso Nacional y se conformarían en el futuro a los principios que estableciera la Constitución general, pero respetándose sus leyes en cuanto no se opusieran a ésta.⁴²

Asimismo, el Congreso creó y proveyó el cargo de síndico procurador general del Estado, cuyo cometido fundamental era el de reclamar, incluso indirectamente ante el rey, por cualquier violación de las propuestas condiciones de anexión.

Finalmente el Congreso Cisplatino juró la Constitución portuguesa de 1822 que venía así a transformarse, por lo menos teóricamente, en el texto constitucional vigente para la Provincia Oriental o Cisplatina.⁴³

No llegó a admitir el rey de Portugal las condiciones de anexión dado que, instalado ya en Lisboa, el interés por la anexión definitiva de la Pro-

40 Pivel Devoto, Juan E., *El Congreso Cisplatino*, Montevideo, 1937, constituye la principal obra sobre ese periodo. Un enfoque economicista de la dominación luso-brasileña se puede encontrar en Torre, Nelson de la *et al.*, *Después de Artigas (1820-1836)*, Montevideo, 1972 y en Alonso, Rosa *et al.*, *La oligarquía oriental en el Cisplatino*, Montevideo, EPU, 1970; Castellanos, Alfredo, *La Cisplatina*, Montevideo, Ediciones Banda Oriental, 1974.

41 Pivel Devoto, Juan E., *El Congreso Cisplatino, cit.*, nota 40, pp. 19 y ss. y pp. 280 y ss. Nota del general Lecor al intendente interino de la provincia, del 15 de junio de 1821; Acevedo, Eduardo, *op. cit.*, nota 38, p. 914.

42 Acevedo, Eduardo, *op. cit.*, nota 38, p. 922.

43 La Constitución portuguesa de 1822 era una copia casi servil y una traducción poco menos en literal de la Constitución española de 1812 (véase Pereira de Silva, J. M., *História da fundação do Império Brasileiro*, Río de Janeiro, 1865, t. VI, p. 181).

vincia había disminuido y los problemas internos planteados en el Brasil, así como las cuestiones diplomáticas que se agitaban en ese momento, aconsejaban no tomar ninguna resolución definitiva.

La independencia del Brasil frente a Portugal y la subsiguiente formación del Imperio puso fin a este problema, ya que se declaró entonces la anexión de la provincia al nuevo Imperio brasileño, jurándose después la Constitución imperial el 9 de mayo de 1824, fecha a partir de la cual ésta rigió en la Provincia Oriental.⁴⁴

La situación de la Provincia quedó entonces definida como integrante del Imperio del Brasil, bajo el nuevo régimen constitucional.

La Constitución brasileña de 1824 determinaba que en cada Estado debía existir un presidente, designado por el emperador y un consejo de provincia, dejándose la administración local en manos de consejos de distrito.

Pese a que jurídicamente éste era el régimen vigente para la Provincia Cisplatina (Oriental), la verdad fue que la Constitución imperial no se aplicó plenamente. Fueron electos en 1824 los dos diputados y el senador que debían representar a la provincia en la Corte de Río, pero los restantes órganos de administración provincial no se constituyeron y Lecor continuó en sus funciones de gobernador y capitán general. Recién el 17 de noviembre de 1825, es decir, después de la insurrección de la campaña oriental provocada por la Cruzada de los Treinta y Tres, el emperador designó un presidente para la provincia Cisplatina, permaneciendo el antiguo gobernador y capitán general a cargo de las funciones militares.⁴⁵ De todos modos, es evidente que pese a que la Constitución imperial fue jurada, la Provincia Oriental vivió en un régimen *de facto*, como territorio conquistado, hasta la finalización del dominio brasileño.

En este periodo y dejando de lado la autoridad militar y política del gobernador y capitán general, la administración provincial permaneció invariable y a pesar de las disposiciones en contrario de la Constitución imperial, sus cabildos y demás autoridades locales se mantuvieron bajo el mismo estatuto tradicional.

44 Leal, Aurelino, *Historia constitucional do Brazil*, Río de Janeiro, 1915, p. 137. En la constituyente brasileña de 1823, se ideó un régimen federativo especial para la Provincia Cisplatina. Al ser disuelta la Asamblea, la Constitución de 1824 no recogió esta fórmula (González, Aristo D., *La Cisplatina en la Asamblea Constituyente de 1823*); Gros Espiell, Héctor, "Evolución constitucional del Brasil", *Nexo*, Montevideo, núm. 2, 1955.

45 Pivel Devoto, Juan E., "Francisco de Paula Maggesi, primer presidente de la Cisplatina", *Marcha*, Montevideo, año X, núm. 443, 27 de agosto de 1948, p. 16.

D. *La independencia*

La Provincia Oriental vivió bajo este régimen hasta que el triunfo militar de la Cruzada de los Treinta y Tres puso término a la dominación brasileña. En efecto, el 19 de abril de 1825 un pequeño grupo de orientales —proveniente de Buenos Aires— desembarcó en las costas de la Provincia Oriental sobre el río Uruguay, con la finalidad de lograr la independencia de la patria frente a Brasil, al mismo tiempo que su integración autonómica, dentro del conjunto de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Después de una admirable y exitosa campaña militar, librada en pocos meses, quedó liberada la mayor parte del territorio de la Provincia Oriental, con lo cual el problema institucional se planteaba nuevamente, ya que era preciso dar de inmediato un gobierno a los territorios reconquistados.

Montevideo, en donde la oligarquía ciudadana tenía claras simpatías por el régimen brasileño,⁴⁶ se mantuvo al margen del proceso de liberación, permaneciendo en poder del Brasil hasta 1828.

El 27 de mayo de 1825, es decir, cuando aún no hacía dos meses del desembarco de los Treinta y Tres en la Agraciada, el jefe de las tropas orientales, Juan Antonio Lavalleja, ejerciendo un poder de hecho,⁴⁷ se dirigió a los cabildos convocándolos para la creación de un gobierno provisorio, que debería integrarse con un delegado por cada departamento, designado por el cabildo, en consorcio con los jueces territoriales y otras autoridades. Este gobierno de seis miembros quedó constituido el 14 de junio de 1825 en la Villa de Florida y ante él Lavalleja. En un acto histórico, se despojó de toda su autoridad civil.⁴⁸

De inmediato el gobierno provisorio convocó a elección de diputados por sistema indirecto, para la integración de una Asamblea de Representan-

46 Ferreiro, Felipe, prólogo al tomo II de los *Documentos para servir al estudio de la Independencia Nacional*, Montevideo, 1933.

47 Sobre la naturaleza de la autoridad original de Lavalleja, véase Petit Muñoz, Eugenio, “Las Instituciones de la Revolución Libertadora”, *El País*, Montevideo, 31 de octubre de 1953; Jiménez de Arechaga, Eduardo, “La primera Constitución de nuestro Estado”, *Revista Estudios Jurídicos y Sociales*, Montevideo, núm. 67, 1938, pp. 65 y ss.; Barbagelata, Anibal Luis, “1825. “El Pueblo Oriental y los principios constitucionales: una coincidencia racional”, *El día*, Montevideo, 23 de agosto de 1975, pp. 11 y 12.

48 Otros documentos del gobierno provisorio, se encuentran en *Actas de la H. Junta de Representantes de la Provincia Oriental (años 1823-1826-1827)*, Montevideo, 1920, pp. 1 a 21.

tes, compuesta de tantos diputados como pueblos había en la provincia.⁴⁹ Constituida el 18 de agosto de 1825 la Sala de Representantes, procedió, el 22 de agosto de 1825, al nombramiento de Lavalleja como gobernador y capitán general, en sustitución del Gobierno Provisorio. El gobernador debía actuar con ministros secretarios designados por él.⁵⁰

Este sistema de autoridades provinciales se complementaba con una Comisión Permanente, encargada de actuar durante el receso legislativo de la sala de representantes. Lavalleja actuó en este carácter teniendo serios conflictos con las autoridades nacionales de Buenos Aires y sin perjuicio de otras sustituciones anteriores⁵¹ hasta que se designó gobernador sustituto a Joaquín Suárez, pasando el jefe de los Treinta y Tres a ejercer sólo sus funciones militares.⁵² Suárez actuó en el cargo hasta el golpe de Estado de Lavalleja de octubre de 1827.⁵³

18. La Asamblea (Sala de Representantes) de la Florida declaró el 25 de agosto de 1825 la independencia de la Provincia y la anulación consiguiente de los actos de incorporación a Portugal y al Brasil, estableciendo, además, la unión de la Provincia Oriental con las Provincias Unidas del Río de la Plata.⁵⁴

49 La circular de convocatoria, fechada el 17 de junio de 1825, y toda la documentación referente a las elecciones, se encuentra publicada en *Actas de la Sala de Representantes de la Provincia Oriental, 1825*, Montevideo, 1961, pp. 13-40.

50 Nota de la H. Sala de Representantes del 28 de agosto de 1825, *Actas*, citado en la nota anterior, 1961, pp. 49, 52-56.

51 Berra, F. A., *Bosquejo histórico de la república Oriental del Uruguay*, Montevideo, 1881, pp. 321 y 322; Salterain y Herrera, E. de, *Lavalleja*, Montevideo, 1957, pp. 305 y ss.

52 Petit Muñoz, Eugenio, *op. cit.*, nota 47, 1o. de noviembre de 1953, p. 92, *Actas, cit.*, nota 49, p. 61; “La remoción del general Lavalleja en 1826. Las causas y los medios”, *Revista Histórica*, 1912-1913, t. VI, p. 462.

53 Sobre la dictadura de Lavalleja y sus causas hay interpretaciones contradictorias. Véase Berra, *op. cit.*, nota 51, pp. 384 y ss.; Pivel Devoto, Juan E. *Historia de los partidos y de las ideas políticas en el Uruguay*, Montevideo, 1956, t. II, p. 23; *id.*, “El proceso de la Independencia Nacional”, *Revista Nacional*, 1983, t. III, p. 248; Acevedo, Eduardo, *Anales históricos del Uruguay*, Montevideo, 1933, t. II, p. 324.

54 Arcos Ferrand, Luis, *La cruzada de los Treinta y Tres*, Montevideo, s.f.; Blanco Acevedo, Pablo, *El Centenario de la Independencia Nacional*, Montevideo, 1922, p. 82; Petit Muñoz, Eugenio, *op. cit.*, nota 47, 1o. de noviembre de 1953, *idem*, 8 de noviembre de 1953; *id.*, *Significado y alcance del veinticinco de agosto*, Montevideo, 1941; *idem*, 4 de noviembre de 1953; *id.*, “Las Instituciones de la Revolución Libertadora”, *El País*, Montevideo, 1941; Narancio, Edmundo M., “Las actas de la Asamblea de la Florida”, *Revista Histórica*, t. XIV, núms. 30-42.

Dos meses después, el Congreso de las Provincias Unidas, en Buenos Aires, “a nombre de los pueblos que representa, la reconoce —a la Provincia Oriental—, de hecho reincorporada a las Provincias Unidas del Río de la Plata, a que por derecho ha pertenecido y quiere pertenecer”.

Inmediatamente después el gobierno de las Provincias Unidas declaró la guerra al Brasil, para auxiliar a las tropas orientales, que desde abril de 1825 venían sosteniendo solas la guerra contra el Imperio.

El futuro de la Provincia Oriental quedaba ligado de esta manera a la suerte de la guerra y a su solución diplomática.

Mientras tanto, lo que en 1825 fue tan sólo una simple manifestación de autonomía provincial —continuidad del pensamiento revolucionario artiguista—, se fue transformando gradualmente por la influencia de factores tanto internos como internacionales, en un movimiento general hacia la independencia absoluta.⁵⁵

Este sentimiento independiente habría de encontrar su consagración en la Convención Preliminar de Paz, que puso fin a la guerra entre las Provincias Unidas y el Imperio del Brasil, y que fue firmada en agosto de 1828, por mediación de Inglaterra. En este tratado internacional los dos Estados beligerantes, al poner fin a las hostilidades, acordaban renunciar a sus derechos reales o presuntos sobre la Provincia Oriental, a efectos de que ésta constituyera un Estado libre e independiente.⁵⁶

55 Bauzá, Francisco *et al.*, *La Independencia Oriental*, prólogo de Juan E. Pivel Devoto, Montevideo, 1975, t. II, vol. 146, Colección de Clásicos Uruguay (reproduce la edición de 1922 citada anteriormente); Reyes Abadie, W. *et al.*, *La emancipación oriental*, Montevideo, 1966; García Moyano, Guillermo, *La Tierra de Sanabria, vocación autónoma de la Provincia Oriental*, Montevideo, 1944; Narancio, Edmundo M., *La Independencia de Uruguay*, Madrid, 1933, 2a. ed., Montevideo, Editorial Ayer, 2000; Arteaga, Juan José de, *Uruguay, breve historia contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 58 y ss.; Real de Arzúa, *Los orígenes de la nacionalidad uruguaya*, Montevideo, Arca, Nuevo Mundo, 1990.

56 La independencia absoluta del nuevo Estado se declaraba en los artículos 1o. y 2o. de la Convención Preliminar de la Paz, firmada en Río de Janeiro el 27 de agosto de 1828. Sin embargo, en el artículo 10 se establecía que hasta cinco años después de jurada la Constitución los gobiernos contratantes protegerían a la República de las eventuales perturbaciones armadas por guerras civiles. “Pasado este plazo —dice el citado artículo— cesará toda la protección que por este artículo se promete al gobierno legal de la Provincia de Montevideo y la misma quedará considerada en estado de perfecta y absoluta independencia”. En consecuencia, la independencia total de la República, desde un punto de vista jurídico, existe a partir del 18 de julio de 1835.

Sobre este tema, el momento de la Independencia, que implica el del significado del 25 de agosto de 1825 y de la Convención Preliminar de Paz, véase: Blanco Acevedo, Pablo,

A partir de su organización en 1825, la Sala de Representantes llamada Asamblea de la Florida en uso, utilizando una expresión suya, “de la soberanía extraordinaria” (constituyente), fue creando gradualmente la nueva estructura jurídico institucional de la Provincia Oriental.

El fruto de su labor fue una Constitución flexible, compuesta de un amplio conjunto de leyes, dictadas independientemente y separadamente, durante el transcurso de varios años.⁵⁷

Estas leyes organizaron política y administrativamente la República, y fueron en gran parte una fuente directa e inmediata de la Constitución de 1830, primera carta política de la República independiente.⁵⁸

Esta Constitución flexible, que ha sido llamada la primera Constitución de nuestro Estado, a pesar de su carácter fragmentatorio y parcial, contenía normas relativas a la ciudadanía, al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial y a los derechos y garantías individuales.⁵⁹

Hemos ya señalado lo referente al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo; réstanos establecer que en lo que respecta al Poder Judicial, se efectuaron modificaciones fundamentales al sistema tradicional, consistentes en la eliminación de los cabildos, y la creación de los juzgados de paz,

op. cit., nota 54; Jiménez de Arechaga, Justino E., *El centenario de la independencia nacional*, Temas Americanos, p. 153; González, Aristos D. et al., *El centenario de la independencia nacional*, Montevideo, 1921; Caputi, Vicente T., *La fecha de la independencia nacional*, Montevideo, t. II, núm. 3, Educación, 1936; Arteaga, Juan José, “Nuestra controvertida independencia”, *La Mañana*, Montevideo, 26 de agosto de 1984. Un enfoque realista, que muestra el proceso para obtener la consagración de la independencia después de 1830 hasta 1879, puede encontrarse en Pivel Devoto, Juan E., “La lucha por la Independencia efectiva del Uruguay”, *Marcha*, Montevideo.

Respecto de la Convención Preliminar de Paz: Herrera, Luis Alberto de, *La Misión Ponsomby*, Montevideo, 1930, 2 ts.; *id.*, *La paz de 1828*, Montevideo, 1938-1940; Traibel, José María, “La paz de 1828”, *El País*, Montevideo, 7 y 8 de noviembre de 1953; el destino del Uruguay como nación integrada en el marco rioplatense ha sido el tema de un ensayo histórico de Ares Pons, Roberto, *Uruguay: ¿provincia o nación?*, Montevideo, 1967, pp. 29 y ss. Otros trabajos relacionados con este periodo y distintos puntos de vista son el de Traversoni, Alfredo, “La Independencia y el Estado Oriental”, Montevideo, núm. 116, 1968; y el de Coronel Maldonado, Luis E., *Lord Ponsomby y la independencia del Uruguay*, Montevideo, 1987.

⁵⁷ Jiménez de Aréchega, Eduardo, “La primera Constitución de nuestro Estado”, *Revista de Estudios Jurídicos y Sociales*, Montevideo, núm. 67, 1938; Peirano Facio, Jorge, *De la Asamblea Legislativa del 25 a la Constituyente del 28*, Montevideo, Tribuna Católica, año IX (II), núm. 104-105 julio y agosto 1943.

⁵⁸ Bauzá, Francisco, *Estudios constitucionales*, Montevideo, 1887.

⁵⁹ Jiménez de Aréchega, Eduardo, *op. cit.*, nota 57, pp. 65 y ss.

de los juzgados de Primera Instancia y de un Tribunal de Apelaciones (leyes del 7 de octubre de 1826 y 7 de abril de 1827).

En 1826 se constituyó la segunda legislatura de acuerdo con ley del 19 de enero de ese año, que fijaba en 40 el número de diputados de los nueve departamentos de la provincia, y mantenía el procedimiento electoral hasta entonces vigente.⁶⁰

Fue esta legislatura la que votó la aceptación por la Provincia Oriental de la Constitución de las Provincias Unidas de 1826,⁶¹ Constitución de carácter unitario y centralista que fue repudiada por casi todas las otras Provincias Unidas y que no llegó realmente a entrar en vigencia, ya que poco después de su aprobación por el Congreso Constituyente argentino en diciembre de 1826, y ante un repudio general, se produjo en todas las provincias un estado caótico de conmoción, que ha sido llamado, certeramente, de inconstitución, y que se reflejó poco después en la Provincia Oriental en una reacción federalista.⁶²

La segunda legislatura de la Provincia Oriental fue disuelta por el motín militar realizado por Juan Antonio Lavalleja en 1827, que asumió de inmediato la dictadura, ejerciéndola hasta fines de 1828.

La Convención Preliminar de Paz contenía una serie de normas relativas a la inmediata y a la futura organización institucional del nuevo Estado.⁶³

Se establecía así que debía convocarse a elecciones para organizar una Asamblea, con los cometidos de designar un gobierno provisorio y de redactar la futura Constitución del país.

Poco antes de la firma de la Convención Preliminar, Lavalleja, el 26 de julio de 1828, en ejercicio de la dictadura, había dispuesto que se convocara al pueblo para la elección de una nueva legislatura.

La firma de la Convención Preliminar de Paz hizo que esa Asamblea ya convocada por Lavalleja, se transformara en la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado, redactora de nuestra Constitución de 1830.

60 La ley del 19 de enero de 1826 se puede consultar en *Actas, cit.*, nota 48, p. 54.

61 *Actas de la H. Junta de Representantes de la Provincia Oriental (años 1825–1826–1827)*, *cit.*, nota 48; Berra, F. A., *op. cit.*, nota 51, pp. 373 y 376.

62 Berra, F. A., *op. cit.*, nota 51, p. 367; Legon, Faustino y Medrano, Samuel W., *Las Constituciones de la República Argentina*, Madrid, 1953, pp. 73 y 77; Ravignani, Emilio, “Del Congreso Nacional a la Inconstitución Argentina”, *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, 1949, vol. VII, primera Sección; *id.*, “Las Provincias Unidas durante el periodo 1820-1828”, *El País*, Montevideo, 28 de octubre de 1953.

63 Artículos 4o., 5o., 6o. y 7o. de la Convención Preliminar de Paz.

El 22 de noviembre de 1828 se instaló finalmente en la villa de San José la Primera Asamblea Constituyente Legislativa.

Dos tareas fundamentales, aparte de su labor propiamente legislativa, deberían ocupar su atención: el nombramiento de gobernador y la redacción del texto constitucional futuro.⁶⁴

En cuanto a lo primero, designó al general José Rondeau gobernador y capitán general.⁶⁵ Aunque no existían normas dictadas por la Asamblea Constituyente y Legislativa, relativas a la organización de este Poder Ejecutivo provisorio, el gobernador nombró ministros secretarios que actuarían con él, aplicando así, como se hizo en las demás materias, y para todas las cuestiones no previstas en las leyes o decretos emitidos entonces, las disposiciones dictadas por anteriores legislaturas que pudieran ser aplicables.⁶⁶

Este régimen provisorio —con cambios provocados por un nuevo y discutido nombramiento de Lavalleja como gobernador provisorio en abril de 1830 y con las consecuencias institucionales del Pacto entre Lavalleja y Rivera, que con alternativas había venido desempeñando la Comandancia General de la Campaña, firmado el 16 de junio de 1830,⁶⁷ primer pacto político de coparticipación de nuestra historia—, subsistiría hasta el momento de la entrada en vigencia, el 18 de julio de 1830, de la primera Constitución de la República Oriental de Uruguay.

2. La Constitución de 1830

Instalada la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado el 27 de noviembre de 1828, designó de inmediato de su seno una Comi-

64 En la Asamblea se discutió ampliamente respecto de sus únicas funciones serían la de designar el gobierno provisorio y estructurar la Constitución, o si, en cambio, la Asamblea tendría también una función legislativa, aparte del contralor que podría ejercer sobre el Poder Ejecutivo Provisorio. Esta tesis fue la que triunfó. La transcripción del debate, con un minucioso análisis, puede leerse en Jiménez de Aréchega, Justino E., *El Poder Ejecutivo y sus ministros*, Montevideo, 1913, t. 1, pp. 63 y ss.

65 Es interesante consultar también la tesis de Capella y Pons, Diego, *La Asamblea Constituyente*, Montevideo, 1887. Asimismo, se nombró un gobernador sustitutivo. No sólo la elección del gobernador planteó problemas sino que llegó a pensarse en un Ejecutivo colegiado para tener en cuenta la realidad del país (Acevedo, Eduardo, *op. cit.*, nota 65, t. II, 1933, p. 339; véase nota 24, p. 43).

66 Jiménez de Aréchega, Justino E., *op. cit.*, nota 64, t. I, pp. 149 y ss. y 179; Pereda, Setembrino, *El Poder Ejecutivo*, Montevideo, 1921, t. II, p. 38.

67 Pereda, Setembrino, *op. cit.*, nota 66, pp. 27 y 28.

sión de Constitución y Legislación, encargada especialmente de redactar el proyecto de Constitución, integrándola con José Ellauri, Jaime Zudáñez, Jaime F. Giró, Cristóbal Echevarriaza, José A. Zubillaga, Luis B. Cavia y el presbítero Solano García.

La Comisión trabajó con gran celeridad y el 7 de marzo de 1829 presentó a la Asamblea el proyecto. La Asamblea comenzó el debate del proyecto el 6 de mayo y, después de algunas interrupciones, sancionó el nuevo texto constitucional el 10 de septiembre de 1829.⁶⁸ Examinando éste por los gobiernos de las Provincias Unidas y del Imperio del Brasil —para ver si en la Constitución de la antigua Provincia Oriental había algo que se opusiere a la seguridad de sus respectivos Estados (artículo 7o. de la Convención Preliminar de Paz)—, no fue objetado,⁶⁹ por lo que la Constitución pudo ser solemnemente jurada, entrando en vigencia el 18 de julio de 1830.

La labor de la Comisión de Constitución fue realmente ponderable. En un corto periodo preparó un proyecto de Constitución, técnicamente elogiabile, que recogía lo mejor de la práctica y de la doctrina constitucional del momento, tal como se lo podía conocer en nuestro medio.

No poseemos, lamentablemente, las actas de la Comisión, y su labor podemos estudiarla tan sólo a través del discurso del miembro informante del proyecto de Constitución, José Ellauri.⁷⁰ Este discurso, pieza oratoria de fundamental importancia, demuestra inequívocamente que fue poco lo que retocó la Asamblea sobre la obra de la Comisión, y que el proyecto elaborado por ésta fue conservado en sus partes esenciales.

68 Véase *Diario de Sesiones de la H. Asamblea G. C y L del Estado de Montevideo*, Montevideo, 1829, *Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado*, Montevideo, 1896, 3 ts.; Nava, Carlos M. de, *Discusión de la Constitución del Estado Oriental del Uruguay*, Montevideo, 1870; reproducción facsimilar de *Presidencia del Estado Oriental del Uruguay*, Montevideo, 1980, 8 ts.; Arteaga, Juan José *et al.*, *Constitución de 1830*, Montevideo, Bibliografía, 1981; *id.*, “Una Constitución, una y la Constitución de 1830”, *La Mañana*, Montevideo, 13 de marzo y 17 de julio de 1983.

69 Sobre todo el proceso diplomático previo a esta aprobación véase González, Aristo D., *La misión de Santiago Vázquez a Buenos Aires, 1829-1830*, Montevideo, 1930, y Pivel Devoto, Juan E., “La misión de Nicolás Herrera a Río de Janeiro”, *Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay*, 1931, t. VIII, pp. 5 y ss.

70 *Actas*, Montevideo, Ed. Nava, 1870, p. 4; Pivel Devoto, Juan E., ha estudiado a este respecto algunos otros elementos del juicio en “Las ideas políticas de José Ellauri”, *Marcha*, Montevideo, 16, 23 y 30 de julio y 6 de agosto 1954.

Parece ser que en la Comisión las dos influencias predominantes fueron la de José Ellauri y la de Jaime Zudáñez. La ideología política de Ellauri, si se atiende al discurso en que como miembro informante, presentó a la Asamblea el proyecto elaborado por la Comisión, parecería ser marcadamente liberal e influida por el pensamiento revolucionario francés. En tal sentido sus ideas son coincidentes, al menos en forma parcial, con las de Zudáñez, lo que hizo que el proyecto de la Comisión tuviera un carácter claramente liberal.⁷¹

En la discusión en la Asamblea, en la cual se habría de enfrentar esta ideología con pensamientos opuestos, intervinieron también constituyentes de agudo sentido político y de especial preparación constitucional, como Santiago Vázquez y Miguel Barreiro.

A partir de la publicación de un magnífico estudio de Francisco Bauzá, se ha afirmado la existencia de grupos opuestos en la Asamblea. Uno de ellos, encabezado por Ellauri, sostendría una tendencia extremadamente liberal en materia religiosa, manifestaba estar influido, en cuanto a la parte orgánica de la Constitución, por los precedentes franceses, y quería dejar abierta la posibilidad futura de una Federación con las provincias argentinas. Otro grupo, cuyo inspirador y portavoz era Santiago Vázquez, defendería una manifestación atenuada del catolicismo de Estado, compatible, sin embargo, con la libertad de cultos; se encontraría influido en parte por los textos constitucionales norteamericanos y sostendría una afirmación absoluta y radical de la independencia del nuevo Estado. Un último grupo, encabezado por Manuel Barreiro, pediría para la Iglesia católica la protección oficial, pretendiendo que su culto fuera el único públicamente admitido.

Este planteamiento no es totalmente exacto. Una lectura atenta de las actas de la Asamblea permite afirmar que estos grupos o tendencias no existieron de manera radical, aunque es verdad que en general, éstas fueron las corrientes predominantes que se manifestaron en la Constituyente. Sin embargo, debe hacerse notar que Ellauri, al que siempre se le ha mostrado como un liberal y afrancesado de influencia fundamental en la redacción del texto constitucional, sostenía ideas distintas a las que se le atribuyen. En virtud de su carácter se dejó llevar por la corriente predominante, y en su discurso como miembro informante, trajo más el es-

71 Gros Espiell, Héctor, "Jaime Sudanes y la Constitución de 1830", *La Democracia*, Montevideo, 2 de diciembre de 1988, y *Estudios constitucionales*, Montevideo, Ingranussi, Ltda., 1999.

tado de espíritu mayoritario de la Comisión que el suyo propio. Por ello y por sus relativamente escasas intervenciones en la Asamblea, si se tiene en cuenta su calidad de miembro informante, su influencia fue mucho menor de lo que se ha pretendido. Por lo demás, Ellauri no era en el fondo amigo del régimen representativo, desconfiaba de los cuerpos deliberantes y quería un Ejecutivo designado por diez años, con amplias facultades, capaz de restablecer la autoridad.⁷²

Parecería lógico que la oposición de estas tendencias tuviera que haber producido enconados debates. Sin embargo, la discusión general, limitada al problema de conveniencia o inconveniencia de dictar la Constitución, fue casi nula. La discusión particular, en cambio, fue larga y trabajosa. Pese a la parquedad de las actas, puede comprobarse que el proyecto de la comisión fue detenidamente estudiado y sometido a un severo análisis, como consecuencia del cual se le introdujeron reformas parciales.

La Constitución de 1830 se perfeccionó por un acto complejo en el que intervinieron la Asamblea General Constituyente y Legislativa y las potencias signatarias de la Convención Preliminar de Paz.

El juramento a que se le sometió, no fue un requisito para el perfeccionamiento, sino, como la publicación, para su exigibilidad.⁷³

Era una Constitución rígida (artículos 153-159), que preveía un procedimiento especial para la declaración de inconstitucionalidades de las leyes.⁷⁴

La Constitución de 1830 poseía una rigurosa estructura interna. Comenzaba por una sección titulada “De la Nación, su Soberanía y Culto”, en la cual se definía al Estado (artículo 1o.), se establecía en dónde radicaba la soberanía (artículo 4o.), y se determinaba lo relativo al culto (ar-

72 Pivel Devoto, Juan E., “Las ideas políticas de José Ellauri”, *Revista Histórica*, Montevideo, t. XXIII, 1955; Bauzá Francisco, *Estudios constitucionales*, Montevideo, 1887, p. 271; García Serrato, Nelson, “El constituyente Julián Álvarez”, *Revista Nacional*, Montevideo, núm. 71, 1944; Cestau, Saúl D., *Génesis y evolución del derecho constitucional uruguayo*, Montevideo, 1960.

73 Barbagelata, Aníbal Luis, *El constitucionalismo uruguayo a mediados del siglo XIX*, México, 1957, p. 1554; Barbagelata, Aníbal Luis, “Características generales de l’organisation constitutionnelle de l’Uruguay”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, núm. 3, 1954.

74 Jiménez de Aréchaga, Justino E., *Sobre inaplicabilidad de leyes inconstitucionales*, Montevideo, 1915; Gros Espiell, Héctor, *Carlos Ma. Ramírez y la cátedra de derecho Constitucional*, Montevideo, 1966, p. 37, nota 84.

título 5o.), diciendo que “la religión del Estado es la católica, apostólica y romana”, sin agregar nada respecto a si existía o no libertad de cultos. Pese a ello, siempre se reconoció en el país la existencia de esta libertad, como una manifestación particular de la libertad de emisión del pensamiento.⁷⁵

La sección II estaba dedicada a la ciudadanía, delimitando quiénes eran ciudadanos, clasificándolos en naturales y legales, los modos de adquisición de la ciudadanía por los extranjeros, las causales de suspensión y pérdida y los derechos inherentes a la ciudadanía.

La ciudadanía se suspendía, entre otras causales, por la condición de sirviente a sueldo, o peón jornalero (artículo 22, núm. 2) y por no saber leer ni escribir con referencia a los que entraran en el ejercicio de la ciudadanía a partir de 1840 (artículo 11, núm. 5).

Luego establecía la forma de gobierno, que era la representativa republicana (sección II), y subsiguientemente pasaba a la parte orgánica, fijando los órganos que integraban los tres poderes y fijando sus competencias.

La Constitución de 1830, siguiendo una tradición recogida ya en el pensamiento artiguista y en el derecho constitucional de la revolución emancipadora, se fundó en el principio de la independencia y separación de los poderes de gobierno —garantía esencial de la libertad— aunque limitando sus aspectos más radicales, adoptando así un sistema de cooperación coordinación entre los tres poderes, con atribución de ciertas competencias colegislativas al Poder Ejecutivo y de algunas atribuciones de coadministración a órganos del Poder Legislativo. La influencia del pensamiento de Montesquieu fue evidente en nuestra primera Constitución.⁷⁶

El Poder Legislativo estaba compuesto por cuatro órganos: la Asamblea General, que era la reunión de ambas Cámaras (artículo 16), que actuaban conjuntamente sólo en los casos expresamente establecidos por la Constitución;⁷⁷ la Cámara de Senadores, compuestas por un senador por cada Departamento, elegido indirectamente por el pueblo (artículos 27 y 28); la Cámara de Representantes, integrada por miembros elegidos di-

⁷⁵ Véase Gross Espiell, Héctor, “Un proyecto olvidado de reforma constitucional”, *Revista Histórica*, Montevideo, núms. 55 y 57, 1953, pp. 8 y 9.

⁷⁶ Gros Espiell, Héctor, “Montesquieu. La revolución emancipadora latinoamericana y el derecho constitucional del Uruguay”, *Revista de Derecho Público*, Montevideo, núm. 18, 2000.

⁷⁷ Por ejemplo, artículos 17, 18, 61, 70.

rectamente por el pueblo, a razón de un representante por cada tres mil almas o fracción que no baje de dos mil (artículos 13 y 19), y la Comisión Permanente, compuesta de dos senadores y cinco representantes, que actuaría mientras la Asamblea General y las Cámaras estuvieran en receso (artículo 54), con la finalidad de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes (artículos 56 y 57), y prestar o rehusar su consentimiento al Poder Ejecutivo en los casos en que lo necesitare (artículo 58).⁷⁸

Esta estructuración del Poder Legislativo —con alteraciones fundamentales en cuanto a la forma de elección y a la composición de cada uno de los cuatro órganos que lo integran— ha permanecido invariable hasta la Constitución actual.

De igual modo, el proceso de formación de las leyes previsto en la Constitución de 1830 no fue alterado en lo fundamental en las sucesivas reformas. Este procedimiento requiere la discusión y la aprobación de los proyectos de ley —cuya iniciativa pertenece a cualquier legislador o al Poder Ejecutivo— por ambas Cámaras, estableciéndose que en caso de discrepancia entre éstas, decidiría la Asamblea General. Sancionado por el Parlamento un proyecto de ley, al Poder Ejecutivo corresponde promulgarlo, pudiendo observarlo, es decir, vetarlo; pero si las Cámaras reunidas en Asamblea General aprueban nuevamente el texto vetado, el proyecto debe ser promulgado, sin que puedan mantenerse las observaciones (artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71).

El Poder Ejecutivo era desempeñado por un presidente de la República (artículo 72), elegido por la Asamblea General (artículo 73), que duraba cuatro años en sus funciones, sin que pudiera ser reelecto (artículo 75), y era el jefe superior de la administración general de la República.

Se preveía la existencia para el despacho de las respectivas secretarías, de uno o más ministros que no pasarían de tres, pudiendo las Legislaturas sucesivas modificar este número (artículo 85).

Al presidente de la República se le asignaba directamente el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo (artículos 79, 80, 81 y 82), pero no podía “expedir órdenes sin la firma del ministro respectivo, sin cuyo requisito nadie estaría obligado a obedecerle” (artículo 82, *in fine*).

⁷⁸ Jiménez de Aréchaga, Justino, *El Poder Legislativo*, Montevideo, 1887-1888, 2 ts.; Urraburu, José Manuel, “La Comisión Permanente en la Constitución de 1830”, *La Comisión Permanente*, Montevideo, 1945, 2 ts.

Los ministros serían responsables de los decretos u órdenes que firmarían (artículo 86), teniendo “cada una de las Cámaras la facultad de hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para pedirles y recibir los informes que estimara convenientes” (artículo 53). Los ministros no podían ser legisladores, marcándose de tal manera una especial y acentuada separación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

Se preveía, asimismo, la posibilidad de juicio político al presidente y a los ministros “por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros que merezcan pena infamante o de muerte” (artículo 26, inciso 2).⁷⁹

Frente a estos textos se expusieron dos interpretaciones opuestas. Para una, predominante, los ministros eran meros secretarios auxiliares del presidente de la República, que los nombraba y revocaba libremente. Salvo el caso del juicio político, no tenían propiamente una responsabilidad política. El requisito de su firma era una mera exigencia de autenticación, que no suponía una necesaria conjunción de voluntades para formar la voluntad jurídica del Poder Ejecutivo.

Se trataría, pues, de un régimen presidencialista, con la sola salvedad de la consagración expresa del llamado a sala, que no suponía la posibilidad de hacer declaraciones políticas por parte de las cámaras al término de dicho llamado ni, naturalmente, llegar —por la vía de estas declaraciones— a la votación de una censura al ministro o a los ministros interpellados.

La otra tesis sostuvo, en cambio, que los ministros tenían una función constitucional propia, en virtud de la exigencia del refrendo ministerial, que significaba que la voluntad del Poder Ejecutivo se formaba con la concurrencia de la voluntad del presidente y el ministro.

De tal modo la exigencia del refrendo, que no estaba dirigido a ser una mera autenticación, traía como consecuencia la responsabilidad política personal del ministro firmante, que aunque no tenía consagrado un procedimiento especial para hacerse efectiva, debía ser reconocida. De tal modo habrían existido elementos parlamentarios, que el desarrollo político podría haber desenvuelto ampliamente, siendo posible ha-

⁷⁹ Sobre el juicio político en la Constitución uruguaya, desde 1830 hasta hoy; Gros Espiell Héctor, “Una reflexión sobre el juicio político en la constitución uruguaya”, *Revista Uruguaya de derecho Constitucional y Política*, t. III, núm. 73-75, julio-diciembre de 1996.

ber llegado al establecimiento real de un sistema claramente parlamentarizado.⁸⁰

Nuestra opinión —concordante, con otras recientemente expuestas—⁸¹ no se sitúa en ninguna de las tesis extremas antes señaladas.

No hay duda de que los ministros no tenían en la Constitución de 1830, un estatuto jurídico, igual al que presentan en el sistema presidencial típico. La expresa previsión de su existencia, la atribución de competencias propias (artículo 86), la exigencia del refrendo obligatorio y el correspondiente señalamiento de su responsabilidad, así como las circunstancias de haberse establecido un régimen especial de llamado a sala, daban a la situación de los ministros en 1830 caracteres especialísimos.

El ministro no era así un simple autenticador de la firma presidencial; era en cambio, un órgano cuya voluntad era imprescindible para que el Poder Ejecutivo pudiera querer. Sin la firma ministerial el acto no valía. De ello se deriva necesariamente la consecuencia de que los ministros integraban como titulares, junto con el presidente, el Poder Ejecutivo. Sin embargo, su situación, subordinada al presidente, no era igual a la de éste. Nombrados y destituidos libremente por el presidente, la negativa a firmar impedía la formación de la voluntad del Poder Ejecutivo, pero tenía también como consecuencia el libre reemplazo del ministro no firmante, por parte del presidente.

Se trataba, pues, de un Ejecutivo unipersonal, de caracteres básicamente presidencialistas, pero como elementos propios que lo distinguían claramente del presidencialismo típico.

Su específica responsabilidad política y el medio de hacerla efectiva no estaban previstos en el texto, pero la mención genérica de su responsabilidad y por los decretos u órdenes que firmaban y la existencia del llamado a sala, habían teóricamente posible —bajo especiales circuns-

80 Sobre el Poder Ejecutivo en la Constitución de 1830 puede consultarse: Jiménez de Aréchaga, Justino E., *El Poder Ejecutivo y sus ministros*, Montevideo, 1913, 2 ts.; Espalter, José, *El Poder Ejecutivo*, Montevideo, 1892; Demicheli, Alberto, *El Poder Ejecutivo, génesis y transformaciones*, Buenos Aires, 1950; Jiménez de Aréchaga, Justino E., *Ministros y legisladores*, Montevideo, 1902; *id.*, *Cuestiones de legislación política y constitucional*, Montevideo, 1899, p. 213; *id.*, *Gobierno y responsabilidad*, pp. 130 y ss.; Vedia y Mitre, Mariano de, *El gobierno de Uruguay*, Buenos Aires, 1919, p. 17.

81 Barbagelata, Aníbal Luis, “El constitucionalismo uruguayo en la mitad del siglo XIX”, *Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, 1957, t. II, pp. 1587 y 1588; Gros Espiell, Héctor, *Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo*, Montevideo, 1962.

tancias históricas y políticas— una evolución, quizás al margen del sistema estricto de la Constitución, hacia formas de tipo parlamentario. Es decir, que hubiera sido posible, aunque no constituyera ello una estricta verdad jurídica, no únicamente sostener las diferencias del régimen de 1830 con el sistema presidencial típico, sino también pensar en una evolución histórica que fuera afirmando —a través de una práctica constante— el establecimiento de elementos de parlamentarización.

No sólo esto era admisible desde el punto de vista que hemos señalado, sino que prácticamente todos los sistemas parlamentarios en el siglo XIX se pusieron en práctica sobre la base de textos no mucho más explícitos que los de la Constitución de 1830, fundándose generalmente en la existencia de ministros y en algunas normas que genéricamente afirmaban su responsabilidad, sin que casi nunca se previera el régimen para hacer efectiva esta responsabilidad política.

El poder judicial sería ejercido por una Alta Corte de Justicia,⁸² cuyos miembros debían elegirse por la Asamblea General y por los tribunales de Apelaciones y juzgados de Primera Instancia que se establecieran por ley (artículo 1o.). Los integrantes de los tribunales y los jueces serían designados por la Alta Corte de Justicia, requiriéndose para los primeros venia del Senado.

El gobierno y administración de los departamentos se confiaba a un jefe político, nombrado por el Poder Ejecutivo, al cual le correspondía todo lo gubernativo en el Departamento (artículo 118), y una Junta Económica-Administrativa, compuesta de vecinos, cuyas funciones eran las de promover y velar por el progreso y la prosperidad del Departamento (artículo 122 y 126). Se trataba, en consecuencia, de un régimen centralizado y estrictamente unitario.

Por último, la declaración de derechos, aunque no sistematizaba totalmente, lo que valió algunas críticas,⁸³ tenía una evidente jerarquía técnica y estaba redactada con un criterio amplio y liberal y se encontraba contenida en la última sección de “Disposiciones generales” (artículos 130 a 147), y en uno de los capítulos de la sección sobre el “Poder Judicial” (artículos 108 a 116).

La Constitución ignoró completamente la existencia de los partidos políticos.

82 La Alta Corte de Justicia fue creada por Ley del 28 de octubre de 1907.

83 Ramírez, Carlos M., *Conferencias de derecho constitucional*, 1896, pp. 201 y ss.

Los partidos, para el pensamiento predominante entonces, no sólo eran un fenómeno que debía quedar al margen del ámbito normativo de la Constitución, sino que se les miraba como un fenómeno indeseable. De acuerdo a la ideología del siglo XVIII, recibida entonces directamente por los textos constitucionales, entre el Estado y el individuo no debía interponerse ninguna otra agrupación humana. Se consideraba que el partido desviaba, interrumpía, interfería, en la relación individuo-Estado, que debía ser una relación inmediata y directa.

Aunque este era el criterio que la doctrina política afirmaba en la época, y pese a que en la Constitución no se decía una palabra respecto de los partidos, el Manifiesto a los Pueblos de la Asamblea General Constituyente y Legislativa, fechado el 30 de junio de 1830, condena el “espíritu de partido” y se refiere a “los partidos” que actúan “desconociendo límites a sus pretensiones”. No ignora, en consecuencia, a éstos, ni afirma su incompatibilidad esencial con el régimen constitucional que se establecía.

La Asamblea General Constituyente y Legislativa, y en especial su Comisión de Constitución, al realizar la labor de redactar el proyecto de Constitución, tuvo en cuenta un conjunto de fuentes que es necesario destacar para ubicar debidamente nuestra primera carta política en el derecho comparado, y para conocer cabalmente el proceso de su elaboración.

Ellauri, en su discurso como miembro informante, puso de manifiesto cómo la Comisión de Constitución tuvo que trabajar sin libros, y cómo, asimismo, fueron muy pocas las observaciones y sugerencias que se le hicieron llegar durante su labor.⁸⁴

En cuanto a esto último, se han descubierto en los últimos años algunos documentos que prueban que por lo menos llegaron a la Comisión dos proyectos, elaborados uno por Dámaso Antonio Larrañaga, y otro por Manuel Errazquin, que desempeñaba el cargo de secretario de la Asamblea. Aunque el proyecto de Larrañaga no se conoce, la reciente publicación del de Errazquin ha permitido comprobar que fue considerado por la Comisión, ya que en varios aspectos coincide con el texto de la Constitución de 1830.⁸⁵

Con referencia a las fuentes externas, debe señalarse que hay naturalmente una influencia indirecta de las Constituciones francesas, de la

⁸⁴ *Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado*, cit., nota 68, t. I, pp. 418 y 421.

⁸⁵ Martínez Montero, Homero, “Un antecedente constitucional desconocido”, *Revista Histórica*, Montevideo, núm. 37, 1941, p. 3.

Constitución norteamericana y de la Constitución gaditana de 1812. Aunque seguramente estos textos no fueron consultados durante la elaboración de la Constitución, es evidente que han influido en el sentido de que las distintas soluciones que aquellos textos constitucionales daban a los grandes problemas políticos —régimen representativo republicano, declaraciones de derechos, sistema presidencial, bicameralismo, Constitución rígida, etcétera—, constituían una materia de general conocimiento durante todo el periodo revolucionario, que la mayoría de nuestros Constituyentes no podían dejar de tener en cuenta. Asimismo, la Constitución boliviana de 1826 y las Constituciones chilenas de 1822, 1823 y 1828, influyeron en algunas soluciones adoptadas en 1830, cosa explicable si se considera el conocimiento directo de algunos de los constituyentes uruguayos de la vida política de estos países.⁸⁶

Pero evidentemente fue el derecho constitucional rioplatense la fuente más importante de la carta de 1830. En especial la Constitución argentina de 1826, en cuya elaboración intervinieron algunos de nuestros futuros constituyentes, es una fuente directa de la Constitución uruguaya de 1830, muchas de cuyas normas coinciden casi textualmente con las correspondientes de aquella.⁸⁷

Por último, debe destacarse que las leyes constitucionales dictadas por las sucesivas legislaturas orientales a partir de 1825, fueron también la fuente más inmediata de la labor constituyente de la Asamblea de 1829.

Indudablemente la labor realizada por los primeros constituyentes con los elementos doctrinarios y de derecho comparado que poseían, fue ex-

⁸⁶ Jiménez de Aréchaga, *El Poder Ejecutivo y sus ministros*, Montevideo, 1913, t. I, capítulos I y III; Pivel Devoto, Juan E., *Los hombres de 1830*, comprueba cómo Silvestre Blanco había ejercido la presidencia de la Constituyente argentina de 1826; Santiago Vázquez había actuado también en esta Asamblea; Jaime Sudanes era natural del Alto Perú y estaba ligado a los esfuerzos que dieron origen a la Constitución chilena de 1823 y a la argentina de 1819.

Sin duda alguna los redactores del proyecto de constitución conocieron el libro del publicista ecuatoriano Rivero, Luis Fernando (*Lecciones de política*), editado en París en 1827. Ha sido el doctor Felipe Ferrero el primero en señalar la influencia de esta obra sobre nuestros constituyentes. Un examen de la misma permite comprobar que sus artículos 4, 13, 17, 50, 51, 118 y 122, entre otros, están redactados tomando casi textualmente párrafos de la obra citada (véase pp. 56, 57, 166, 167, 350, 351, 360, 361).

⁸⁷ Ravignani, Emilio, *Asambleas constituyentes argentinas*, Buenos Aires, t. VI, 2a. parte, p. 745. Los debates de la Constituyente argentina de 1826 son un elemento interpretativo inapreciable para la exégesis de la Constitución de 1830. Están publicadas en Ravignani, obra citada en esta misma nota, t. III.

traordinaria. Con ellos elaboraron un texto constitucional de la época, re-dactando la Constitución con un lenguaje técnico preciso y acertado, dentro de una estructura armónica y sabia.

La valoración de la obra de los constituyentes de 1829 ha sido muy diversa.

Mientras para algunos autores la Constitución de 1830 ha sido el más perfecto elemento institucional que ha regido la vida del país,⁸⁸ para otros fue un texto que no se ajustó a la realidad histórica y política de la República y que poseía además un conjunto grande de imperfecciones.⁸⁹

Para nosotros, la Constitución del año 30 era, desde el punto de vista jurídico, un documento excelente. Algunos de los defectos que se le han señalado no son más que consecuencias naturales de la filosofía política y de la doctrina que la inspiraba.

Pero, aparte del aspecto jurídico, se ha dicho que esta Constitución no se ajustaba a la realidad del país y que los constituyentes habían actuado con un lirismo doctrinario que produjo graves consecuencias.

Esta crítica, válida desde cierto punto de vista, debe analizarse teniendo en cuenta que la actitud que se objeta en la carta de 1830, es común, prácticamente, a todo el constitucionalismo latinoamericano, y que se funda, no sólo en la ideología política de la hora, sino también en la

88 Con diversas variantes, esta es la posición, entre otros, de Blanco Acevedo, Pablo, *Estudios constitucionales*, Montevideo, 1939, p. 49; Massera, José Pedro, *Algunas consideraciones relativas a la historia constitucional y política del Uruguay*; Ramírez, Juan Andrés, *Sinopsis de la evolución institucional*, Montevideo, 1949, p. 43. Una posición interesante es la de Roxlo, Carlos, *Historia crítica de la literatura uruguaya*, Montevideo, 1912, t. I, pp. 184 a 206.

89 Las objeciones fundamentales están resumidas en Pivel Devoto, Juan E., *Historia de la República Oriental Uruguaya*, Montevideo, 1945, p. 31; Carlos María Ramírez (*Conferencias de derecho constitucional*, 4a. Conferencia, Montevideo, p. 62), hace una dura crítica de la Constitución de 1830. Para él, su estudio ha demostrado “cuán plegadas de imperfecciones, de deficiencias y de errores está...”. Sin embargo, no entró en esta ocasión al análisis particular de sus textos, que luego ha de señalar sólo con respecto a la regulación de algunos institutos individuales. En esta crítica general, se limita a manifestar que: “a pesar de no haber imperado un solo día con verdad y provecho, los partidos políticos se empeñan en mantenerla como bandera de combate, sin serles incómoda como norma de acción”. Juan Carlos Gómez Haedo (“El proceso de la reforma constitucional”, *Revista Nacional*, año V, núm. 52, 1942, p. 19) al recordar y compartir la posición de Ramírez, cita la hermosa frase de Rodo: “Hemos vivido en el culto platónico de la Constitución y no en la verdad de la Constitución”. La visión crítica de la Constitución de 1830, basada en un criterio de análisis sociológico y no jurídico, fue divulgada por Zum Felde, Alberto, *Proceso histórico del Uruguay*, Montevideo, 1919, y sucesivas reediciones.

mentalidad urbana, conservadora, antipopular y formalista de los constituyentes de 1830. Así comprendida, la objeción adquiere su verdadera ubicación y su real sentido.

El pretendido desajuste con la realidad, el invocado lirismo de los constituyentes, no fue, así, una omisión o un error, sino la consecuencia, buscada y querida, de la voluntad de imponer un sistema normativo que representaba el esquema jurídico de una ideología política. Se produjo, en consecuencia, un frecuente conflicto, usando la expresión de Heller, entre normalidad y normatividad, porque en cierta forma y en determinadas materias reguladas por la Constitución, no se estaba creando derecho válido, sino sólo un plan de derecho para el futuro. Esta “oferta” —para utilizar nuevamente la expresión de Heller— que el constituyente hacía a los destinatarios de las normas, sólo producía naturalmente derecho vigente en la medida que las normas “salen de su existencia en el papel para confirmarse en la vida humana”.⁹⁰

Con este punto de vista se comprende y se valora en forma adecuada la Constitución de 1830. No pudo, es natural, regular la totalidad de una vida política fundada en una realidad que no se ajustaba al esquema normativo previsto constitucionalmente.

Pero creó un orden jurídico, fundado en algunos de los principios en que aún hoy asienta nuestro sistema, y sus normas básicas —contempladas casi siempre como un ideal y un objetivo necesario— ejercieron una constante docencia cívica y política de la República.⁹¹

Las críticas concretas, tradicionalmente reiteradas, a la primera Constitución uruguaya se fundan, básicamente, en dos ejemplos.

En primer lugar en la circunstancia de que impidiera a los militares que integraran el Parlamento (artículo 25). La disposición ha sido severamente criticada,⁹² sosteniéndose que esta exclusión de los militares fue

90 Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, 1942, p. 287.

91 No puede dejarse de recordar el juicio magisterial expuesto en 1962 por Jiménez de Aréchaga, Justino, que coincide con mi apreciación (*Acerca de nosotros, opera minora*, Montevideo, Editorial de la Plaza, 2001, p. 297). En igual sentido, muchos años antes, en 1930, Ramírez, Juan Andrés, *Sinopsis de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, 1949.

92 Pivel Devoto, Juan E., *op. cit.*, nota 82, p. 31; Rodo, José Enrique, *Hombres de América*, Barcelona, 1920, pp. 205 y ss.; Bauzá, Francisco, *op. cit.*, nota 72, pp. 295 y ss. La ley del 28 de marzo de 1885, evidentemente inconstitucional, dictada para hacer posible el ingreso de Máximo Santos al Senado, estableció que los artículos 25 y 31 de la Constitución no comprenden a los generales de Brigada, a los generales de División y a

causa determinante de las guerras civiles que agitaron luego la vida del país. Creemos que no puede hacerse sin ligereza esta generalización, y si bien es cierto que la solución pecaba de un exceso de teoricismo, no es menos cierto que no puede atribuirse a ella los males que luego soportó la República, motivados por causas históricas mucho más hondas.

En segundo término se le ha objetado a la carta de 1830 una defectuosa estructuración del Poder Ejecutivo, puesto que no se creó un centro de autoridad bastante fuerte para dominar el caos y poner a raya las ambiciones, y que, por otra parte, no previó el problema de la coparticipación de los partidos.⁹³ No pensamos que estas objeciones puedan compartirse. La institución presidencial se creó con todos los atributos para imponer el orden en el país, y si algo puede decirse, es justamente que la Presidencia de la República, por acción de causas muy diversas, se transformó en una fuente desbordante de poder, lo que no podía, naturalmente, preverse por sus redactores.

Respecto de la coparticipación, si bien es cierto que en los trabajos constituyentes se vislumbró esta cuestión, proponiéndose la creación de una diarquía,⁹⁴ o de un régimen colegiado, que tuviera en cuenta la división existente entre los generales Lavalleja y Rivera,⁹⁵ es obvio que crear constitucionalmente un régimen de esta especie, sin antecedentes en el derecho comparado, significaba una aventurada improvisación y que,

los tenientes generales siempre que no se hallen al mando de fuerzas, o en el desempeño de algún empleo administrativo, al tiempo de su elección.

93 La palabra coparticipación es uno de los términos más importantes de nuestra historia política. Aunque se ha discutido su acepción, es evidente que significa, por lo menos, el derecho de los partidos tradicionales a integrar conjuntamente el Poder Ejecutivo, ya sea por medio de ministros o de consejeros. No es sinónimo de colaboración, puesto que puede haber coparticipación sin colaboración. Las Constituciones de 1918, 1934 y 1952, aunque en forma distinta, tuvieron como presupuesto político la coparticipación de los partidos. Martínez, Martín C., *Ante la nueva Constitución*, 2a. ed., Montevideo, 1964, capítulo VII; Lindahl, Goran G., *Battle, Fundador de la Democracia en el Uruguay*, Montevideo, 1971, capítulo 5: "La coparticipación".

94 Este proyecto, redactado por el presbítero Dámaso A. Larrañaga, no se conoce, y sólo existen referencias sobre él (véase Martínez Montero, Homero, *op. cit.*, nota 85, *Revista Histórica*, núm. 37, p. 4).

95 El constituyente Gadea presentó un proyecto para establecer que el Poder Ejecutivo, durante el gobierno provisorio (1828-1830), sería ejercido por dos o más personas (artículo 1o.). La Comisión de Constitución y Legislación no lo consideró, resolviendo tenerlo presente e informar inmediatamente sobre él, cuando comenzara a reestructurar el Poder Ejecutivo en el Proyecto de Constitución (véase Jiménez de Aréchaga, Justino E., *El Poder Ejecutivo y sus ministros*, *cit.*, nota 86, t. I, pp. 154 y 155).

por lo demás, en momentos en que aún no había surgido los partidos políticos en la República, era solución falta de lógica y de razón la de amoldar la fórmula permanente de organización del poder Ejecutivo a una circunstancial y momentánea oposición entre generales.

No creemos, en consecuencia, que la obra de los constituyentes de 1829 pueda ser seriamente objetada con base en estas críticas. Las vicisitudes de nuestra vida institucional en el siglo XIX no fueron causadas por la Constitución de 1830, sino por profundas razones sociales y económicas. Cualquiera que hubiera sido la solución institucional dada al país en 1830, la República habría vivido igual un largo periodo de conmoción, de guerras civiles sucesivas y de falta de respeto por las soluciones basadas únicamente en el derecho y en la voluntad electoral.

Lo único que podía hacerse era elaborar una carta que significara un símbolo, querido y respetado, que fuera, lentamente, acostumbrando al país a vivir sometido a una organización constitucional, acompañado y encauzando un proceso de madurez política y de progreso económico y social.

Desde otro punto de vista, sin embargo, no puede dejarse de señalar el carácter conservador, urbano y burgués de la carta de 1830. El régimen censitario que, en verdad, establecía (artículo 11), traducción del pensamiento político predominante y de las fórmulas en boga en ese momento, era el resultado de una mentalidad que recelaba del pueblo, sinceramente republicana, pero dudosamente democrática.

Pese a todo la Constitución de 1830 cumplió una obra trascendental y ejerció una indudable docencia política. A su amparo, la República se estructuró institucionalmente, aprendió a regir sus destinos bajo el imperio del derecho y se preparó para el futuro. En esto se encuentra su mérito imperecedero.

La evolución institucional del Uruguay en el siglo XIX⁹⁶

La Constitución de 1830 entró en vigencia el 18 de julio de dicho año. Desde entonces hasta el momento en que entró en vigor la Constitución de 1918 transcurrieron ochenta y ocho años.

96 Sobre la evolución constitucional del Uruguay hasta 1998, es útil la consulta del libro colectivo *Evolución constitucional del Uruguay*, Universidad Católica del Uruguay, Fernández, Amalio, Montevideo, 1989.

Durante ese largo periodo, la vida institucional y política del país no se caracterizó por su tranquilidad, ni puede tampoco decirse que en ese lapso la Constitución del 1830 haya tenido una ininterrumpida vigencia.⁹⁷

97 En el correr del siglo XIX hubo en la República innumerables gobiernos *de facto*, que actuaron al margen del sistema de autoridades establecido en la Constitución. A partir del 11 de noviembre de 1838, en que se inició la dictadura de Rivera, se sucedieron muy diversas formas de gobierno de hecho. Desde 1839 a 1851, es decir, desde antes de la llamada Guerra Grande, hasta su terminación, hubo en el país una situación anómala, y desde 1842, dos gobiernos: el de Montevideo, organizado sobre la base de un Poder Ejecutivo, ejercido primero por Rivera, cuya dictadura se había transformado en presidencia constitucional en virtud de la elección efectuada por la Asamblea General el 1o. de marzo de 1839, luego por el Consejo de Ministros (decreto del 8 de octubre de 1841), y, en último término, por Joaquín Suárez, presidente del Senado; de un Poder Legislativo, desempeñado primero por sucesivas legislaturas electas a partir del 23 de diciembre de 1838, y después de 1848, en que se declaró disuelta la quinta legislatura, por una Asamblea de Notables y un Consejo de Estado de carácter consultivo (Pivel Devoto, Juan E., *Historia de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, 1945, pp. 128 y ss.); y el del Cerrito, organizado sobre la base de un Poder Ejecutivo ejercido por el presidente Oribe, que pretendía ser el presidente constitucional de la República, y un Poder Legislativo, compuesto por la Cámaras derrocadas en 1838 (Pivel Devoto, Juan E., obra citada en esta nota, pp. 132 y ss.; Magariños de Mello, Mateo J., *El gobierno de Cerrito*, Montevideo, 1949, 1954 y 1961; Barbagelata, Aníbal Luis, *El constitucionalismo uruguayo a mediados del siglo XIX*, México, 1957, pp. 1596 y ss.). Ambos gobiernos fueron, indudablemente, gobiernos *de facto* que actuaron, a veces por in eludibles circunstancias, al margen del sistema de autoridades establecido por la Constitución. En 1853, a raíz de la renuncia del presidente de la República, ocupa el poder un triunvirato, quedando disueltas las Cámaras. Desintegrado luego éste por la muerte de dos de sus miembros (García, Flavio A., *Lavalleja en el Triunvirato (1853)*, Montevideo, 1954), es sustituido por una dictadura ejercida por el miembro restante, el general Flores, con el título de gobernador provisorio. Una Asamblea, elegida el 5 de febrero de 1854, designó a Flores, presidente de la República, para completar el periodo del presidente Giró, renunciante en 1853 (Pivel Devoto, Juan E., *op. cit.*, pp. 282 y ss.). En febrero de 1865 triunfa una revolución encabezada también por el general Flores. Por la Convención de Paz, que puso fin a la lucha, se estableció que el Gobierno Provisorio (dictadura) sería ejercido por el general Flores, que actuaría con uno o más secretarios de Estado responsables, elegidos libremente por él (Ley núm. 794). Esta dictadura duró hasta el 15 de febrero de 1868, y sus actos fueron ratificados y declarados en vigor por la Ley núm. 928, de 30 de abril de 1868 (Real, Alberto Ramón, *Los decreto-leyes*, p. 254). El 10 de marzo de 1876, el presidente Varela abandonó el poder, que quedó en manos del coronel Lorenzo Latorre, con el título de gobernador provisorio.

Elegida una nueva Asamblea el 24 de noviembre de 1878, designó presidente constitucional a Latorre el 1o. de marzo de 1879 (Pivel Devoto, Juan E., *op. cit.*, pp. 399 y ss.). Por ley núm. 1.436, del 21 de mayo de 1879, se declararon en vigor los actos legislativos dictados por el gobierno provisorio (Real, Alberto Ramón, en esta nota, p. 258).

Sin embargo, lo que individualiza la evolución institucional de la República en el siglo XIX, es que, pese a las revoluciones, a los gobiernos *de facto* y a los periodos de no aplicación del texto constitucional, no se intentó usar las circunstancias políticas para modificar la Constitución.⁹⁸ Recién en el siglo XX, se comenzarán a tratar seriamente la reforma de la Constitución y será entonces cuando, en general, de cada golpe de Estado y de cada gobierno *de facto*, surgirá una nueva carta política.⁹⁹

Cuando la Constitución de 1830 entró en vigencia, se creyó que con su aplicación habrían de resolverse todos los problemas del país y que, desde aquel momento, la República estaría sometida al gobierno de las leyes y no al gobierno de los hombres.¹⁰⁰

Sin embargo, la realidad fue otra y demostró crudamente que los factores sociales y políticos habrían de pesar en forma decisiva en la vida institucional de la República.

Un país recientemente constituido, con una pequeñísima población y con una historia convulsionada, plena de movimientos armados y de guerras permanentes, no podía aspirar a la tranquilidad derivada del funcionamiento normal de las instituciones, por el solo hecho de que se san-

El 10 de febrero de 1898, Juan Lindolfo Cuestas, entonces presidente del Senado, en ejercicio del Poder Ejecutivo, dio un golpe de Estado, disolvió las Cámaras y creó un Consejo de Estado. Por ley núm. 2.680 del 1o. de abril de 1901, se declararon Leyes todos los actos de carácter legislativo sancionados por el Consejo de Estado, entre el 10 de febrero de 1898 y el 5 de febrero de 1899, así como todos los actos de las autoridades actuantes en esa época (Real, Alberto Ramón, en esta misma nota, p. 263).

98 “Los gobiernos *de facto* surgidos en el Uruguay en el curso del siglo XIX presentan como característica general más notable la de que aparecen como consecuencia de revoluciones o golpes de Estado contra determinados gobernantes y sin propósitos constitucionales. No se proponen la sustitución de la Constitución y las Leyes fundamentales del país. A menudo, por el contrario, proclaman propósitos restauradores de la pureza de las instituciones” (Real, Alberto Ramón, *op. cit.*, nota 97, p. 253).

99 Del golpe de Estado del 31 de marzo de 1933 surgió la Constitución de 1934; del golpe del 21 de febrero de 1942 nació la Constitución de 1942. Estas fueron las dos únicas interrupciones de la vida constitucional de la República, en la primera mitad del siglo XX. En cada caso —como veremos más adelante— las reformas constitucionales expresaron sistemas de alianzas políticas diferentes que correspondieron a alineamientos de los partidos políticos relativamente circunstanciales. En la interrupción constitucional, que se dio entre 1973 y 1985, las Fuerzas Armadas y no los partidos políticos fueron el factor determinante. El objetivo del régimen militar de crear un nuevo orden constitucional fracasó al ser plebiscitado en 1980, como se verá más adelante.

100 Pivel Devoto, Juan E., “Panorama social y humano del Uruguay en 1830”, *Marcha*, Montevideo.

cionara una Constitución. Por ello, durante años, mientras la República realizó su duro aprendizaje cívico, la Constitución fue sólo una superestructura, por debajo de la cual el caudillismo, la fuerza y la violencia eran los verdaderos poderes de gobierno.

Como consecuencia del largo periodo revolucionario se produjo en toda Latinoamérica, incluyendo al Uruguay, un proceso de dispersión del poder y un debilitamiento de la autoridad. Por medio de un movimiento centrífugo, la antigua autoridad del Estado, representada por la Corona, se fragmentó, apareciendo el fenómeno de la regionalización del poder que se expresó por el caudillismo localista. A la inversa, cuando la pirámide del caudillismo era coronada por un caudillo de alcance nacional, éste actuaba como un factor de concentración del poder. Las relaciones de dependencia personal que caracterizaron al caudillismo militar del siglo XIX fueron siendo superadas paulatinamente por los procesos de afirmación de los Estados nacionales que se dieron en casi todas las repúblicas hispanoamericanas a partir de la década de 1870.¹⁰¹

Basta señalar lo que pasó con la Presidencia de la República, para comprender hasta dónde llegó la falta de armonía entre los textos constitucionales y la realidad.

Cuando se sancionó la Constitución, el miembro informante, José Ellauri, señalaba que a “la organización dada al Poder Ejecutivo podría oponérsele quizás un reparo de que se le estrechaba demasiado la esfera de su acción”. La verdad fue todo lo contrario, y el hecho que más resalta de la historia política del país en el siglo XIX, es el poder que alcanzó la Presidencia de la República. El presidente, por encima y contra los textos constitucionales, se transformó en el centro de toda la vida política de la república, en el “hacedor” de diputados y senadores. Frente a él, los demás poderes estaban en una situación de dependencia y subordinación.

Aunque el fenómeno del presidencialismo, entendido el vocablo en su acepción política y no constitucional, es un fenómeno común a todos los países latinoamericanos, constituyó en el Uruguay uno de los elementos más característicos de casi toda su evolución institucional. Tal predominancia del presidente no era, indudablemente, motivada por la organiza-

101 Lambert, Jacques, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona, 1964.

ción que el Poder Ejecutivo tenía en la Constitución, sino que radicaba en un conjunto de factores históricos y sociales de influencia capital.¹⁰²

En parte la Constitución de 1830 fue durante el siglo XIX, un ideal, un sistema normativo admirado y deseado por todos, pero bajo el cual vivía una realidad política que no se le adaptaba.

Pese a esto, pese a la limitada y discutible validez de nuestra primera carta, es evidente que durante su vigencia en un largo proceso, la República fue lentamente adaptándose a vivir bajo los dictados de una Constitución. Bajo ella nacieron y se desarrollaron los partidos tradicionales, y bajo sus normas liberales, el país aprendió gradualmente a respetar los derechos individuales y a encauzar su acción política, de acuerdo con los dictados de las normas jurídicas.

Aunque existieron, prácticamente desde la Independencia, con antecedentes incluso anteriores, tendencias políticas de tipo partidista, generalmente fruto de la acción de factores personales o circunstanciales de momento, tradicionalmente existe la convicción de que los partidos políticos nacionales comienzan a definirse alrededor del año de 1836. Fue, en efecto, durante el levantamiento de Rivera contra el gobierno de Oribe en la batalla de carpintería, que se usaron las que después serían las dos divisas tradicionales, sin que pueda decirse, naturalmente, que en ese momento nacen los partidos, ni que el Partido Nacional se crea por el decreto del 10 de agosto de 1836.¹⁰³

La división política del país, en blancos y colorados, se esboza entonces, y en los años subsiguientes se concretan las dos tendencias y se afirman las denominaciones de los dos partidos nacionales. Sin embargo, durante muchos años, prácticamente hasta después del año 1870, la his-

102 En realidad, la vida política del Uruguay estuvo determinada durante todo el siglo XIX, ya fuera por el poder del presidente de la República, de los caudillos o de los militares. El estudio de estos factores tiene una importancia primordial para comprender nuestra evolución histórica (Gros Espiell, Héctor, *El Ejecutivo colegiado en el Uruguay*, Montevideo, 1964; Massera, José Pedro, *Algunas consideraciones relativas a la historia constitucional y política del Uruguay*, capítulos V, VI y VII).

103 González, Ariosto D., *Los partidos tradicionales*, Montevideo, 1922; Azarosa, Luis Enrique, *La entraña histórica de los partidos tradicionales*, Montevideo, 1943; Bruchera, Óscar, *Los partidos tradicionales y la evolución institucional del Uruguay*, Montevideo, 1962. Dos síntesis modernas de la vida de los caudillos, cuyo enfrentamiento dio origen a las divisas tradicionales, han sido escritas por Torres Wilson, José de, *Oribe, el drama del Estado Oriental*, Montevideo, 1976, y Canessa de Sanguinetti, Marta, *Rivera, un oriental listo y llano*, Montevideo, 1976.

toria y la estructura de nuestros partidos no estuvo plenamente nacionalizada, ya que actuaron estrechamente vinculados con grupos y tendencias políticas de los países limítrofes.

Después de la revolución triunfante de Rivera en el año 1838, y del comienzo del largo proceso de la Guerra Grande, el Partido Blanco actuó vinculado con las tendencias federales argentinas, mientras que el Partido Colorado se relacionó fundamentalmente con el unitarismo porteño, sin perjuicio de que otros sectores del Partido Colorado tuvieran estrechas vinculaciones con movimientos políticos riograndenses. No podía decirse entonces que hubiera partidos políticos nacionales definidos, sino tendencias, divisas, banderas, agrupadas por razones personales y grupos que actuaban en gran parte en función de los problemas generales que afectaban la región platense. Terminada en 1851 la Guerra Grande, hubo un movimiento idealista y generoso que tendió a la eliminación de los partidos políticos entendiendo que la división del país en blancos y colorados era un factor de perturbación, de caos, de odio y de violencia. Esta política, que se inició con el gobierno de Giró, y que se llamó la política de fusión, quería unir a todas las tendencias políticas de la República, en un solo grupo cobijado bajo la Bandera Nacional. Política desvinculada de la realidad del país, su fracaso era previsible e inevitable.

Sin embargo, la dolorosa vuelta a la realidad que se produjo enseguida y que significó el retorno a la existencia y a la oposición de los partidos, no trajo ni la calma ni el reconocimiento de la necesidad de ellos para el normal juego político institucional.

La crisis política de 1855, en que pareció incluso que la posibilidad misma de vida del Uruguay como Estado, habría llegado a su fin, marcó algunas de las críticas más radicales, como la del Manifiesto de Lamas, contra la acción de los partidos nacionales, elementos, se decía, de desunión y de odio, que imposibilitan toda orientada vida política.¹⁰⁴

Vinculados todavía fuertemente a las realidades de los países limítrofes, los dos partidos, el blanco y el colorado, no desaparecieron sin embargo.

Podrían señalarse múltiples ejemplos, en los años subsiguientes, de iniciativas dirigidas a su eliminación, iniciativas fundadas en la afirmación de que eran meras banderías, basadas en intereses personales, en

104 El análisis más profundo sobre este importante documento lo hizo: González, Ariosto D., *El Manifiesto de Lamas en 1855*, Montevideo, 1937; Gómez, Juan Carlos, dedicó en sus *Escritos* (Montevideo, 1952), un capítulo al programa de Lamas de 1855.

odios o en razones ya no vigentes y en la necesidad de creación de nuevos partidos. Pese a estas iniciativas, reiteradas durante casi todo el siglo XIX, los partidos históricos siguieron constituyendo una realidad imposible de desconocer, un factor político cuya existencia estaba más allá de todas las críticas doctorales y, cuya desaparición, pese a su compleja evolución y a las alternativas que sufrieron, jamás se produjo.

Hacia 1872, después de la paz de abril, hubo una profunda renovación política. Los manifiestos de los Clubes Libertad, Radical y Nacional, suponen una crítica de la realidad y un deseo de encauzar los partidos por nuevas sendas doctrinarias y principistas, admitiéndose su necesaria coexistencia bajo la Constitución. Pero fuera de algún grupo que pretendió, para fracasar, salir del cauce tradicional, estas tendencias actuarán dentro de los partidos nacionales, a veces logrando el cambio incluso a su denominación (por ejemplo: Partido Nacional en vez de Partido Blanco), obteniendo la existencia de grupos principistas en cada uno de los dos partidos.

Es después del gobierno de Latorre (1876-1880),¹⁰⁵ que para muchos de nuestros historiadores es el verdadero forjador de la unidad nacional, superadas ya las últimas intervenciones brasileñas y extinguidos los complejos factores políticos-internacionales que vincularon a nuestro país con el proceso que culminó en la guerra de Paraguay, que realmente se nacionalizan nuestros partidos. Es entonces que los partidos van a actuar fundamentalmente en función de los intereses propios del país y no como reflejo de factores en gran parte extranjeros.

Los dos partidos continuaron subsistiendo, disminuyendo en actividad e influencia durante la época del militarismo, reorganizándose luego, conociendo periodos en que casi parecía que su existencia terminaba, en que su acción languidecía, renaciendo luego, pero siendo siempre, en mayor o menor grado, factores permanentes e indestructibles del poder político. La aparición en los últimos años del siglo pasado del Partido Constitucionalista, que formado por una excepcional élite intelectual quiso colocarse por encima de las divisas tradicionales, aspirando a “la unión de todos los hombres de principios, sin divisas”, fue un fracaso que demostró, como otros intentos anteriores, la dificultad tremenda, casi, la imposibilidad de salir, con éxito electoral, de los partidos tradicionales.

105 Salterain y Herrera, E. de, *Latorre. La Unidad Nacional*, Montevideo, 1975; Barrán, José Pedro, *Latorre y el Estado uruguayo*, Montevideo, 1968, *Enciclopedia Uruguaya*, núm. 22; Reyes Abadie, Washington, *Latorre. La forja del Estado*, Montevideo, 1977, y *Coronel Lorenzo Latorre. Personalidad. Vida. Obra*, Montevideo, 1986.

Terminado el ciclo revolucionario después de los movimientos armados de 1897 y 1904, ya que el levantamiento de 1910 careció de importancia, la actividad cívica se fue normalizando lenta y trabajosamente.

Los partidos históricos retomaron la senda civilista, se afianzaron y su coexistencia en la lucha democrática se hizo ineludible.

Las divisiones internas, provocadas en especial por la actitud frente a la reforma constitucional planteada por Batlle en 1913, van demostrando cada vez más, dentro de cada partido, un conjunto de posiciones diversas y de sectores opuestos, que, sin embargo, no llegaron, entonces, a romper su unidad formal.

Es sumamente difícil, si no imposible, precisar el contenido ideológico de los partidos tradicionales.

Vinculados en su nacimiento a las personalidades de Rivera y Oribe, conectados estrechamente con los procesos políticos del Río de la Plata Grande, en el Partido Blanco fue, sin embargo, en el momento de su surgimiento, principalmente el partido del orden, de la defensa “de las leyes” y de la autoridad.

Luego, durante la Guerra Grande, el Partido Blanco acentuó su vinculación con el federalismo argentino y se nutrió de los elementos campesinos, situados en el interior del país, que domina entre 1842 y 1851, mientras que el Partido Colorado, unido en uno de sus sectores con el unitarismo porteño, se nutría de los elementos civilistas de la ciudad, acentuando sus contactos con la inmigración, sin prejuicio de mantener su base caudillista y tradicional, sobre todo a través de la figura de Rivera.

Caudillismo y principismo coexisten, en mayor o menor grado, en los dos partidos de campo y ciudad, con una relativa preeminencia del elemento rural en el Partido Blanco y luego en el Partido Nacional, frente a un mayor porcentaje de elementos montevideanos en el Partido Colorado.

Podrían, quizás, señalarse en algunos momentos, un mayor “liberalismo” en el Partido Colorado y un carácter conservador más acentuado y tradicional en el partido adversario. Pero esto sólo es así en líneas generales, puesto que, por lo menos desde mediados del siglo pasado, hay en ambos partidos tendencias diversas que según los distintos momentos, predominan o decaen en su influencia.

En la segunda década de este siglo, el Partido Colorado, en su sector mayoritario, influido por la poderosa corriente renovadora de José Batlle y Ordóñez, se inclinó hacia una posición democrática estatista, que logró la intervención estatal en los principales servicios públicos y, que unida

a una ideología antirreligiosa y de fuerte contenido popular, transformó al Uruguay. El Partido Nacional fundó entonces su acción en la lucha por la libertad política, por la verdad del sufragio democrático, por un liberalismo antiestatista y por la reorganización y honestidad administrativa.

Internacionalmente es casi imposible fijar criterios absolutos de distinción. Sería necesario hacer un estudio según los diversos periodos y los diferentes sectores partidarios, que ahora no tiene sentido. Pero sí puede decirse que, históricamente, no puede, en honor a la verdad, darse un criterio inequívoco en materia internacional que distinga a los dos partidos tradicionales.

No es tampoco posible decir a nuestro juicio que uno de los partidos representa hoy predominantemente los intereses de una clase social y se integra, de manera principal, con elementos salidos de ella. En ambos partidos se encuentran hombres y grupos pertenecientes a todas las clases sociales, y aunque pueda señalarse que en algún momento uno u otro de los partidos ha representado la defensa ya de una burguesía ciudadana, ya de los propietarios rurales, esta afirmación, incluso relativa, porque no puede referirse a todos los movimientos ni a todos los grupos de los partidos tradicionales, no permite en forma alguna decir que un partido o los dos partidos tradicionales, se nutren básicamente de una clase social a la que representan. Podrá afirmarse, con criterio político, que no tenemos por qué compartir ni negar, que significan la defensa de ciertos intereses económicos o sociales, pero jamás podrá afirmarse que en ellos no están representadas todas las clases sociales.¹⁰⁶

Los primeros años de nuestro siglo asistieron al surgimiento de los llamados partidos de ideas. Nació así en un proceso que va de 1904 a 1912 el Partido Socialista, que reunió a todos los sectores políticos de afiliación marxista en un movimiento anterior a la Revolución rusa. Inauguró su acción electoral en 1911, en una lista conjunta con los candidatos de un llamado Partido Liberal, en cierta forma con la simpatía gubernamental que, ante la abstención de ese año, requería una oposición.

El Partido Socialista se escindió después de la Revolución rusa de 1917, en el Partido Socialista propiamente dicho y el Partido Comunista, que desde entonces se mantuvieron en nuestro panorama político.

106 Gros Espiell, Héctor, *Los partidos en la Constitución uruguaya*, Montevideo, 1964.

Fue también a comienzos del siglo que nació la Unión Cívica, que intentó reunir al electorado católico y que actuó, lo mismo que el socialismo, en la Constituyente de 1917.¹⁰⁷

La vida institucional de la República en el siglo XIX no se agota con el estudio de las normas constitucionales y de la realidad política.

En algunos aspectos, una lenta elaboración legislativa, modeló y desarrolló institutos jurídicos de extrema importancia, muchas veces incluso contra la letra o el espíritu de la Constitución de 1830.¹⁰⁸ Estas elaboraciones legislativas fueron, casi siempre, el anticipo de ulteriores reformas constitucionales en esas materias. Quizás los tres ejemplos más interesantes

107 La historia y el contenido de nuestros partidos políticos ha sido objeto de una muy amplia bibliografía. En la segunda edición, en preparación, de nuestro trabajo sobre *Los partidos políticos en la Constitución*, hemos intentado resumirla. Además de las obras ya citada, pueden recordarse: Monegal, José, *Esquemas de la historia del Partido Nacional*, Montevideo, 1959; Herrera, Luis Alberto de, *La tierra charrúa*, Montevideo, 1901; *Acción parlamentaria*, Montevideo, 1917; *En la Brecha*, París, 1923; Azarosa Gil, Luis Enrique, *La entraña histórica de los partidos tradicionales*, Montevideo, 1943; Zum Felde, Alberto, *Proceso histórico del Uruguay*, Montevideo, 1963, capítulo VI; Furgón, Emilio, "Partidos de ideas y partidos tradicionales", *Revista del Centro de Estudiantes de Derecho*, núm. 86, 1959; *Génesis, esencia y fundamentos del socialismo*, Buenos Aires, 1947; anónimo, *La crisis católica y el Partido Nacional*, mimeográfica, 1965; Brena, Tomás G., *Religión política y gnosticismo*, Montevideo, 1965; Secco Illa, Joaquín, *Historia de la Unión Cívica*, Montevideo, 1946; Bruschera, Óscar H., *Los partidos tradicionales y la evolución institucional del Uruguay*, Montevideo, 1962; "Constitución y partidos políticos", *Marcha*, junio de 1965; "Divisas y partidos", *Enciclopedia Uruguaya*, núm. 17, Montevideo, 1968; Ares Pons, Roberto, *Uruguay, ¿provincias o nación?*, Buenos Aires, 1961; Grompone, Antonio M., *La ideología de Batlle*, Montevideo, 1962; Vanger, Milton, *José Batlle y Ordóñez of Uruguay*, Massachusetts, Cambridge, 1963; Real de Azua, Carlos, *El impulso y el freno*, Montevideo, 1964; *El Uruguay como reflexión*, Montevideo, 1969, I y II, cap. Oriental, núms. 36 y 37; Mezzera, Baltasar, *Blancos y Colorados*, Montevideo, 1952; Arena, Domingo, "Don Pepe" *Batlle*, Montevideo, 1967; Lockhart, Washington, *Las guerras civiles*, *Enciclopedia Uruguaya*, núm. 19, Montevideo, 1968; *Saravia: el fin de las guerras civiles*, *Enciclopedia Uruguaya*, núm. 30, Montevideo, 1969; Rocha Imaz, Ricardo, *Los Blancos*, Montevideo, 1978; Reyes Abadie, Washington, *Historia del Partido Nacional*, Montevideo, 1989. La investigación más ambiciosa sobre este tema, aunque no abarca el siglo XX, fue iniciada por Pivel Devoto, Juan E., *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*, Montevideo 1942 y 1943, 2 ts., con varias ediciones posteriores.

108 La Constitución, como señalamos, no preveía un procedimiento para la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y su consiguiente inaplicabilidad. Pese a ello, se sostuvo en algunas pocas ocasiones, que el Poder Judicial tenía competencia para declarar las leyes inconstitucionales (véase bibliografía citada en nota 73, p. 37).

que a este respecto pueden recordarse, son los relativos a la organización del sufragio, al régimen municipal y a la descentralización administrativa.

La Constitución de 1830, en su artículo 9o., daba las bases teóricas del sufragio que hiciera imposible, o por lo menos tendieran a evitar, la coacción, el fraude y la influencia electoral de los gobernantes y establecieran, además, el sistema representativo a utilizar para la integración de las Cámaras legislativas.

La historia política de la República en el siglo XIX mostró, como era previsible, en toda su crudeza, la corrupción del sufragio. Pese a ello, en un lento proceso, la legislación electoral trató de ir creando un sistema normativo que asegurase la efectividad del régimen representativo que proclamaba el artículo 13 de la carta de 1830.

La organización del Registro Cívico, es decir, la creación de un registro de todos los ciudadanos hábiles para votar, perfectamente saneado y controlado en su contenido, era naturalmente la base real indispensable para un correcto ejercicio del derecho al sufragio. La ley del 14 de julio de 1858, siguiendo algunas anteriores iniciativas legislativas, creó el Registro Cívico, y a partir de entonces, una larga serie de leyes¹⁰⁹ irían mejorando esta organización, y estructurando el Registro, sobre bases que intentaban significar una garantía para el sufragio.

De igual modo, la aspiración de eliminar toda influencia electoral de los gobernantes, de imponer el voto secreto, tardía conquista que fue precedida por el voto público, y, en una palabra, de lograr “la libertad electoral efectiva”, constituyó una de las bases de todos los movimientos políticos que tendían a dignificar el sufragio. En programas partidarios, en bases y en manifiestos, expusieron reiteradamente estos principios, que llegaron a constituir incluso, el fundamento de movimientos revolucionarios y parte integral de las bases de paz correspondientes.¹¹⁰

109 Leyes de Registro Cívico de 9 de julio de 1860, 25 de julio de 1870 y 20 de julio de 1874. Sobre esta evolución, véase Ramírez, Juan Andrés, *Sinopsis de la evolución constitucional*, Montevideo, 1949. Un excelente análisis jurídico de los sistemas electorales en la Constitución de 1830 y en la legislación posterior ha sido hecha por Barbajelata, Anibal Luis, “La representación de mayorías y minorías en el sistema electoral uruguayo”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año X, núm. 1-2, 1959, p. 659. Es asimismo muy valioso el libro de González, Rodolfo, *Legislación electoral del Uruguay*, Celadú, Montevideo, 1991, t. I, pp. 1730 a 1903.

110 Véase Ramírez, Juan Andrés, *op. cit.*, nota 109, p. 105 y ss.; Massera, *op. cit.*, nota 102; Pivel Devoto, Juan E., *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*; Gros Espiell,

Asimismo, el proceso tendiente a imponer la representación proporcional llevó, partiendo del principio mayoritario, que era el que inspiraba la legislación electoral en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1830, a la consagración, hacia 1910, si bien en forma parcial, de la proporcionalidad.¹¹¹

Resulta de todo esto que la organización y las garantías del sufragio, sufrieron, a través del siglo XIX, una elaboración legislativa sumamente importante, que completaba, mejoraba y garantizaba las bases constitucionales. Cuando en 1917 se reformó la Constitución de 1830, esta experiencia política y legislativa habría de ser trasladada al texto constitucional, pasando a partir de entonces lo relativo a las bases del sufragio a ser materia constitucional.¹¹²

El régimen presidencialista establecido por la Constitución tuvo una evolución que no llegó, sin embargo, a afirmar los elementos característicos de una clara parlamentarización.

Dejando de lado el análisis de los casos de advertencia hechas por la Comisión Permanente en virtud de un texto expreso de la Constitución (artículo 56), y de la discusión constantemente renovada de si las Cámaras podían hacer declaraciones y dirigir advertencias o si, en cambio, sólo podían usar la vía del juicio político, es sólo a partir de los últimos años del siglo XIX, cuando Duvimioso Terra se alejó del Ministerio en 1888, que encontramos algunos casos de ministros que renuncian como consecuencia de un voto de censura o de una falta de confianza parlamentaria.

Recién entonces puede hablarse estrictamente de que comenzaba a jugar el elemento más importante de la parlamentarización de un sistema, aunque ya a partir de 1873 se hablaba comúnmente de interpelaciones, falta de confianza, etcétera.

Pero estos elementos embrionarios —formados, como hemos dicho, si no contra la Constitución, por lo menos un poco al margen del sistema establecido en 1830— no conseguían borrar la realidad de un fuerte presidencialismo, ya que los presidentes fueron, en todo nuestro siglo XIX,

Héctor, “El Partido Nacional y la evolución constitucional del Uruguay”, *Crónica*, Montevideo, 21 de abril de 1949.

111 Ley del 11 de julio de 1910 (véase Ramírez, Juan Andrés, *op. cit.*, nota 109, pp. 115 y 116; Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Libertad política*, Montevideo, 1906).

112 Constitución de 1918, artículo 9o.; Constitución de 1934, artículo 68; Constitución de 1942, artículo 68; Constitución de 1952, artículo 77.

el centro de gravedad política del país, únicos dispensadores de dádivas y favores, grandes electores, caudillos y centros reales de todo poder.

Si tuviéramos que resumir esta evolución, podríamos decir que, reconocida prácticamente, a pesar de las salvedades expuestas por la doctrina, la pertinencia de las declaraciones unicamerales y la existencia de verdaderas interpelaciones, no se llegó a afirmar la práctica de un régimen parlamentario ni una responsabilidad política, traducida en la renuncia de los Ministerios, como consecuencia de a manifestación de falta de confianza parlamentaria.

Nunca hubo tampoco un gabinete, aunque se llegó a prever, por decreto, la existencia de un acuerdo general de ministros, que no alteraba por sus competencias, la realidad del ejecutivo unipersonal. No hubo tampoco, obvio es decirlo, una evolución que permitiera la existencia del elemento esencial del régimen parlamentario, es decir, la disolución del Parlamento, como medio de llegar a una consulta popular capaz de resolver un conflicto real o eventual entre los poderes.

Existió sólo, por tanto, una leve insinuación de un sistema de responsabilidad política de los ministros, hecho efectivo como consecuencia de declaraciones unicamerales pronunciadas al término de los llamados de sala.

Por esta evolución, apenas esbozada, no pudo afirmarse, era extraña a la realidad sociológica y política del país, e inconciliable con las prácticas de nuestros partidos políticos. No se pudo fundar en ella, en consecuencia, una costumbre parlamentaria que caracterizara o, si se quiere, transformara evolutivamente el sistema de la Constitución de 1830.¹¹³

La Constitución de 1830 organizó un Estado unitario y centralizado, dejando de lado toda autonomía municipal o departamental. Si bien el territorio de la República estaba dividido en circunscripciones administrativas, llamadas departamentos, el gobierno de las mismas se puso a cargo de jefes políticos, designados por el Poder Ejecutivo, y que eran agentes del mismo (artículo 11). Pese a ello, en cada departamento había una Junta Económico-Administrativa, integrada por vecinos.

La Constitución no definía concretamente las competencias de estas juntas, pero resultaba del conjunto de sus disposiciones relativas al “Go-

113 Blanco Acevedo, Pablo, *El derecho de interpelación. Estudios constitucionales*, 1939, p. 106; Jiménez de Aréchaga, Justino E., *El Poder Ejecutivo...*, cit., nota 86, t. II, p. 263; Gros Espiell, Héctor, *Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo*, pp. 5 y ss.

bierno y administración de los departamentos”, que no tenían funciones ejecutivas, sino que su autoridad se limitaba a promover, a gestionar, a propender.

A pesar de esta previsión constitucional, el crecimiento de la importancia de los gobiernos departamentales, especialmente el de Montevideo, conjuntamente con la constante despreocupación del gobierno central para ejercer sus competencias respecto a la administración departamental, trajeron como consecuencia que las juntas Económico-Administrativas fueran absorbiendo competencias y transformándose, consuetudinariamente, en verdaderos órganos del gobierno de los departamentos. Fruto de esta evolución, realizada al margen de los textos constitucionales, fue el Reglamento Orgánico de la Junta de Montevideo del 4 de diciembre de 1891, que constituyó la fuente de la Ley de Juntas del 10 de julio de 1903, que organizó a las juntas Económico-Administrativas como importantísimos órganos del gobierno departamental.

Por último, la ley del 18 de diciembre de 1908 creó el Departamento Ejecutivo en el gobierno departamental, encargándolo a un intendente, designado por el Poder Ejecutivo. De este modo las juntas pasaron a constituir el órgano deliberante o legislativo departamental. La Constitución, sin embargo, no preveía la existencia de intendentes municipales, ni aceptaba en modo alguno esta partición de competencias en ejecutivas y deliberantes.

Era evidente, pese a todo, que este proceso, aun siendo inconstitucional, respondía a un imperativo de la evolución del país, que hacía necesario organizar, sobre bases distintas de las dadas por la Constitución, el gobierno departamental.

Por ello, cuando en 1917 se reformó la Constitución, este proceso legislativo sería considerado, y, aunque adoptando soluciones distintas, muchos de los principios que lo inspiraron serían tomados en cuenta por el nuevo texto constitucional.¹¹⁴

114 Pena, Carlos María de, “La administración local en el Uruguay”, *Anales de la Universidad*, t. X, p. 245; Pivel Devoto, Juan E., *Historia de la República Oriental del Uruguay*, p. 467; Demicheli, Alberto, *El gobierno local autónomo. Su régimen jurídico*, Montevideo, 1929; Ganon, Isaac, *Síntesis de la evolución municipal del Uruguay*, comunicación al II Congreso Internacional de Ciencia Política, La Haya, 1952, *La justicia uruguayana*, t. XXVI, p. 119. El excelente libro de Martins, Daniel Hugo, *El gobierno y la administración de los departamentos*, Montevideo, Ingranusi Ltda., 1999, expone todo el proceso constitucional y legislativo de las cuestiones entre 1830 y 1999.

La Constitución se refería a “los nueve departamentos actuales de su territorio” (artículo 1o.). Pero atribuía a la Asamblea General, por ley, la competencia de “crear nuevos departamentos” (artículo 17, núm. 9).

Estos nueve departamentos originarios fueron: Montevideo, Maldonado, Canelones, San José, Colonia, Soriano, Paysandú, Durazno y Cerro Largo.

En el gobierno centralizado que había establecido la Constitución de 1830, el presidente de la República era el jefe superior de toda la administración, por lo cual durante todo el siglo XIX, la administración pública del país fue eminentemente centralizada, a través de los departamentos ministeriales.

Sin embargo, a fines del siglo, comenzó un movimiento tendiente a descentralizar ciertos servicios. Este movimiento contó en principio con el apoyo de los dos partidos políticos tradicionales. El Partido Colorado, partido de gobierno, deseaba la autonomía de los servicios públicos, porque ello entraba en sus ideas de socialización industrial. El Partido Nacional, a su vez, admitía la autonomía amplia de esos servicios, porque ello estaba de acuerdo con sus planes políticos, que lógicamente apoyaban toda fórmula que debilitara a los gobiernos colorados, que disminuyera su influencia y les restara cometidos y funciones.¹¹⁵

De este modo comenzó a estructurarse un conjunto de servicios, que en nuestra terminología constitucional y administrativa fueron llamados entes autónomos, y que aunque incompatibles con los textos correspondientes de la Constitución de 1830, constituyen una de las más importantes realidades de nuestra vida administrativa y política.¹¹⁶ Su existencia, fundada primero en la legislación y luego en los textos constitucionales, influyó de manera fundamental en la evolución económica y social de la República.

La reforma de la Constitución, en 1918, habría de recoger los resultados de este proceso, constitucionalizando la existencia de esa descentralización de servicios.

115 Demicheli, Alberto, *Los entes autónomos*, Montevideo, 1924, pp. 50 y 51.

116 El primer ente autónomo creado fue el Banco de la república Oriental del Uruguay, estructurado por las Leyes de 4 de agosto de 1896 y 17 de julio de 1911. Luego se crearon, entre otros, el Banco Hipotecario (Leyes del 24 de marzo de 1892, 8 de junio de 1912 y 22 de octubre de 1915); el Banco de Seguros del Estado (Ley del 21 de octubre de 1912), la Administración Nacional de Puertos (Ley del 21 de julio de 1916). Los restantes entes autónomos son posteriores a la Constitución de 1918.

La legislación guardó frente a los partidos políticos una actitud tímida e hipócrita. Había partidos políticos, los partidos políticos funcionaban, los partidos políticos eran una realidad innegable en las urnas y en el campo de batalla, y, sin embargo, la legislación guardaba un púdico silencio a su respecto. Las primeras leyes electorales, y hay que recordar en especial la de 1830, los ignoró totalmente. Luego comienzan a haber referencias indirectas, en especial para regular la distribución de los cargos electivos.

Recién la ley del 28 de marzo de 1893 se refiere a los partidos, o clubes políticos como se les llama, para hacer posible la verificación de ciertas etapas electorales por parte de los partidos.

Las leyes del 13 de abril de 1893 y 2 de octubre de 1909 mantienen y acentúan esa tendencia a dar intervención a los partidos políticos en el contralor electoral.

Por último, la ley de julio de 1910 estableció por primera vez en el Uruguay, aunque el principio ya estaba embrionariamente reconocido, el doble voto simultáneo.

En el transcurso de los ochenta y ocho años de vigencia de la Constitución de 1830, fueron múltiples los intentos de reforma.¹¹⁷

Sin embargo, el sistema extremadamente dificultoso que se establecía para la reforma constitucional, imposibilitaba realmente que triunfara toda iniciativa en este sentido.

Por ello, constituía un paso previo para la reforma constitucional la modificación del sistema de reforma. Esta modificación se introdujo con la ley de 1912, que reformó la sección XII de la Constitución de 1830, haciendo más simples y viables los procedimientos de reforma.

La ley de 1912 abría, así, la puerta para la posibilidad inmediata de una reforma constitucional.

La carta de 1830 había cumplido una magnífica obra de docencia constitucional; las violaciones de que fue objeto nunca quebraron el respeto que se tuvo a sus normas y a sus principios inspiradores.

Si bien muchas de las soluciones constitucionales que adoptaba, podrían haber continuado rigiendo la vida del país, era evidente que, en

117 La larga serie de iniciativas puede consultarse en Pivel Devoto, Juan E., *op. cit.*, nota 114, p. 488, y Gómez Haedo, Juan Carlos, "Constitución uruguaya anotada. Historia, concordancia, anotaciones", *Revista Nacional*, Montevideo, 1952, capítulo XXIV, núm. 167, p. 294; "El proceso de la reforma constitucional", *Revista Nacional*, 1942, núm. 52; "Antecedentes de la reforma constitucional", *Revista Nacional*, núm. 45, 1941.

otros muchos aspectos, se imponía una reforma que adaptara los textos a los resultados de la evolución de un pueblo en casi cien años de vida.

Por ello, sancionada la ley de 1912, era previsible que en un corto número de años esta reforma constitucional se produjera.

3. *La Constitución de 1918*

La Ley del 28 de agosto de 1912, modificó esencialmente el sistema de reforma constitucional que adoptaba la Constitución de 1830. Esta fijaba como competencia privativa del Poder Legislativo la de reformar la Constitución (artículo 152), mediante un proceso especial, que exigía la previa declaración de la necesidad de la revisión constitucional por el Parlamento (artículos 153, 155 y 156), y luego la aprobación de la o de las reformas por dos legislaturas sucesivas (artículos 157 y 158).¹¹⁸

El largo proceso que terminó en la modificación de la Constitución de 1830, se inició con la ley del 7 de noviembre de 1907, que declaró la necesidad de la reforma, continuó con la ley del 7 de noviembre de 1910, por la cual se propusieron a la siguiente legislatura siete fórmulas de modificación de la sección XII de la carta de 1830, y se completó al sancionarse la ley del 28 de agosto de 1912, que, adoptando una de las fórmulas de la ley de 1910, reformó los artículos 152 a 159 de la Constitución de 1830.

El nuevo régimen de revisión constitucional, adoptado en 1912, exigía la previa declaración de la conveniencia nacional de la reforma por las dos terceras partes de votos de ambas Cámaras (artículo 153), producido lo cual, se convocaría a una Convención Nacional Constituyente, que debía estudiar las enmiendas, las cuales, si resultasen aprobadas por mayoría absoluta de votos (artículo 158), se someterían a la aprobación del cuerpo electoral (artículo 159).

Este sistema de reforma se puso en funcionamiento al declararse, por ley del 9 de septiembre de 1912, la conveniencia nacional de reformar la Constitución.

¹¹⁸ El procedimiento de reforma de la Constitución de 1830 preveía, además, ciertos casos y procedimientos especiales, como se el establecido para variar la forma constitucional de la República (artículo 159).

Era preciso, entonces, que el Poder Ejecutivo convocara a elecciones de una Convención Nacional Constituyente, pero diversas circunstancias políticas habrían de postergar esa convocatoria.

Mientras tanto, el 4 de marzo de 1913, José Batlle y Ordóñez publicaba sus *Apuntes*, documento en el que se preconizaban un conjunto de reformas fundamentales a la Constitución de 1830. El proyecto proponía la sustitución de la Presidencia de la República por una Junta de Gobierno, compuesta de nueve miembros, que se renovarían a razón de uno por año, y que serían elegidos directamente por el pueblo, por simple mayoría de votos. Los *Apuntes* establecían asimismo normas para el funcionamiento de la Junta, reglaban sus propias competencias y las de su presidente y contenían también disposiciones sobre los ministros de Estado.¹¹⁹

En el pensamiento de Batlle esta sustitución de la Presidencia de la República por una Junta de Gobierno, tenía como causa y fundamento la idea de eliminar el poder personal y de impedir la injusticia y la arbitrariedad en la acción del Poder Ejecutivo.¹²⁰ Pese a las diferencias fun-

119 Los “Apuntes” fueron publicados originariamente en *El Día* el 4 de marzo de 1913. Pueden encontrarse en *Batlle y el Colegiado*, Montevideo, 1939, y Guidice y González, Conzi, *Batlle y el batllismo*, 2a. ed., Montevideo, Medina, 1959. Véase Ramírez, Juan Andrés, *Sinopsis de la evolución institucional*, Montevideo, 1949, pp. 82 y ss.; *Batlle*, Cuadernos de Marcha, Montevideo, núm. 32, 1969.

El proyecto colegialista de Batlle, no era la primera iniciativa colegialista. Además de algunos viejos antecedentes —que se remontan incluso al proceso de elaboración de la Constitución de 1830—, hay que recordar la iniciativa de Martín Aguirre en el Ateneo en 1903, y el Programa Mínimo del Partido Socialista de 1910, que en el Capítulo Sobre Reforma Constitucional, afirmaba que el Poder ejecutivo debía ser confiado a una Comisión Ejecutiva, suprimiendo la Presidencia de la República. Pero estos proyectos no tuvieron proyección ni trascendencia (Gros Espiell, Héctor, *El Ejecutivo Colegiado en el Uruguay*, Montevideo, 1964, p. 979; Frugoni, Emilio, “La fecha inolvidada: 31 de marzo de 1933”, *El Sol*, 6 de abril de 1956).

120 En el discurso pronunciado ante la Convención Nacional de su partido, el 25 de mayo de 1916, explicaba así Batlle y Ordóñez su proyecto de Reforma del Poder Ejecutivo: “...La reforma que os recomienda el Comité Ejecutivo Nacional está inspirada en ese propósito. Mi empeño capital al proyectarla tendió a eliminar de nuestros códigos las leyes que confieren aun sólo hombre los medios de ejercer la totalidad del poder público y tendió, además, a confiarla a un número muy considerable de ciudadanos y, en definitiva, al país mismo. En todo lo que he proyectado se hallará evidenciada esta intención. La adversa pasión política, sólo engeguecida por el ardor de la lucha, podrá negarse a reconocerlo. A ese fin propende la institución del gobierno colegiado. Ninguna plaza queda en él para el mando personal exclusivo, ni para el interés, el encono, la obcecación y el error individual adueñado del poder, por alto que esté colocado el personaje o grande que sea su prestigio; ninguna para las resoluciones inconsultas; y, en cambio, todas las puertas abier-

damentales que existían entre este proyecto, en lo relativo a la organización del Poder Ejecutivo, y el sistema suizo, la verdad es que José Batlle y Ordóñez se inspiró directamente, en uno de sus viajes, en las instituciones helvéticas.

También se proyectaba la modificación del régimen de gobierno y administración de los departamentos, estableciéndose que en cada Departamento habría una asamblea departamental y un consejo ejecutivo.

La publicación de estos *Apuntes* produjo una honda conmoción pública. Pese a que se sabían de antemano las ideas reformistas de José Batlle y Ordóñez,¹²¹ no por ello dejó de elevarse en ciertos sectores del país una enérgica reacción contra su iniciativa. Incluso aquellos que no eran contrarios a la idea de un Ejecutivo colegiado, o plural, o directorial,¹²² seña-

tas para el desinterés, el altruismo, la reflexión, la ilustración de todas las cuestiones, la deliberación esclarecida, el patriotismo, que serán siempre acogidas con honor en una asamblea compuesta de los nueve ciudadanos más prestigiosos de la República”.

Maggi, Carlos, *Batlle. Su vida. Su obra*, Montevideo, Editorial Acción, 1956, capítulo V: “Batlle y el Poder Ejecutivo”; Lindhal, Goran, *Batlle. fundador de la democracia en el Uruguay*, Montevideo, Arca, 1960 (La Constitución de 1918). Entre los muchos libros dedicados al pensamiento institucional de José Batlle y Ordóñez, destacamos el de Grompone, Antonio M., *La ideología de Batlle*, 3a. ed., Montevideo, Arca, 1967.

121 Sin embargo, en julio de 1910, de vuelta de Europa, Batlle, preocupado por el problema de la reforma y la autoridad presidencial, no preconizaba aún la solución colegialista. Decía entonces: “Es indispensable realizar la reforma constitucional. La autoridad presidencial ha tomado en el país proporciones desmedidas. En parte por culpa de nuestro régimen constitucional mismo, en parte por el carácter de nuestros partidos y la permanencia de nuestras agitaciones, el Ejecutivo ha sido entre nosotros un poder absorbente y excesivo. Para corregir el mal, es indispensable extender la influencia de la Asamblea y dar vigor a la institución ministerial. Yo he estado tres meses en Suiza, y he encontrado allí mucha gente que ignora como se llama el presidente de la Confederación. Es algo diferente, como se ve, de lo que ocurre en nuestro país. El cuerpo Legislativo no debe ser electo de presidente de la República. Hay que ir a la representación proporcional. Es la solución de derecho y la que anhela con ansias la opinión. La Cámara de 1913 debe ser elegida con arreglo de nuevo sistema”.

Una crónica política del periodo en que se tramita la reforma constitucional: Manini Ríos, Carlos, *Anoche me llamó Batlle*, Montevideo, 1983. Véase también: Arteaga, Juan José, “El Partido Nacional y el batllismo en el Pacto de 1917”, *La Mañana*, Montevideo, 13 de mayo de 1984.

122 En el Uruguay nunca se ha usado la expresión Ejecutivo directorial o Ejecutivo plural; en cambio se ha adoptado la de Ejecutivo colegiado.

Debe señalarse, sin embargo, que la doctrina al sistema suizo régimen directorial en vez de colegiado (véase Rappard, W. E., *La Constitution fédérale de la suisse*, Neuchatel, 1948). Aunque los términos directorial y colegiado se usan a menudo como sinónimos,

laban que el proyecto aumentaba, en vez de disminuir, las facultades del Poder Ejecutivo, que no acentuaba las normas relativas a la organización y garantías del sufragio.¹²³

Dentro del Partido Colorado, que era el de Batlle y Ordóñez, se produjo una escisión y un fuerte grupo levantó la bandera anticolegialista.

En el Partido Nacional fue unánime la oposición al proyecto presentado en los *Apuntes*, sosteniéndose, por motivos políticos, la necesidad de mantener la Constitución de 1830.

En todo el país, la discusión de la reforma fue intensa.

En un ambiente apasionado se dictó finalmente el 27 de junio de 1915 la ley relativa a la forma de elección de la Convención Nacional Constituyente, estableciéndose que los cargos se distribuirían parcialmente, mediante el sistema de representación proporcional integral, adoptándose, asimismo, el régimen del voto secreto.

Cumplidos ya todos los trámites previos para la reforma, y tonificado el espíritu cívico por las garantías con que se elegiría la Convención, se convocó por el Partido Ejecutivo a elecciones para integrar la Convención Nacional Constituyente, las que se realizaron el 30 de julio de 1916, en un acto electoral en el cual triunfaron ampliamente los sectores opuestos a las ideas reformistas expuestas por Batlle.

De esta manera, reunida la Convención Constituyente, tenían mayoría en la misma los opositores, puesto que reunidos los representantes nacio-

pueden ser diferenciado. Barthelemy, J. (*Rapport sur le concours Rossi devant la Faculté de Paris*, 1913, citada por Esmein, A., *Eléments de Droit Constitutionnel*, 8a. ed., París, 1927, t. I, p. 536) dice: "Puede ser que, desde el punto de vista del rigor del lenguaje jurídico, sería preferible reservar el término "directorial" al sistema de gobierno en que, como en nuestra Constitución del año III, la dirección suprema de los negocios pertenece a un Consejo que tiene a los ministros bajo sus órdenes, mientras que se llamaría colegial al sistema en el cual los miembros del Consejo de gobierno están colocados a la cabeza de los diversos departamentos ministeriales". Giraud, Emile (*Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, París, 1938, pp. 89 y 90) caracteriza el sistema directorial como aquel estrictamente colegiado, sin jefe de Estado y sin jefe de gobierno, en el cual el Ejecutivo se elige por un periodo fijo por el Poder Legislativo (p. 75). Dentro de los gobiernos directoriales estudia, sin embargo, tanto el régimen suizo como el de la que permita distinguir los términos gobierno directorial y gobierno colegiado, por lo cual es posible utilizarlos como sinónimos.

123 Ramírez, Juan Andrés, *Sinopsis...*, cit., nota 119, p. 82; González, Ariosto D., *José Serrato*, Montevideo, 1942, p. 125.

nalistas con colorados antiolegialistas, dominaban totalmente a la Asamblea.¹²⁴

Con anterioridad a la elección de la Constituyente, se habían manifestado en los opositores diversas tendencias en lo que respecta a la reforma constitucional, siendo en general los colorados antiolegialistas favorables a la aprobación de algunas enmiendas a la carta de 1830, mientras que por motivos esencialmente políticos, el Partido Nacional se oponía a toda modificación.

Pero producido el triunfo el 30 de julio, y teniendo una fuerza decisiva en la Constituyente, el Partido Nacional presentó a su vez, en el seno de ésta, algunos proyectos de reforma,¹²⁵ manifestándose por medio del constituyente Washington Beltrán que “toda idea que defienda la democracia, favorezca a la República, asegure el derecho, beneficie o perjudique a nuestro Partido, contará con nuestro sufragio”.¹²⁶

Era, pues, evidente que la Convención Nacional Constituyente habría de reformar la carta de 1830.

Dentro de este ambiente reformista, comenzó sus tareas la Convención, iniciándose la preparación de un proyecto de modificaciones constitucionales por los sectores no oficialistas, en la Comisión de Constitución designada de su seno por la Constituyente.

Sin embargo, las circunstancias políticas alterarían profundamente este proceso constituyente. Si bien la mayoría de la Comisión estaba firmemente respaldada en la opinión pública, frente a ella se encontraba el gobierno en posición radicalmente contraria.

La Convención tenía ante sí un futuro plebiscito al cual habría de someter el proyecto que elaborara y no podía olvidar que el gobierno tenía la posibilidad de impedir en los hechos, que el pueblo votara con libertad y sin coacciones en el acto plebiscitario.

A esta circunstancia se agregó la presentación de un proyecto de ley reglamentando el plebiscito, que “aseguraba el falseamiento de la volun-

124 Abadie Santos, A. R., “La Segunda Convención Nacional Constituyente del Uruguay”, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, 1916 y 1917, ts. V y VI, núms. 33, 34 y 35.

125 Proyecto de Convenciones Nacionalistas, *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente*, t. I, p. 180; Proyecto de Vázquez Acevedo, p. 200; Proyecto de Dovimioso Terra, p. 396.

126 *Diario de Sesiones*, cit., nota 125, p. 162; Beltrán, Washington, *En la Constituyente (discursos e informes)*, Montevideo, 1918.

tad nacional”,¹²⁷ al establecer que en el plebiscito debía exigirse para la aprobación de las reformas, una mayoría de votos afirmativos, que significara la mayoría del total de los inscriptos en el Registro Cívico Nacional. Ello significaba computar como votos negativos las abstenciones, con el agravante de que en un registro imperfecto, esto implicaba contar como votos negativos los muertos no eliminados de los padrones, los ausentes, los apolíticos y los indiferentes.

En tales condiciones, aprobado ya este proyecto de ley por la Cámara de Diputados, era evidente que toda la obra de la Convención se derrumbaría.

Frente a tal situación surgió la idea de un acuerdo entre el oficialismo batllista y el Partido Nacional, única solución que podía salvaguardar las conquistas cívicas alcanzadas.

El oficialismo aceptaría el reconocimiento constitucional de las garantías esenciales de la verdad del sufragio y el Partido Nacional haría concesiones respecto a la organización colegiada del Poder Ejecutivo.

Fue entonces que se acordó lo que luego fue llamada el pacto de los ocho, es decir, un conjunto de bases respecto de las que se logró acuerdo entre el batllismo y el Partido Nacional y que formaron el núcleo sobre el cual se redactaron las reformas a la Constitución.

A partir del momento de la aprobación del pacto de los partidos, la labor de la Convención quedó reducida a una expresión mínima: la de trasladar a un proyecto completo de reforma constitucional, las bases adoptadas por la “Comisión de los ocho”.¹²⁸

127 Proyecto Buero-Martínez Thedy. Ramírez, Juan, *Sinopsis...*, cit., nota 119, p. 91.

128 Los firmantes del Pacto fueron Carlos A. Berro, Martín C. Martínez, Alejandro Gallinal y Leonel Aguirre por el Partido Nacional, y Domingo Arena, Juan A. Buero, Ricardo J. Areco y Baltasar Brum por el Partido Colorado. Este último, ministro de Relaciones Exteriores, era el único que no formaba parte de la Constituyente.

Este origen de la reforma de 1918 de especial importancia, dentro de la limitación que posee en nuestro sistema las opiniones interpretativas de los redactores del Pacto (Gros Espiell, Héctor, Martín C. Martínez en la bibliografía de nuestro derecho constitucional, Montevideo, 1965, p. 141; González, Ariosto D., *El espíritu de Justino*; Jiménez de Aréchaga, Justino, *Obras completas*, t. I, pp. XXIV-XXVII).

El proyecto de la reforma constitucional fue presentado por los siete convencionales firmantes del Pacto, precedido de una nota explicativa que dice: “Habiendo celebrado, según es de notoriedad, dos de los partidos que integran la Asamblea Constituyente, un acuerdo sobre diversos puntos de la Reforma Constitucional, los convencionales que suscriben presentan ese proyecto de Reforma para que sea sometido a los trámites reglamentarios” (*Diario de Sesiones*, cit., nota 125, t. III, p. 3).

Aprobado el proyecto por la Convención el 15 de octubre de 1917, fue sometido a plebiscito el 25 de noviembre de 1917 y ratificado por ochenta y cuatro mil novecientos noventa y dos votos por *sí*, contra cuatro mil treinta votos por *no*.

La nueva Constitución promulgada el 3 de enero de 1918 entró en vigencia el 1o. de marzo de 1919 (disposición transitoria, letra A).

Las bases de la reforma, elaboradas por la Comisión de Constitución y fechadas el 20 de junio de 1917, sobre las soluciones obtenidas en el acuerdo de los ocho, fueron presentados a la Convención el 25 de junio de 1917, con el voto disorde de tres de sus miembros: Emilio Frugoni, Hugo Antuña y Julio María Sosa. La exposición de motivos dice así: “Vuestra comisión os envía concretado en veinticuatro enmiendas a la Constitución de la República, el proyecto presentado por los señores constituyentes doctores Marín C. Martínez, Ricardo J. Areco; Carlos A. Berro, Alejandro Gallinal, Domingo Arena, Leonel Aguirre y Juan Antonio Buero, creyendo que es patriótico y conveniente para los intereses del país y de las democracias, que Vuestra Honorabilidad le preste su voto. La comisión no ha considerado del caso hacer un informe extenso, dando las razones jurídicas de esas reformas. Ese proyecto es el fruto de un acuerdo constitucional efectuado por lo representantes de las dos mayores fuerzas políticas del país, y aun cuando se puedan suscitar discrepancias sobre tal o cual parte aislada del proyecto, vuestra Comisión lo ha aprobado, entendiendo que el acuerdo debe ser apreciado en su conjunto, donde si cada una cede algo de sus ideas, obtiene un cambio, el triunfo de postulados que considera útiles a la vida de la República y a la realidad de las instituciones libres. Para Vuestra Comisión, la aprobación de este avenimiento, primero por Vuestra honorabilidad y luego por el pueblo, en la ratificación plebiscitaria, lleva consigo la solución de una de nuestras crisis más graves, asegurando el bienestar y la paz, a cuyo amparo y bajo el influjo de sanos principios democráticos, podrá el país imponer sus designios y reparar, por medio de la tranquilidad y el trabajo, el desgaste de una recia y continuada lucha política. A la vez entiende vuestra comisión, que siendo la Constitución la ley fundamental de un pueblo, que regirá para el presente y para el futuro, debe reunir el mayor número de sufragios para que sea prestigiosa y eficaz. Piensa Vuestra Comisión, como *Laboulaye*, cuando afirmaba que no basta dictar una constitución, sino que es menester que cada ciudadano se convierta en su defensor. Por lo que es preferible una constitución con imperfecciones, vacíos o defectos, aceptada por la casi unanimidad del país, a una Constitución perfecta pero resistida por una parte importante de la República, Constitución que contribuirá a exacerbar las turbulencias y pasiones de nuestra agitada política. Las razones y la imperiosa necesidad del pacto constitucional están en el ambiente y las conoce el país entero. Pero esto, vuestra Comisión cree innecesario abundar en explicaciones, persuadida de que la Convención Constituyente, con su voto aprobatorio, interpretará el anhelo de la República” (*Diario de Sesiones, cit.*, nota 125, t. III, p. 26).

Una dura apreciación crítica de este proceso puede leerse en Melian Lafinur, Luis, *La acción funesta de los partidos tradicionales en la reforma constitucional*, Montevideo, 1918, pp. 136 y ss.; González, Ariosto D., *Los partidos tradicionales*, Montevideo, 1922, pp. 209 y ss. La defensa del Pacto puede verse en los libros ya citados de Ramírez, Martí-

La Constitución de 1918 se limitó a recoger las bases acordadas en el Pacto de los Partidos, siendo, por tanto, el resultado de un pacto político efectuado para solucionar de inmediato una situación que hacía peligrar en aquellos momentos, la vida institucional del país.

Por ello, puede comprobarse que se trató de lograr soluciones transaccionales, adoptando en algunos casos iniciativas del batllismo y reconociendo en otros, principios incluidos en los proyectos constitucionales del Partido Nacional.¹²⁹

La nueva Constitución delegaba el Poder Ejecutivo al presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración (artículo 70).

La solución que se adoptaba de dividir el Poder Ejecutivo en dos órganos era parcialmente el resultado de una transacción entre aquellos que preconizaban una solución integralmente colegialista para la organización del Ejecutivo y aquellos que bregaban por el mantenimiento de la Presidencia de la República. Pero esta solución era, asimismo, el fruto de una corriente de opinión que sostenía la conveniencia de separar las funciones esencialmente ejecutivas, de aquellas de naturaleza administrativa, asignándolas a órganos distintos.¹³⁰

Esta corriente, que se había manifestado desde el comienzo de las labores de la convención Constituyente, encontró la posibilidad política de triunfar al elaborarse el Pacto de los Partidos, puesto que entonces fue

nez y Beltrán. Consultar también, Herrera, Luis Alberto de, *Acción parlamentaria*, 1917, pp. XXXVII y ss.

129 Además de estas transacciones en las diversas soluciones que la constitución adoptada, hubo transacciones políticas, incluidas en el texto para impedir en 1919 determinada candidaturas, en especial la de José Batlle y Ordóñez. La disposición transitoria letra E, decía, en efecto: “El Consejo Nacional de Administración y los suplentes al periodo 1919-1925 serán elegidos el 1o. de marzo de 1919 por la Asamblea General, por lista incompleta y por mayoría de sus miembros, y con las formalidades que establece el artículo anterior para la elección de presidente de la República, rigiendo, en cuanto a las condiciones para se electo, las disposiciones de la presente Constitución. Las autoridades directivas del Partido a que corresponda la minoría del Consejo podrán vetar la elección de dos candidatos titulares y suplentes, proclamados por los legisladores de la mayoría, y el mismo derecho tendrán las autoridades directivas del partido de la mayoría con respecto a un candidato titular y otro suplente proclamados por los legisladores de la minoría”.

130 Ramírez, Juan Andrés, *Sinopsis...*, *cit.*, nota 119, pp. 92, 93 y 89; Blanco Acevedo, Pablo, *Estudios constitucionales*, Montevideo, 1939, pp. 63 y ss.; Jiménez de Aréchaga, Justino E., *Gobierno y responsabilidad*, Montevideo, 1915, pp. 52 y ss.

necesario logra una fórmula de compromiso entre las tendencias opuestas, en lo que se refiere a la organización del Poder Ejecutivo.¹³¹

La Constitución establecía que el presidente de la República sería elegido directamente por el pueblo a mayoría simple de votantes (artículo 71). Le correspondía a este órgano, entre otras competencias, la representación del Estado (número 1, artículo 79); la conservación del orden (número 2, artículo 79); el mando de todas las fuerzas armadas (número 3, artículo 79); tomara medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interna (número 19, artículo 79), y nombrar y destituir a los jefes de policía, eligiéndolos de una terna propuesta por el Consejo (número 15, artículo 75).¹³²

48. El Consejo Nacional de Administración se componía de nueve miembros, elegidos directamente por el pueblo, correspondiendo las dos terceras partes de la representación a la lista más votada y la tercera parte restante a la del Partido que siguiera en suma de sufragios (artículo 82), ejerciendo su presidencia el consejero elegido en primer término en la lista de la mayoría.

Los consejeros duraban seis años en el ejercicio de sus funciones, pero se renovaban por terceras partes cada bienio (artículo 85).

Aunque originalmente la idea de Batlle de organizar un Poder Ejecutivo colegiado estuvo influida poderosamente por la observación y el estudio directo de las instituciones suizas, el Consejo Nacional de Administración, tal como se estableció en la Constitución de 1918, tenía diferencias fundamentales con el Consejo Federal helvético. Quizás baste con señalar entre otras diferencias obvias, que mientras el Consejo Nacional de Administración actuaba en un régimen presidencialista, ya que no existía la responsabilidad política del Ejecutivo frente al Parlamento, el Colegiado suizo actúa en un sistema que se ha llamado convencional,¹³³ así como también el hecho fundamental de que en la Constitución

131 Martínez, Martín C., *Ante la nueva Constitución*, Montevideo, 1920, capítulo VIII.

132 Los jefes de policía, uno por cada Departamento, con la sola función de jefes policiales, venía a sustituir a los jefes políticos de la Constitución de 1830, nombrados por el presidente, que entendían de todo lo gubernativo en el Departamento y que fueron, en realidad, agentes políticos y electorales del poder central en los lugares en donde actuaban.

133 Esta denominación de convencional ha sido empleada para caracterizar el Poder Ejecutivo suizo, ya que éste es sólo un “poder delegado” de la Asamblea Federal, al decir de Hauriou (*Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, traducción española, 1925, p. 426). En efecto, en la Confederación Helvética, “...la Asamblea Federal ejerce la auto-

uruguay de 1918 existían ministros, designados por el Consejo de Administración, en el régimen suizo cada consejero federal desempeña un departamento ejecutivo.

Correspondían al Consejo todos los cometidos de administración que expresamente no se hubieran reservado al presidente de la República o a otro poder, y en especial, lo relativo a instrucción pública, trabajo, industrias, hacienda,¹³⁴ asistencia e higiene.

Tanto el presidente como el Consejo tendrían competencia, dentro de sus materias, en lo relativo a iniciativa, observación, promulgación y publicación de las leyes (artículo 105).

Los ministros no eran, al igual que en 1830, responsables políticamente ante el Parlamento; es decir, que los intentos de establecer un régimen parlamentario, que se esbozaron en el proceso de la reforma, no pudieron lograr su consagración.

Sin embargo, al facilitarse el llamado a sala (artículo 50), al preverse otros institutos de contralor parlamentarios (artículos 49 y 51), al hacerse compatible el cargo de ministro con el de legislador —ya que los legisladores llamados a ser ministros mantenían su cargo legislativo, quedando sólo suspendidos en él mientras ejercieran funciones ministeriales (artículo 111)—, al permitirse la concurrencia de los ministros, aunque no fueran legisladores, al recinto parlamentario (artículo 112) y al elevarse la jerarquía de los ministros por la asignación de competencias propias (artículo 113), se acentuaban los elementos que podían hacer políticamente posible una parlamentarización del sistema.

José Pedro Massera sostuvo, comentando este aspecto de la reforma, que se mantuvieron los viejos moldes presidencialistas señalando, sin

ridad suprema de la Confederación (Constitución Federal, artículo 71). Nombrado por ella, inspirado por sus directivas, sometido a su contralor, el Consejo Federal está investido de la autoridad directorial y ejecutiva superior (Constitución Federal, artículo 95)” (Lachenal, Paul, *La separation de pouvoirs dans la Confédération suisse spécialement au point de vue de la délégation du droit de légiférer*, Base, 1943, p. 342). Debe de agregarse que el Consejo Federal suizo no puede vetar las leyes sancionadas por el Poder Legislativo. Sin embargo, si bien en teoría el Ejecutivo suizo es un Ejecutivo dependiente, la práctica está muy lejos de la teoría. El Consejo Federal, en los hechos incontrolado e inamovible, tiene un poder casi absoluto y ejerce una influencia capital sobre el Poder Legislativo (Giraud, Emile, *op. cit.*, nota 122, pp. 89 y 90).

134 El artículo 98 daba, sin embargo, intervención consultiva al presidente de la República en lo relativo a la preparación del presupuesto, moneda, comercio, empréstitos e impuesto.

embargo, algunos perfeccionamientos que —y en esto compartía la opinión de Martín C. Martínez— desdibujaban un poco las líneas de la carta de 1830, señalando un “progreso” que hacía posibles interesantes desarrollos evolutivos.¹³⁵

La fórmula adoptada en lo que respecta a la organización del Poder Ejecutivo fue indudablemente original, y teóricamente no dejaba de ser interesante la división entre las funciones ejecutivas y administrativas, asignándolas a órganos distintos.¹³⁶ Sin embargo, era previsible que la división del Poder Ejecutivo en dos órganos puestos frente a frente, uno de los cuales poseyera la fuerza y todo el prestigio derivado de una elección popular directa, habría de ser una peligrosa fuente de conflictos.

Al reunirse la Convención Nacional Constituyente, para diversos grupos políticos, y en especial, para el Partido Nacional, la consagración de las llamadas garantías del sufragio constituía una de las más importantes conquistas a lograr en la nueva Constitución. Se decía que el “voto libre” debía ser uno de los fundamentos de la reforma, y por tal se entendía no sólo el conjunto de garantías directas para autonomizar el sufragio de la coacción y de las influencias directrices, sino también el voto secreto y la representación proporcional.¹³⁷

Durante su labor, la Comisión de Constitución de la Convención Nacional Constituyente aprobó un proyecto que reconocía estas garantías y el Pacto de los Partidos —y subsiguientemente la Constitución— las adoptó, ampliándolas y mejorándolas.

El artículo 9o., inciso 2, de la Constitución de 1918, estableció así, que el sufragio se ejercería sobre las bases siguientes: *a)* inscripción obligatoria en el registro cívico; *b)* prohibición a los funcionarios policiales y militares de toda actividad política salvo el voto; *c)* voto secreto y *d)* representación proporcional integral.

Estas normas tuvieron una trascendencia fundamental en la vida política del país. Bajo su vigencia la República conoció, quizás por vez primera, lo que era el ejercicio libre y autónomo del derecho al voto.

135 Martínez, Martín C., *op. cit.*, nota 131, capítulo II; *Diario de Sesiones*, *cit.*, nota 125, p. 197; Massera, José Pedro, *op. cit.*, nota 102.

136 García Kohly, M., *El problema constitucional en las democracias modernas*, Madrid, 1931, pp. 151 y ss.; Vedia y Mitre, Mariano de, *El gobierno del Uruguay*, Buenos Aires, 1919, p. 195.

137 Véase Proyectos de Comisión de Constituyentes Nacionalistas y del constituyente Alfredo Vázquez Acevedo; Martínez, Marín C., *op. cit.*, nota 131, capítulo IV.

Aunque no puede pensarse que bastó la sanción de tales textos constitucionales para evitar toda coacción y toda eventual corrupción, lo evidente fue que con ellas se puso parcialmente fin a una de las cuestiones que más había desnaturalizado al gobierno representativo durante la Constitución de 1830, y que más conflictos y protestas armadas habían ocasionado en la ciudadanía.

Las garantías constitucionales del sufragio se complementaron en los años posteriores a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, con algunas leyes de primordial importancia.

Así la ley del 9 de enero de 1924 reformó el Registro Cívico Nacional y creó la Corte Electoral, organismo cuyas funciones eran, entre otras, las de organizar, formar y guardar el Registro Cívico y conocer en todas las apelaciones y reclamos que se produjeran sobre actos y procedimientos electorales (artículo 12, apartados *A* y *C*) y las leyes del 16 de enero y 22 de octubre de 1925 reorganizaron todo el procedimiento electoral.¹³⁸

La Constitución de 1918, además de otras reformas en esta materia, democratizó e hizo más liberales las normas anteriores respecto a la ciudadanía. Entre otras modificaciones de menor importancia merece destacarse la que suprimió las normas incluidas en la Constitución de 1830, por las cuales se suspendía la ciudadanía a los sirvientes a sueldo, a los peones jornaleros, a los vagos, a los ebrios habituales, a los analfabetos, a los fallidos y a los deudores morosos del fisco (artículo 12).

Estas reformas acentuaron el carácter democrático del régimen, eliminando todo vestigio de sistema censitario, del tipo del establecido en la carta de 1830 (artículo 11). Por lo demás no puede olvidarse que la forma de gobierno se calificó como “democrática” (artículo 14), usando una expresión que la carta de 1830 no utilizaba (artículo 13), con lo que se quiso que la República (artículos 1o. y 14), que mantenía su sistema representativo, proclamara expresamente el carácter democrático de su organización política.

Asimismo, presenta interés la reforma relativa al voto de la mujer. La Constitución de 1830 reconocía la ciudadanía, sólo a los hombres libres (artículo 7o.), por lo cual se entendió que una ley que otorgara el voto a la mujer sería inconstitucional.¹³⁹

¹³⁸ Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral*, Montevideo, 1960, pp. 102 y ss.

¹³⁹ Jiménez de Aréchega, Justino E., *El voto de la mujer. Si inconstitucionalidad*, Montevideo, 1915.

La Constitución de 1918, aunque no dio directamente la ciudadanía a la mujer, estableció que por ley se podría reconocer el derecho al voto activo y pasivo, esta ley se dictó el 16 de diciembre de 1932, fecha a partir de la cual, la mujer tuvo los mismos derechos respecto al sufragio que el hombre.

La Constitución de 1830 establecía que la religión del Estado era la católica apostólica y romana (artículo 5o.), y no proclamaba en forma expresa la libertad de cultos.

La intensidad del movimiento liberal a partir del último tercio del siglo XIX, hizo evidente que esa norma había de ser modificada en la primera reforma que se efectuara en la Constitución. Por lo demás, las ideas de Batlle y Ordóñez aseguraban que el oficialismo colorado habría de bregar por la separación de la Iglesia y del Estado, al reformarse el código político. Era esta también la idea de muchos nacionalistas, entre otros Alfredo Vázquez Acevedo. Fue éste uno de los temas más largamente debatidos en la Constituyente y, como en tantas otras, la solución adoptada fue el resultado de una transacción, dado que se separaba la Iglesia del Estado, con lo cual se instauraba un régimen laico o agnóstico en materia religiosa y se establecía la libertad de todos los cultos religiosos, pero, asimismo, se reconocía a la Iglesia católica el dominio de todos los templos que hubieran sido, total o parcialmente, construidos con fondos del erario nacional, con ciertas excepciones. Declaraba, también, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados “actualmente”, al culto de diversas religiones.

Bajo este régimen el país ha vivido hasta hoy, por lo que puede decirse que la fórmula transaccional adoptada en 1918 en esta materia ha logrado regular en forma adecuada para la República, lo relativo a las relaciones de la Iglesia y el Estado.

En el artículo 5o., así como en los actuales artículos 44, 68 y 69, provenientes de la Constitución de 1934, reposa el concepto constitucional de la laicidad, que implica que el Estado no imparte enseñanza religiosa, pero promueve a través de la enseñanza valores positivos y respeta la religión como un valor social, en el marco de la tolerancia y la consideración.

En el artículo 5o. de la Constitución de 1918 se fundó el reconocimiento constitucional de la laicidad del Estado. Esta laicidad, de especial relevancia en lo que se refiera a la enseñanza pública, no supone el desconocimiento de los valores que deben conformarla y se relaciona con la

libertad de enseñanza, el respeto a todas las religiones y el fomento de la enseñanza privada, incluso la que tenga carácter religioso.¹⁴⁰

La Constitución de 1918 no modificó la estructura ni la organización del Poder Legislativo. En lo que se refiera al Senado, cuya elección era indirecta en las Constituciones de 1830 y 1918, las leyes de reforma constitucional del 22 de octubre de 1930 y 27 de octubre de 1932, establecieron un sistema directo.

El número de senadores se mantuvo igual que en 1830, dado que el artículo 26 era igual al artículo 27 de la primera carta.

En cuanto a los representantes, la Constitución no determinaba su número (artículo 19), dejando la materia a la Ley de Elecciones. Esta norma era prácticamente igual al artículo 18 de la Constitución de 1830, pero se eliminó el primitivo artículo 19, que determinaba que se elegiría un representante por cada tres mil almas o por una fracción que no baje de dos mil, así como los artículos 20, 21 y 22 que regulaban materias circunstanciales y transitorias.

La ley complementaria de las elecciones del 22 de octubre de 1925 fijó en 123 el número de miembros de la Cámara de Representantes.

En cuanto a los controles del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, la nueva Constitución estableció que todo legislador tendría derecho a pedir a los ministros de Estado los datos e informes que estimara necesarios para llenar su cometido (artículo 49), régimen que no consagraba la Constitución de 1830. Asimismo, modificó lo relativo al llamado a sala a los ministros, que en la primera Constitución se resolvía por mayoría de votos (Constitución de 1830, artículo 53), estableciéndose ahora que cada Cámara, por resolución de la tercera parte de sus miembros, podría hacer venir a su Sala a los ministros para pedirles y recibir los informes que estimara convenientes (artículo 50). También se autorizó que las Cámaras nombraran comisiones parlamentarias de investigación (artículo 51).¹⁴¹

El proceso hacia la descentralización administrativa, que se había manifestado con tanta intensidad en la legislación, encontró su consagración en el artículo 100 de la carta de 1918, que vino a constitucionalizar así las autonomías logradas anteriormente por obra legislativa.

140 Gros Espiell, Héctor, *La laicidad constitucional garantía del respeto y la tolerancia*, Montevideo, Patria, 2000.

141 Martínez, Martín C., *op. cit.*, nota 131, capítulo I.

Este artículo declaraba que “los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria y la asistencia y la higiene públicas, serían administrados por Consejos Autónomos”.

Era el artículo 100 la única norma referente a los entes autónomos que incluía la Constitución de 1918. Lógicamente dejaba numerosos problemas por resolver y múltiples cuestiones planteadas, que las posteriores reformas constitucionales deberían enfocar y solucionar.¹⁴²

La Constitución de 1918 trató de establecer un régimen local autónomo, creando, dentro de lo posible, una verdadera autonomía departamental.

La intención de lograr una acentuada descentralización territorial se encontraba en los proyectos nacionalistas, que, naturalmente, apoyaban toda solución que tendiere a sustraer competencias y poderes al gobierno central. Pero, asimismo, a partir de los *Apuntes* de Batlle, el Partido Colorado gobernante apoyaba una reforma constitucional en lo departamental.

Fruto de esta convergencia fue la solución que el Pacto de los Partidos, y luego la Constitución, dieron al problema del gobierno y administración locales.

La nueva Constitución establecía como órganos del gobierno local una asamblea representativa y uno o varios consejos de administración autónomos (artículo 130).

Las asambleas tendrían competencia para crear impuestos, con algunas salvedades (artículo 133).

Se establecían ciertas formas de gobierno directo (artículos 134 y 141) y se dejaba librado a la ley no sólo la reglamentación de estas normas constitucionales, sino también la fijación de las competencias de los órganos (artículos 132, 133 y 136).

Esta ley, que quizá exageró la tendencia autonomista, fue promulgada el 23 de diciembre de 1919.

La solución dada por la Constitución de 1918 al problema del gobierno local tuvo como defecto fundamental desvincular exageradamente el poder central de las autoridades departamentales, y asimismo, entregarles a éstas la facultad impositiva, sin delimitar con claridad y precisión la

¹⁴² Demicheli, Alberto, *Los entes autónomos*, Montevideo, 1925; Martínez, Martín C., *op. cit.*, nota 131, capítulo VI.

materia imponible, con lo cual podrían darse fácilmente el caso de una duplicación impositiva entre impuestos creados por las autoridades centrales e impuestos sancionados por los órganos de la administración local.¹⁴³

Aunque la Constitución no entró tampoco a reglamentar la exigencia y funcionamiento de los partidos políticos, los tomó en cuenta, refiriéndose expresamente a ellos (por ejemplo artículo 9o., número 2) y fundando las soluciones políticas adoptadas en la realidad de su acción (por ejemplo artículo 82 y disposición transitoria, letra E).

La Constitución de 1918 modificó el sistema de reforma constitucional que había establecido la ley de 1912, volviendo a uno similar —aunque más simple— de la Constitución de 1830.

El nuevo régimen requería que las reformas proyectadas fueran aprobadas por el voto conforme de los dos tercios del total de los miembros de cada Cámara en una primera legislatura (artículo 177), y ratificadas por el mismo quórum, en la siguiente legislatura (artículo 178).

Se eliminaba de este modo el sistema de Convención Constituyente y de ratificación plebiscitaria que había adoptado la ley de 1912, y de acuerdo con la cual se había podido efectuar dentro de los cauces constitucionales, la reforma de la Constitución de 1830.

La evolución institucional y política hasta 1934

Bajo la Constitución de 1918, consecuencia en parte de la coparticipación política que se establecía, de la evolución y el progreso del país en todos los órdenes y de la efectividad de un sistema de libertad política que la carta consagraba expresamente, la República alcanzó su definitiva pacificación política. Por primera vez, en los años que siguieron a la entrada en vigencia de la Constitución de 1918, la República se acostumbró a ver a dos partidos opuestos, que hasta ese momento dirimían, en general, sus contiendas en el campo de batalla, sentar a sus representantes en una misma mesa, discutiendo con serenidad y razón los problemas de gobierno y administración. Puede decirse que fue a partir de 1918 que se consagró en el Uruguay la existencia de un régimen verdaderamente democrático y una realidad electoral de pureza y respeto por la libertad y el derecho.

143 Demicheli, Alberto, *El gobierno local autónomo*, Montevideo, 1929.

La aplicación de los nuevos controles parlamentarios provocó más casos de renuncias ministeriales como consecuencia de votos de censura unicamerales o de declaraciones de falta de confianza.¹⁴⁴

Esta realidad política, vivida a partir de 1918 y fundada en los nuevos textos constitucionales, influyó sin duda en las ideas de los constituyentes de 1934.

Tanto es así, que en propio informe de la Comisión de Constitución, se cita, como fundamento de la reforma neoparlamentarista que se intentaba, el antecedente de la carta de 1918 y la realidad política vivida entonces.

Decía en la parte pertinente el informe citado: “Se hizo más íntime la colaboración de los poderes. Por eso vuestra Comisión considera que racionalmente corresponde y así lo aconseja, completar el proceso histórico local de las relaciones entre los poderes y del Estado, buscando su perfeccionamiento en los principios del régimen parlamentario”.¹⁴⁵

Opinión política, en cuanto para fundar una de las soluciones que se preconizaban, intenta basarse en una determinada experiencia, pero de interés, porque señala cómo en este periodo se acentuaron los parciales y tímidos elementos de parlamentarización esbozados bajo la carta de 1830.¹⁴⁶

Debilitado y casi sin representación por una legislación electoral injusta, salido de una lucha revolucionaria que había, aparentemente, terminado con una coparticipación consagrada —después de un trabajoso proceso—, en los Pactos de 1897 y 1903, el Partido Nacional comenzó en 1905 un lento proceso de recuperación, que culminó en el triunfo del 30 de julio de 1916, en las elecciones por la Convención Nacional Constituyente. Pero el triunfo en esta ocasión no fue sólo suyo, sino, en verdad, de los sectores contrarios a los proyectos colegialistas del grupo gobernante.

Después de la Constitución de 1918, el Partido Nacional continuó su progreso. En las elecciones para presidente del 28 de noviembre de 1926, el Partido Nacional obtuvo 140,055 votos, el Partido Blanco (que no acumulaba) 3,844 y el Partido Colorado 141,581 y en las elecciones

144 Blanco Acevedo, Pablo, *Estudios constitucionales*, p. 107.

145 *Diario de Sesiones de la III Convención Nacional Constituyente*, Montevideo, 1935, t. II, p. 45.

146 Gros Espiell, Héctor, *Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo*, Montevideo, 1962, pp. 13 y 14.

para tres cargos del Consejo Nacional de Administración, del 8 de febrero de 1925, triunfó sobre el Partido Colorado (119,255 votos contra 115,518), obteniendo la Presidencia del Consejo. Pero no llegó posteriormente a alcanzar la Presidencia de la República y, por el contrario, quizás por causa de las divisiones internas que comenzaban a agudizarse cada vez más, inició un retroceso electoral, que se apreció en las elecciones del 25 de noviembre de 1928 y en la elección presidencial del 30 de noviembre de 1930.

La legislación electoral dictada después de la entrada en vigencia de la Constitución, tomó en consideración, adecuadamente, la existencia real de los partidos políticos.

Así, la ley del 9 de enero de 1924, que creó la Corte Electoral y el Registro Cívico Permanente, se refirió en gran cantidad de artículos a los partidos, recogiendo, ampliando y sistematizando las soluciones de 1893 y 1909. Organiza la intervención de los partidos políticos en los actos electorales y en los actos de control de los actos electorales; prevé la actuación de los delegados de los partidos políticos en la corte electoral y le da a los partidos un verdadero estatuto jurídico, regulando su acción en todo el proceso de emisión de la voluntad electoral.

La ley del 16 de enero de 1925, que es, con muchas modificaciones, todavía la ley de elecciones vigente, tenía naturalmente que recoger esta tradición, reconociendo la existencia de los partidos políticos y su actuación en el proceso electoral. Pero además, estableció las normas, todavía hoy, en su mayoría, vigentes, referentes a las clasificación, inscripción y actuación de los partidos políticos en el proceso pre y poselectoral.

Como ya se ha indicado, las leyes de reforma constitucional del 22 de octubre de 1930 y 27 de octubre de 1932, establecieron un sistema de elección directa del Senado, cambiando la fórmula indirecta adoptada en las Constituciones de 1830 y 1918.¹⁴⁷

4. *La Constitución de 1934*

La división del Poder Ejecutivo en dos órganos separados e independientes en las condiciones que lo hizo la Constitución de 1918, tenía que producir ineludibles conflictos. La experiencia demostró que todas las veces que ocupó la Presidencia de la República un hombre de partido,

¹⁴⁷ Lerena Acevedo, Arturo, "Elección directa del Senado", *Revista de la Asociación de Estudiantes de Abogacía*, Montevideo, año III, núm. 5, marzo de 1934.

dispuesto a hacer su política, se produjo serios conflictos con el Consejo Nacional de Administración.

Por lo demás, se hizo evidente que tal división del Ejecutivo entorpecía e impedía el normal desarrollo de la acción de gobierno. Se creó de esta manera el convencimiento, en amplios sectores políticos, de la necesidad de reformar la Constitución de 1918, ya fuera mediante la supresión de la Presidencia y la instauración de un Colegiado integral, o por el contrario, por medio de la supresión del Consejo Nacional de Administración y la vuelta al régimen unipersonal.¹⁴⁸

Naturalmente, cuando hacia 1930 comenzó a concretarse la idea de llevar adelante la reforma, sólo se procuraba en ir a ella por las vías jurídicamente posibles, es decir, mediante el empleo estricto del sistema de reforma establecido por la Constitución entonces vigente.

Pero entonces se produjeron diversos hechos políticos que luego afectaron directamente la cuestión constitucional. Así, el Partido Nacional sufrió un proceso interno de división, y mientras uno de sus sectores continuaba integrando con sus representantes el Consejo Nacional de Administración, el otro, el llamado herrerista,¹⁴⁹ proclamó la abstención en las elecciones para Consejeros Nacionales a realizarse en 1932. Este grupo, entretanto, había concretado sus ideas de reforma constitucional, en el llamado Proyecto de Albéniz,¹⁵⁰ que en lo que se refiere a la organización del Poder Ejecutivo, proponía la supresión del Consejo Nacional de Administración, estableciéndose, en cambio, un sistema parlamentario, en el que el Poder Ejecutivo sería ejercido por un presidente de la República, elegido popularmente, en el que actuaría con ministros, designados por él, pero responsables políticamente ante la Cámara de Representantes.

148 El batllismo presentó en 1922 un proyecto estableciendo un colegialismo integral.

149 La denominación de herrerista proviene como es sabido del nombre de su jefe y líder, Luis Alberto de Herrera. Mientras un sector del Partido Nacional se agrupó en torno suyo, asumiendo una actitud crítica frente a la Constitución de 1918, otro grupo apoyó integralmente aquella Constitución formando lo que se llamó el “nacionalismo independiente”. Sobre la figura de Herrera y las circunstancias políticas que impulsaron su actitud reformista: Haedo, Eduardo Víctor, *Herrera, caudillo oriental*, Montevideo, 1969, pp. 153-177; Zubillaga, Carlos, *Herrera. La encrucijada nacionalista*, Montevideo, 1976, pp. 179 y ss.; Lacalle Herrera, Luis Alberto, *Herrera, un nacionalismo oriental*, Montevideo, 1978, pp. 73-79; véase también Caetano, Gerardo y Jacob, Raúl, *El nacimiento del terrismo (1930-1933)*, Montevideo, 1989, t. I.

150 Este proyecto tuvo una influencia capital en la Constitución de 1934. Su texto puede leerse en *Diario de Sesiones de la Convención Nacional de 1934*, t. I, pp. 88 y 89.

A su vez, el Partido Colorado, que había triunfado en las elecciones de 1930, llevando a la Presidencia de la República al candidato batllista, doctor Gabriel Terra, comenzó a sufrir una crisis interna, cuando éste inició una campaña en pro de la reforma de la Constitución, comenzada con una serie de discursos en el interior del país.

En diciembre de 1932, el presidente de la República presentó sus Bases de Reforma Constitucional. El proyecto modificaba la organización del Poder Ejecutivo, estableciendo un régimen colegiado integral, formado por una junta de gobierno de cinco miembros, tres de la mayoría y dos de la minoría, elegidos cada cuatro años directamente por el pueblo. La Junta confiaría a sus miembros la superintendencia de las diversas carteras, suprimiéndose los ministros. En cuanto al Parlamento, las modificaciones consistían en cambiar la forma de integración de las Cámaras y en disminuir sus facultades financieras.

Respecto a los gobiernos departamentales, se proponía separar las fuentes impositivas nacionales y municipales.

Las bases de reforma, contenían, asimismo, otras modificaciones que deberían propiciarse en materia de responsabilidad del Estado, derechos de contenido económico, social y cultural, etcétera.¹⁵¹

Este proyecto fue estudiado, junto con otros, por una Comisión de Reforma, reunida en la Casa de Gobierno, por iniciativa del presidente de la República, y cuya actuación no se tradujo en ningún resultado concreto.

En este ambiente de tensión política se produjo una aguda crisis económica y financiera.¹⁵²

¹⁵¹ *Los discursos del presidente Terra*, Montevideo, 1934; Haedo, Eduardo Víctor, *La caída de un Régimen*, Montevideo, 1936; Abadie Santos, Horacio, *De la jornada anticollegialista*, Montevideo, 1933. Las bases de reforma constitucional propuestas por el presidente Terra están transcritas en Gallinal, Gustavo, *Uruguay hacia la dictadura*, Montevideo, 1938, pp. 298-300. Pueden consultarse también en “Proyectos de reforma constitucional y convenio de los partidos”, Montevideo, 1932-1933, p. 29. Estas bases influyeron en algunas de las soluciones consagradas en la Constitución de 1934 y en especial en los artículos 140, 76 y 24 de esta carta.

Un importante sector del Partido Colorado, lo que entonces se llamó el batllismo neto y luego simplemente batllismo, no acompañó al presidente Terra —salido de sus propias filas—, en la campaña reformista y se opuso totalmente a la política de éste.

¹⁵² Lo que se ha dado en llamar “crisis de 1929” tuvo su punto de partida en la brutal caída de la bolsa de Nueva York, en el famoso “jueves negro”, 24 de octubre de 1929. Esta crisis de carácter universal llegó al Uruguay en 1930 desde Gran Bretaña, siendo 1932 el año más crítico en el ciclo de recesión económica (Williman, J. Claudio, “La crisis de 1930 en el Uruguay”, *Revista de Historia*, Buenos Aires, núm. 3, 1958, pp. 181 y ss.).

Si bien ya entonces la idea de modificar la Constitución se había abierto camino entre diversos sectores políticos (grupo colorado que seguía al presidente Terra, grupo colorado riverista y sector herrerista del Partido Nacional), no existía acuerdo de clase alguna entre los partidarios de la reforma, en cuanto a los cambios que debían introducirse a la carta de 1918.

Era, por lo demás, indudable que los intereses en pugna y el dificultoso procedimiento que establecía la carta de 1918 para las modificaciones de la Constitución, hacía difícil todo intento práctico en ese sentido.

Aunque se tenía conciencia de la crisis que vivía el país, no se pensaba, en general, en una solución de fuerza, porque treinta años de pacífica vida constitucional habían hecho olvidar la posibilidad de tales procedimientos.

En estas circunstancias, algunos grupos políticos, en particular el sector herrerista del Partido Nacional, y el presidente de la República, sostuvieron la necesidad de una consulta directa al pueblo respecto del problema constitucional. Tal actitud, en especial referida al presidente de la República, provocó una violenta reacción por parte de un numeroso grupo de legisladores y miembros del Consejo de Administración, que en un manifiesto público acusaron al presidente de la República de “montar en la sobra la máquina de la dictadura”. Ante tales hechos, el presidente, considerando subversiva esta actitud y para evitar que el país pudiera caer en estado de convulsión,¹⁵³ adoptó las medidas prontas de seguridad autorizadas por el artículo 79, numeral 19, de la Constitución de 1918,

Esta crisis provocó una ola de inestabilidad social en toda Latinoamérica que provocó en la mayoría de los casos golpes de Estado y fracturas institucionales.

Múltiples interpretaciones —por su parte— ha recibido el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933 en el Uruguay, y no todas objetivas y desapasionadas. De una manera sintética debemos señalar dos hechos: uno, el equilibrio político instaurado en la Constitución de 1918 ya estaba roto por tendencias divergentes puestas ya de manifiesto en las elecciones de 1931; y dos, el complejo sistema del Poder Ejecutivo bicéfalo conduciría indefectiblemente —más tarde o más temprano— a un enfrentamiento entre la Presidencia y el Consejo Nacional de administración. La crisis económica fue la ocasión necesaria. En defensa de la política llevada a cabo por el Consejo véase el trabajo de Acevedo Álvarez, Eduardo, *La gran obra de los poderes constitucionales frente a la crisis*, Montevideo, 1934.

153 Mensaje elevado a la Asamblea General el 31 de marzo de 1933 por el Poder Ejecutivo, *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 1933, p. 194. *El 31 de marzo. Mensaje explicativo de los acontecimientos revolucionarios*, Montevideo, 1933.

que consistieron, entre otras, en censurar la emisión del pensamiento e intervenir diversos organismos públicos.

La Asamblea General, a la que se debía comunicar las decisiones adoptadas —estándose a lo que ella resolviera—, desaprobó, en la madrugada del 31 de marzo de 1933, las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo, por 64 votos contra 42.

Ante este pronunciamiento, el presidente dio un golpe de Estado, disolviendo el Parlamento y el Consejo Nacional de Administración, contando con el apoyo, ya anteriormente acordado, de un gran sector del Partido Colorado y del Partido Nacional herrerista.¹⁵⁴

El mismo 31 de marzo de 1933, el presidente de la República manifestó su voluntad de ir a la reforma de la Constitución, previendo la convocatoria de una Asamblea Constituyente para que dictara la Constitución de la República, que sería sometida antes de su entrada en vigencia, a la ratificación popular (artículo 7o. del decreto-ley número 8,941).

Suspendida parcialmente la vigencia de la Constitución de 1918, era preciso organizar el sistema de autoridades que regirían la vida política del país en el periodo comprendido entre el 31 de marzo de 1933 y la entrada en vigencia de la Constitución que se proyectaba.

El decreto-ley número 8,941 creó una Junta de Gobierno compuesta de nueve miembros, y cuyo cometido era asesorar al Poder Ejecutivo en todos los asuntos políticos y de administración que se considerasen de importancia (artículos 1o. y 2o.), estableciéndose, además, que el presidente de la República actuaría con siete ministros (artículo 3o.).

Por ley número 9,088, del 5 de septiembre de 1933, se facultó al Poder Ejecutivo para designar hasta tres ministros sin cartera, para la gestión de los asuntos que exigía el interés público, estableciéndose por decreto de la misma fecha, que estos ministros tendrían como función el reajuste administrativo, financiero y social de las pensiones y jubilaciones, de la salud pública y de los problemas de la niñez desamparada y delincuente, con los mismos derechos y deberes que los otros ministros, en las materias accidentales de sus competencias.

En el decreto-ley número 8,941 y en el decreto 8,995, del 27 de abril de 1933, se elaboró el estatuto jurídico de la Junta de Gobierno y de sus miembros, estableciéndose que en caso de vacancia de la Presidencia de

154 Se opusieron a estas medidas el futuro Partido Nacional Independiente, el batllismo que se nucleaba en torno al diario *El Día* y a los hijos de José Batlle y Ordóñez, el Socialismo, la Unión Cívica y el Comunitarismo.

la República, la mayoría de la Junta designaría su sucesor (artículo 6o., decreto-ley número 8,941) y que los componentes de la Junta podrían asistir a las sesiones de la Asamblea Deliberante, así como también los ministros, e intervenir en sus debates, no teniendo voto (artículo 3o., decreto-ley número 8,995). Esta Junta de Gobierno actuó hasta el 18 de mayo de 1934.

El Poder Legislativo, durante el régimen *de facto*, estuvo constituido por una Asamblea Deliberante, primero, y por una Comisión Legislativa Permanente, después. La Asamblea Deliberante fue prevista en el decreto-ley número 8,942, “con el cargo de desempeñar automáticamente las funciones propias del Poder Legislativo” (artículo 5o.) y sus miembros, en número de 99, serían designados por el Ejecutivo, gozando en el ejercicio de sus funciones de las inmunidades de los legisladores (artículo 1o., decreto-ley número 9,035, del 9 de mayo de 1933).

Este órgano actuó desde el 3 de mayo de 1933 (artículo 1o. del decreto-ley número 8,995, del 27 de abril de 1939), hasta noviembre de ese año, en que entró en receso (artículo 1o. de la ley número 9,131, del 16 de noviembre de 1933). Durante este receso, que se prolongó hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución, el 18 de mayor de 1934, la Comisión Legislativa Permanente, compuesta de trece miembros elegidos por la Asamblea Deliberadamente, ejercería todas las facultades de esta Asamblea (artículos 2o. y 4o. de la ley citada), es decir, a diferencia de la Comisión Permanente en la totalidad de sus competencias, incluso legislativas, a la Asamblea Deliberante.

Por decreto-ley número 8,942, del 31 de marzo de 1933, se declararon disueltos los directorios de los entes autónomos, nombrados de acuerdo con el artículo 100 de la Constitución de 1918, hasta que se procediera a designar los nuevos Consejos, “que se compondrán de tres o de cinco miembros” (artículo 1o.), pero esta resolución se aplicó sólo a los entes autónomos comerciales o industriales y al Consejo de Enseñanza Primaria y Normal, subsistiendo las autoridades del ente autónomo Universidad de la República.¹⁵⁵ En el periodo comprendido entre el decreto-ley número 9.942 y las designaciones de los nuevos miembros de los directorios, actuaron interventores al frente de esos servicios.

¹⁵⁵ Por nota del 4 de abril de 1933, el gobierno comunicó a la Universidad que: “El Poder Ejecutivo entiende no tener injerencia alguna en una entidad que se regula por los valores morales e intelectuales y dentro de la más absoluta autonomía” (*Leyes y Reglamentos de la Universidad de la República*, Montevideo, 1942, t. I, p. 82).

En cuanto a las autoridades municipales, por decreto-ley número 8.943, se disolvieron el Consejo de Administración Departamental y la Asamblea Representativa de Montevideo, y se designó un interventor. Por decreto-ley número 8.958 se suprimieron todos los consejos y asambleas representativas y como régimen provisorio se estableció en cada departamento un intendente municipal y una junta deliberante, honoraria, de nueve miembros, cuyas competencias serían las que establecían las leyes del 18 de diciembre de 1908 y 20 de diciembre de 1909, para los intendentes y las juntas económico-administrativas, existentes bajo la vigencia de la Constitución de 1830. Por decreto-ley número 8.979 se dictaron normas sobre la confección de los presupuestos municipales.

Asimismo, por decreto del 22 de abril de 1933, se declaró disuelta la Corte Electoral (artículo 1o.), encomendándose a la Asamblea Deliberante la integración de ese cuerpo (artículo 2o.).

68. Constituido el gobierno *de facto*, se adoptaron de inmediato las medidas conducentes a poner en marcha la reforma constitucional y con fecha 3 de abril de 1933, se comunicó a la Corte Electoral que las elecciones para la conformación de la Constituyente se realizarían el 25 de junio de 1933. La ley número 9.038, dictada por la Asamblea Deliberante el 16 de mayo de 1933, organizó la elección de la Convención Constituyente,¹⁵⁶ estableciéndose que “la Constitución que sancione la Convención Nacional Constituyente será sometida a un plebiscito de ratificación (artículo 20), que se consideraría aprobatorio si resultaran por sí la mayoría de los votos emitidos en el plebiscito” (artículo 21).

Realizado el acto eleccionario el 25 de junio de 1933, la Constituyente comenzó su labor y sobre la base de un acuerdo o pacto realizado entre el grupo colorado tersita y el sector herrerista del Partido Nacional,¹⁵⁷ aprobó, luego de una minuciosa elaboración en la Comisión de Constitución y de un largo debate en la Convención, el 24 de marzo de 1934, un proyecto de Constitución.

El plebiscito de ratificación se realizó el 19 de abril de 1934 resultando aprobatorio, por lo cual, promulgada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente (artículo 22 de la ley número 9.038) el 18 de mayo de 1934, entrando de inmediato en vigencia.

¹⁵⁶ Por ley núm. 9.055, del 13 de junio de 1933, se modificaron algunas normas de la ley núm. 9.038.

¹⁵⁷ El texto de este pacto y el proceso de su elaboración pueden estudiarse en: *Proyectos de reforma constitucional y convenio de los Partidos*, Montevideo, 1932-1933.

La Constitución de 1934 modificó en forma sustancial la carta de 1918. El nuevo texto reformó no sólo las secciones y capítulos de la parte orgánica, que habían merecido críticas durante la vigencia de la Constitución de 1918, sino que introdujo cambios fundamentales en casi todo el articulado, ampliándolo por lo demás, muy sensiblemente, al estructurar nuevos institutos y organismos.¹⁵⁸

La carta de 1934 intentó, acentuando una tendencia manifestada ya en 1918, adoptar soluciones constitucionales basadas en la realidad política del país. De este modo, la integración de los más importantes órganos de administración y de gobierno, se realizó sobre la base de una coparticipación de los grandes partidos políticos de la República.¹⁵⁹ Pero al mismo tiempo, la Constitución de 1934, influida directamente por el constitucionalismo europeo de la posguerra, y por otras corrientes de opinión que prevalecían en Europa en el momento,¹⁶⁰ adoptó nuevas soluciones respecto de los problemas constitucionales que debía enfrentar. Y la verdad es que, dejando de lado la parte esencialmente política que ha sido objeto de posterior revisión en las reformas de 1942 y 1952, la estructura de la Constitución de 1934 se ha mantenido incambiada hasta hoy.

La Constitución de 1934 innovó fundamentalmente en lo relativo a la declaración de derechos y deberes.

Las Constituciones anteriores, siguiendo la tradición constitucional del liberalismo, se habían limitado a declarar el deber del Estado de proteger ciertos derechos innatos del individuo, como la libertad, la igualdad, etcétera. La carta de 1934, aparte de ciertas ampliaciones de los textos anteriores,¹⁶¹ e inspirándose en las Constituciones de la posguerra

¹⁵⁸ La Constitución de 1918 tenía 178 artículos, que fueron llevados a 284 en la de 1934.

¹⁵⁹ Esto era así, puesto que eran necesarios dos tercios de votos de la Asamblea General para elegir los miembros de la Suprema Corte de Justicia, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas y Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Véase también Arteaga, Juan José, “La coparticipación de 1934”, *La Mañana*, Montevideo, 10 de junio de 1984.

¹⁶⁰ Estas influencias puede verse especialmente en la sección de “derechos, deberes y garantías” y en lo relativo al régimen presupuestal.

¹⁶¹ Se reconocieron en forma expresa los derechos de reunión y de asociación (artículos 37 y 38) y se mejoró el texto sobre derecho de propiedad, con una redacción que permite afirmar que nuestro derecho, desde entonces, regula la propiedad privada como un derecho individual y como una función social (Real, Alberto Ramón, “La función social de la propiedad”, *Revista del Centro de Estudiantes de Derecho*, t. XX, núm. 87). Véase Gros Espiell, Héctor, “La familia en la Constitución uruguaya, Montevideo, 1955”, con modificaciones y algún cambio de opinión en *Estudios constitucionales*, Montevideo,

européa, incluyó un conjunto de normas que reconocen derechos de contenido económico y social, respecto de los cuales el Estado no asume ya una actividad pasiva —reconociendo al individuo sólo una facultad de hacer—, sino que, por el contrario, declara derechos que implican para el Estado el deber de brindar o de dar a los individuos determinado apoyo económico o social, definiendo también la actitud que el Estado debe asumir frente a la familia, la maternidad, la enseñanza, el trabajo, la vivienda, el derecho obrero, la propiedad intelectual, la riqueza artística e histórica del país, los monopolios, los sindicatos, la huelga y los funcionarios públicos (artículos 32, 33, 39, 56, 57 y 62). Asimismo, se incluyeron un conjunto de disposiciones, que establecieron para los individuos determinados deberes, como se el deber de trabajar,¹⁶² de cuidar la salud, de educar a los hijos, etcétera (artículos 40, 41, 52 y 61).

Por último, debe hacerse notar que se previó constitucionalmente lo relativo a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos —y la subsidiaria del Estado—, por el perjuicio causado por éstos a terceros, en el ejercicio de la función pública a su cargo, con incumplimiento de sus deberes (artículo 24).¹⁶³

Ingranussi Ltda., 1998, p. 21; “Principios constitucionales en la protección del niño y la familia”, *Revista Uruguaya de Derecho de Familia*, núm. 5, año IV, agosto de 1990 y Barbagelata, Aníbal Luis, *Derechos fundamentales* (edición actualizada por Miguel Angel Semino), Montevideo, 1986, pp. 49 y ss.

¹⁶² En realidad “la Constitución no impone la obligación jurídica de trabajar. Se limita a exigir que la libre aplicación de las energías intelectuales o corporales por todo habitante de la República se efectúe con un fin de utilidad social” (Couture y Barbagelata, “Las cláusulas económico-sociales de la Constitución uruguaya”, *Las cláusulas económico-sociales de las Constituciones de América*, Buenos Aires, 1947, t. I, p. 406).

¹⁶³ Muchas de estas disposiciones provienen del llamado “Proyecto de Albéniz”, redactado por el Partido Nacional (herrerista), en 1931. La sección II de la Constitución de 1934 contiene un conjunto de disposiciones que son en realidad un programa de acción impuesto al legislador, constituyendo lo que la doctrina ha llamado disposiciones programáticas (véase Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Constitución nacional*, Montevideo, 1946, t. II).

La Constitución de 1934 produjo una abundante bibliografía sobre responsabilidad del Estado. Sobre este tema: Sayagués Laso, “Responsabilidad del estado por acto administrativo”, *Revista de Derecho Público y Privado*, t. 21, p. 323; Méndez, “Sobre responsabilidad del Estado”, *Revista de Derecho Público y Privado*, t. 14, p. 3334; el mismo, “Relaciones entre la responsabilidad del Estado y la del funcionario”, *La Justicia Uruguaya*, t. I, p. 122; “Técnica de nuestra Jurisprudencia en materia de responsabilidad del Estado por acto legislativo”, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 45, p. 6; el mismo, *Alcance procesal del artículo 24 de la Constitución*, en la misma revista, t. 46, p. 136;

Aunque es evidente que desde el punto de vista jurídico la declaración elaborada en 1830 tenía una arquitectura más armoniosa y —dentro de los conceptos que la inspiraron— más técnica, no es menos cierto que la reforma de 1934, en este aspecto, estuvo motivada por un afán renovador y progresista frente a los nuevos tiempos. El hecho de haberse mantenido hasta hoy inalterable, a través de las sucesivas reformas, demuestra el acierto de sus redactores.

La Constitución de 1934 abandonó definitivamente toda diferencia entre el hombre y la mujer en lo que se refiere a los derechos políticos. Si bien la ley número 8.927, del 16 de diciembre de 1932, había reconocido la ciudadanía a la mujer, de acuerdo con la autorización establecida por el artículo 10 de la Constitución de 1918, la carta de 1934 superó esta etapa modificando los textos anteriores en el sentido de equiparar la situación del hombre y de la mujer frente a la ciudadanía y sus derechos. Desde entonces, nuestro derecho constitucional no ha variado al respecto.

La Constitución de 1918, en su artículo 9o., había establecido las bases y las garantías del sufragio. La experiencia de su aplicación demostró, conjuntamente con el acierto de los constituyentes de 1917, la necesidad de perfeccionar las normas de aquella Constitución, previendo algunas situaciones que escapaban a la aplicación de los antiguos textos.

De este modo, la primitiva prohibición de actuar en política, que en la Constitución de 1917 se aplicaba sólo a los funcionarios policiales y militares en actividad, fue extendida a los magistrados judiciales, a los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas y a los directores de entes autónomos y servicios descentralizados (artículo 68, número 4) y, con ciertas limitaciones, al presidente de la República, a los miembros de la Corte Electoral y a los intendentes municipales (artículo 68, número 5). Asimismo, se dictaron normas complementarias (artículo 68, números 6 y 7) y se estableció la obligatoriedad del voto (artículo 68, número 8). Estas disposiciones no han sufrido variación posterior.

La forma de gobierno de la República, bajo las Constituciones de 1830 y 1918, había sido la representativa. Siguiendo la doctrina clásica, de que el pueblo no gobierna sino por medio de sus representantes, nues-

Gamarra, *El artículo 24 de la Constitución a la luz de la jurisprudencia más reciente*, en la misma revista, t. 48, p. 223.

tras primeras Constituciones no establecieron ninguna forma de gobierno directo o semidirecto.¹⁶⁴ La Constitución de 1934 innovando también en esta materia, eliminó la referencia al gobierno representativo (artículo 72), diciendo sólo que el sistema de gobierno era el democrático republicano, reforma natural y lógica, en una Constitución que establecía, para ciertas materias, la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum (artículos 281, apartados a, b, c, d y e, 265 y 266).¹⁶⁵

De esta manera, su artículo 72 pudo decir que la soberanía de la nación sería ejercida por el Cuerpo Electoral, verdadero órgano dentro de la nueva sistemática constitucional, en los casos de elección, iniciativas y referéndum e indirectamente por los poderes representativos¹⁶⁶ que ella establecía. De esto resulta que la forma de gobierno era semidirecta, o mejor dicho, semirepresentativa. El Cuerpo Electoral actuaba directamente en los casos taxativamente previstos por la Constitución y en los restantes actuaban los poderes representativos.

Este texto no ha sufrido reforma alguna, por lo cual el problema de la forma de gobierno de la nación, sigue hoy planteado en los términos en que lo fijó la Constitución de 1934.¹⁶⁷

Dejando de lado algunas otras reformas introducidas en las normas relativas al Poder Legislativo,¹⁶⁸ la modificación sustancial que adoptó en este aspecto la Constitución de 1934 fue la relativa a la organización del Senado. Hasta entonces la Cámara de Senadores había estado integrada por un número de senadores igual al de los departamentos que tenía la

164 El hecho de que la ley de reforma constitucional del 28 de agosto de 1912 estableciera que las enmiendas o adiciones, en materia de reforma de la constitución, aprobadas por la Convención Nacional Constituyente debían someterse a la aprobación del Cuerpo Electoral (artículo 159), no hace variar esta conclusión.

165 El informe de la Comisión de Constitución fundamenta el cambio, sin embargo, también, en la incompatibilidad del gobierno representativo con el sistema parlamentario que se intentaba establecer (*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, Montevideo, 1936, t. II, p. 65).

166 La Constitución de 1918 decía los “tres altos poderes...”. La de 1934 eliminó la referencia a los tres poderes, dejando planteada la cuestión de si existían otros poderes (caso de la Corte Electoral, por ejemplo, que no integra ninguno de los tres poderes). Los fundamentos de nuestro criterio negativo se encuentran en *La Corte Electoral*, Montevideo, 1960, capítulo III.

167 Constitución 1942, artículo 72; Constitución 1952, artículo 82.

168 Entre otras varias, Cámara de Representantes, artículo 73; Comisión Permanente, artículo 116; Declaraciones unicamerales, artículo 109.

República, eligiendo cada departamento un senador (artículo 27, Constitución 1930; artículos 26 y 27, Constitución 1918).

Desde las leyes de reforma constitucional de 1930 y 1932, la elección de los senadores se efectúa en forma directa, habiéndose cambiado así el sistema indirecto de las Constituciones de 1830 y 1918. En un país de organización unitaria, este sistema adoptado en los regímenes federalistas no era el más conveniente, produciéndose, además, la circunstancia, hasta cierto punto anómala, de que el Partido Nacional, minoría en el país, poseía mayoría en el Senado, por el hecho de tener la mayoría en la mayor parte de los departamentos.

La reforma de 1934 aportó una modificación fundamental a este régimen. En realidad, la organización del Senado entonces adoptada constituyó una manifestación particular de uno de los presupuestos políticos de la nueva Constitución: la coparticipación de los dos grandes partidos tradicionales en el gobierno de la República,¹⁶⁹ mediante un régimen que institucionalizara la realidad viva del país. De este modo se estructuró un Senado integrado por treinta senadores, de los cuales quince corresponderían a la lista más votada del lema más votado, y quince a la lista más votada del lema que le siguiera en número de votos (artículo 85 y 86). Como el vicepresidente de la República integraba y presidía el Senado con voz y voto (artículo 85, inciso 2), y pertenecía necesariamente al lema que habían elegido los quince senadores de la mayoría, el partido mayoritario contaba con dieciséis votos en el Senado. La organización dada a esta Cámara no sólo se fundamentó en la orientación política general de la reforma, sino también en el convencimiento de que, siendo preciso poner fin al régimen de 1918 en ese aspecto, no podía organizarse la Cámara de Senadores sobre la base de la representación proporcional, puesto que era necesario diferenciar la forma de integración de las dos Cámaras, no sólo para que se pudiera cumplir uno de los impuestos básicos del bicameralismo, sino además, distintas a las de la Cámara de Representantes, que imponen una organización y una estructura diferente a la de ésta. Desde el punto de vista político, el Partido Nacional hacía la

169 Decía la comisión de Constitución en su informe del 1o. de marzo de 1934: “La representación de los dos grandes núcleos de opinión nacional se funda en la orientación ya fijada en la organización del Poder Ejecutivo; atribuye a uno de ellos la responsabilidad esencial de la decisión, pero con un contralor poderoso de la minoría más orgánica, la que, a su vez, contrae ante la opinión pública la responsabilidad de esa fiscalización que aparece diluida y diversificada en la Cámara de Representantes”.

concesión de perder la mayoría que poseía en el Senado pero con la fórmula aprobada se le garantizaba un importante peso relativo.

Este Senado de la Constitución de 1934 fue uno de los aspectos más encamizadamente criticados por la oposición de aquella reforma. Se le llamó despectivamente el Senado “de medio y medio” o el Senado “de quince y quince”, presentándolo como el resultado de un reparto político entre los dos partidos mayoritarios. Retocado el sistema en la reforma de 1936, había de ser sustancialmente modificado en 1942 y sustituido por el régimen hoy todavía vigente.

La Cámara de Representantes se compondría de noventa y nueve miembros, número que se mantiene hasta hoy (artículo 78).

Quizás la reforma más original e interesante introducida por la Constitución de 1934, fue la relativa a la organización del Poder Ejecutivo.

En el debate previo a la reforma, y durante el proceso de elaboración de la nueva carta, se barajaron todas las posibilidades, existiendo iniciativas tendientes a organizar el Ejecutivo, ya en forma unipersonal, ya en forma pluripersonal o colegiada, ya bajo un régimen presidencialista, ya bajo uno parlamentario. La fórmula finalmente adoptada fue, evidentemente, original e ingeniosa. En lo que respecta al problema del unipersonalismo o del pluripersonalismo en la organización de este Poder, se adoptó una fórmula originada en una iniciativa del doctor Alberto Demicheli,¹⁷⁰ que implica un régimen mixto, que su inspirador llamó “dúplex”, ya que hacía posible que el Ejecutivo actuase normalmente en forma unipersonal, pero previendo que en ciertos casos y para determinadas materias, funcionase como un sistema pluripersonal o colegiado.

De acuerdo con este régimen, el Poder Ejecutivo sería ejercido por el presidente de la República, que actuaría con el ministro del ramo o con el Consejo de Ministros según los casos (artículos 146, 158 y 178). Las competencias del Poder Ejecutivo se ejercían normalmente, con algunas expresas excepciones constitucionales, por el presidente de la República, actuando con el o los ministros respectivos. Pero, al mismo tiempo, se creaba un órgano, el Consejo de Ministros, integrado por los titulares de todas las carteras, o quienes hicieran sus veces, con algunas facultades privativas y con competencia en todos los actos de administración y de gobierno que plantearan en su seno el presidente de la República o cualquiera de sus ministros (artículo 176), con el derecho de revocar las reso-

170 Demicheli, Alberto, *El Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, 1950, t. I.

luciones que originariamente hubieran sido acordadas por el presidente de la República.¹⁷¹ De este modo, se pensó en estructurar un régimen que uniera a la rapidez y facilidad de decisión de los sistemas unipersonales, las garantías del contralor interno en la gestión del Poder Ejecutivo del sistema colegiado, ya que basta que un ministro planteara cualquier asunto en el Consejo de Ministros, para que ese asunto saliera de la competencia del presidente con el ministro del ramo, para entrar en la del Consejo.

Asimismo, se pensó que con un régimen tal, el trámite administrativo normal sería resuelto por el presidente y el ministro, quedando en manos del Consejo, el planteamiento de las grandes líneas políticas del gobierno.

Los ministros serían nombrados por el presidente de la República, por medio de un sistema que significaba que obligatoriamente éstos se distribuían entre los dos partidos mayoritarios. Tal régimen era un complemento del adoptado para la integración del Senado y significaba instaurar la coparticipación en lo que se refiere a la integración del Poder Ejecutivo, dado que cinco o seis ministros habrían de pertenecer al partido mayoritario y tres a la minoría mayor (artículo 163).

En el dilema entre el sistema presidencial y el parlamentarismo, la Constitución de 1934 se inclinó por este último, aunque reglamentándolo en una forma muy especial, por lo que pudo decirse que se trataba de un caso de semiparlamentarismo o parlamentarismo racionalizado,¹⁷² de características muy particulares.

Por medio de un procedimiento especial (artículos 137, 138 y 139), se daba a la Asamblea General competencia para juzgar políticamente la conducta de los ministros, desaprobando sus actos de administración o de gobierno. Esta desaprobación debía ser dictada por un quórum especial (artículo 139), pero si era pronunciada por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea, el presidente de la República podía observar el voto de desaprobación (artículo 144). Si la Asamblea mantenía su censura por un número inferior al mencionado, el presidente podía disolver las Cámaras, convocando de inmediato a elecciones (artículo 141). Si las nuevas Cámaras reunidas mantenían el voto de censu-

171 Barbagelata, Aníbal Luis, *El Consejo de Ministros en la Constitución Nacional*, Montevideo, 1950.

172 Mirkine Guetzevitch, Boris, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, 1931, p. 22.

ra, caería el presidente de la República y el Consejo de Ministros (artículo 142).

La desaprobación por la Asamblea General (artículos 137 y 139), determinaría la renuncia del o los ministros censurados, pero las sustituciones, es decir, el nombramiento de nuevos ministros por el presidente de la República, siempre debían hacerse dentro del régimen de coparticipación establecido por el artículo 136.

La originalidad de este tipo de parlamentarismo radicaba fundamentalmente en que la censura no podría implicar nunca un cambio de partidos en el gobierno, sino tan sólo un cambio de hombres y en que el presidente de la República era a la vez un jefe de Estado y un jefe de gobierno.

El sistema ideado por los Constituyentes de 1934, para la organización del Poder Ejecutivo, no dio los frutos que de él se esperaban.

En primer término, el Consejo de Ministros nunca funcionó como un órgano moderador y controlador del poder presidencial.

El ejecutivo siguió centrado únicamente en el presidente de la república y los ministros, nombrados y revocados por él, nunca tuvieron en el seno del Consejo la fuerza política necesaria para hacer actuar este órgano de acuerdo con las finalidades que inspiraron su creación.

En segundo término, la coparticipación obligatoria en lo que se refiere a la distribución de las carteras ministeriales, fue objeto de muy severas críticas por los mismos que objetaban la forma de integración del Senado. En este aspecto, el sistema de 1934 habría de ser radicalmente modificado en la reforma de 1942.

Por último, en lo relativo al contralor parlamentario, el sistema, lento y complicado, nunca funcionó normalmente. La Asamblea General, salvo una o dos excepciones, jamás llegó a censurar a ningún ministro, y en verdad la censura por la Asamblea se sustituyó en la vida política del país, por meras declaraciones unicamerales de desaprobación a la acción ministerial (artículo 108 y 110 de la Constitución de 1934), sin efectos constitucionalmente establecidos, pero que en diversas ocasiones provocaron, por su fuerza, la caída del ministro cuya conducta fue objeto de crítica.¹⁷³

173 Una etapa parlamentaria en la Constitución de 1934, la interpelación del representante Ángel María Cusano al ministro del Interior doctor Alberto Demicheli, Directorio del Partido Nacional, Montevideo, 1934.

El sistema de parlamentarismo racionalizado de la Constitución de 1934, modificado en algunos aspectos en 1942, habría de sufrir una reforma sustancial en la Constitución de 1952.

Otro de los rasgos esenciales de la Constitución de 1934 fue el sistema de controles que instituyó sobre la acción de los diversos órganos constitucionales. Dejando de lado los controles a cargo del Parlamento y del Poder Ejecutivo,¹⁷⁴ pueden señalarse en esta carta diversos institutos, muchos de ellos novedosos en nuestro derecho, tendientes a estructurar un riguroso sistema de contralores jurídicos.¹⁷⁵

En primer término, se instituyó en forma expresa, el contralor de la constitucionalidad de las leyes, asignándolo, como competencia privativa, a la Suprema Corte de Justicia (artículos 232 y 235).

En segundo lugar, se constitucionalizó la Corte Electoral que había sido creada por ley hacía casi diez años, otorgándole el contralor y el juzgamiento de todos los procedimientos electorales, incluso los correspondientes a las elecciones de los legisladores, que hasta entonces habían sido una competencia de las propias Cámaras (artículo 278, Constitución de 1934; artículo 39, Constitución de 1918; artículo 43, Constitución de 1830).

En tercer término, se creó el Tribunal de Cuentas, como órgano encargado del contralor de toda la gestión financiera de la administración (artículos 201-206).

174 Llamado a sala de los ministros (artículo 108); comisiones investigadoras (artículo 109); pedido de datos e informes (artículo 107); censura política (artículos 137-147); juicio político (artículos 84 y 93); contralor sobre los entes autónomos y servicios descentralizados (artículos 190 y 191).

175 Abadie Santos, Horacio, "El régimen de contralores en la Constitución Nacional de 1934", *Jurisprudencia*, colección Abadie-Santos, t. 62, caso 13.028. Baroffio y Zerbino, "La constitucionalidad de las leyes en la jurisprudencia nacional", *La Justicia Uruguaya*, t. 3, p. 31; Jiménez de Aréchaga, Eduardo, "La acción declaratoria de inconstitucionalidad en la Constitución uruguaya de 1934", *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 37, p. 137; Massera, *El recurso de inconstitucionalidad y la ausencia de ley reglamentaria*; en la misma revista, t. 35, p. 25; Sampay, A. R., *El contralor jurisdiccional de las leyes en la Constitución uruguaya*, misma revista, t. 36, p. 335; Ramírez, "El recurso de inconstitucionalidad como acción", *Revista de Derecho Público y Privado*, t. I, p. 9; Sayagués Laso, "Tribunales de Cuentas", *Revista de Derecho Público y Privado*, t. 5, p. 306; Faroppa, "Tribunal de Cuentas", *Revista del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración*, t. 3, pp. 1 y 2; Real, "El Consejo de Economía Nacional", *La Justicia Uruguaya*, t. I, p. 53; Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral*, Montevideo, 1960; Fabregat, *La tradición de neutralidad en la integración de la Corte Electoral*, Montevideo, 1951.

Por último, se previó la creación, por ley, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículos 271-277), órgano independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, con el cometido de controlar la regularidad jurídica de los actos administrativos y al cual se le asignaba la competencia de anular las resoluciones ilegales de la administración.

Este sistema de contralores, instaurado en 1934, y que indudablemente significó un progreso fundamental en nuestro derecho, ha perdurado —con algunas modificaciones— hasta el momento actual.

Debe señalarse también que la carta de 1934 previó la creación por ley, de un Consejo de Economía Nacional, con carácter consultivo e integrado con representantes de los intereses económicos y profesionales del país (artículos 207 y 208).

La Constitución de 1918 había constitucionalizado la existencia de los entes autónomos, dedicando un solo artículo a la cuestión de la descentralización por servicios.

Indudablemente, los problemas planteados durante la vigencia de esa norma fueron muy grandes. En especial, no se pudo lograr una interpretación generalmente aceptada sobre cuál era el sistema presupuestal de los entes autónomos, ni sobre las competencias de contralor del Poder Ejecutivo sobre éstos, no habiéndose podido así sancionar la ley reglamentaria del artículo 100 de la carta de 1918.

La Constitución de 1934 dedicó un capítulo entero a los entes autónomos y a los servicios descentralizados.¹⁷⁶ De este modo se estableció que

176 Los entes autónomos y los servicios descentralizados constituyen dos formas distintas de descentralización administrativa, que es más intensa en los primeros que en los segundos. Esta distinción aparece en la Constitución de 1934. El artículo 100 de la carta de 1918 no hablaba de entes autónomos ni de servicios descentralizados, y sólo decía que ciertos servicios serían administrados por consejos autónomos. Una sistematización de las diferencias entre ente autónomo y servicio descentralizado puede estudiarse en Jiménez de Aréchaga, Justino, *op. cit.*, t. VII, pp. 36 y ss.

La administración descentralizada en el Uruguay está organizada en la actualidad en la siguiente forma: a) *entes autónomos pertenecientes al dominio industrial y comercial del Estado*: Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco Hipotecario del Uruguay, Banco de Seguros del Estado, Usinas y Teléfonos del Estado; Administración de Combustibles, Alcohol y Pórtland; Administración de los Ferrocarriles del Estado; Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea y Servicio Oceanográfico y de Pesca; b) *servicios descentralizados*: Administración Nacional de Puertos, Obras Sanitarias del Estado, Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio, Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, Escolares, Servicios Públicos y Afines, Caja de Pensiones a la Vejez, de Jubilaciones y Pensiones Rurales y Personal de servicio, Contralor de Importaciones y

la actividad industrial y comercial del Estado se realizaría por medio de entes autónomos, administrados por directorios nombrados por el Poder Ejecutivo, con venia del Senado, por medio de un sistema que implicaba también para la integración de estos órganos, la coparticipación de los dos partidos tradicionales (artículo 183).

Para estos entes industriales y comerciales se organizaba un régimen presupuestal especial, compatible con la flexibilidad requerida por servicios industriales o comerciales, de acuerdo con lo cual, dichos presupuestos no requerían, normalmente, aprobación legislativa, sino que solamente eran aprobados por el Poder Ejecutivo (artículo 196).

Para los otros entes autónomos (enseñanza primaria, enseñanza secundaria y enseñanza superior), que eran administrados y dirigidos en la forma que establecieran las respectivas leyes orgánicas, y para los servicios descentralizados, los presupuestos, si bien se elaboran en forma distinta a los de la administración centralizada, necesitaban aprobación legislativa (artículo 195).

Se estableció, asimismo, un contralor de la conveniencia y de la legalidad de la acción de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados a cargo del Poder Ejecutivo.

Desde 1830, el sistema presupuestal que la Constitución organizaba admitía las reglas clásicas de anualidad, universalidad y unidad, asignando al Poder Ejecutivo la preparación del proyecto de Presupuesto y estableciendo como competencia del Poder Legislativo la aprobación del mismo. El Parlamento era dueño de disminuir o aumentar los gastos, lo mismo que de reducir o acrecentar los recursos. La reforma de 1934, inspirándose en el derecho inglés y en muchas tendencias y doctrinas de aquel momento, y de acuerdo con ideas reiteradamente expuestas por el presidente Terra durante la campaña reformista, disminuyó las competencias del Legislativo, impidiendo que este Poder redujera los recursos

Exportaciones, Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica, Caja Nacional de Ahorro Postal, Consejo del Niño e Instituto Nacional de Viviendas Económica.

La obra de Sayagués Laso (*Tratado de derecho administrativo*, t. II), puede conceptuarse la mejor obra orgánica sobre la descentralización administrativa a partir de la Constitución de 1934, similar a la de Demicheli (*Los entes autónomos*) respecto de la Constitución de 1918. Como estudios particulares puede consultarse: Amezaga, "Naturaleza jurídica del Consejo del Niño", *Jurisprudencia*, colección Abadie-Santos, t. 63, caso 13.304; Quijano, "Naturaleza jurídica del Contralor de exportaciones e Importaciones y del Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica", *La Justicia Uruguaya*, t. 25, p. 33; Jiménez de Aréchaga, "Naturaleza jurídica del Consejo del Niño", *Justicia Uruguaya*, t. 20, p. 29.

o aumentara los gastos, estableciendo, asimismo, otras normas limitativas de las facultades parlamentarias a este respecto (artículos 75, número 13, 76 y 77).

El sistema, en lo que a esta cuestión se refiere, se ha mantenido a través de las reformas de 1942 y 1952, a pesar de que esta última modificó en algunos otros aspectos el régimen presupuestal.

Durante la campaña reformista de la carta de 1918, se hizo caudal de los defectos de aquella Constitución en lo que se refiere al gobierno departamental.

No sólo la Constitución de 1934 suprimió los consejos y las asambleas departamentales, sustituyéndolos por intendentes y juntas (artículo 236), sino que también se puso fin a la autonomía financiera de los departamentos, eliminando la facultad que éstos tenían de establecer impuestos, reduciendo y delimitando sus recursos financieros (artículos 256, 257 y 258). Se creó así un régimen presupuestal para los gobiernos departamentales, sujeto al contralor del Tribunal de Cuentas y eventualmente del Poder Legislativo (artículo 254).¹⁷⁷

Este sistema de gobierno departamental fue aceptado por la reforma de 1942 y rigió hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1952.¹⁷⁸

Asimismo, la carta de 1934 constitucionalizó lo referente a los recursos contra los actos jurídicos dictados por los órganos de gobierno municipal (artículos 261 a 264), previendo el referéndum en materia municipal (artículo 265) y estableciendo la iniciativa popular (artículo 266).¹⁷⁹ Con algunas modificaciones introductorias en la reforma de 1952, estos institutos pueden considerarse definitivamente incorporados a nuestro derecho constitucional.

Aunque la Constitución de 1934 no reglamentó tampoco la organización y funcionamiento de los partidos políticos, la base política en la que se sustentaba y la creciente importancia jurídica de los partidos, trajo

¹⁷⁷ Pereira Bustamante, Benjamín, *El régimen municipal vigente*, Montevideo, 1936, 2 ts.

¹⁷⁸ Esta Constitución, en la parte referente a los gobiernos departamentales, entró en vigencia el 15 de febrero de 1955 (disposición transitoria, letra g).

¹⁷⁹ La Ley Orgánica Municipal, de 28 de octubre de 1935, dedicó toda su sección VIII a la reglamentación de los recursos contra las decisiones de los órganos municipales. Asimismo estableció el referéndum como recurso popular para que se dejara sin efecto un decreto o resolución de la Junta Departamental (artículo 74 y 77) y reglamentó la iniciativa (artículos 78 y 79).

como consecuencia que múltiples normas se refirieran a ellos, principalmente en lo relativo a la integración de diferentes órganos (por ejemplo: artículos 68, 70, 86, 87, 88, 149, 183, 237).

Finalmente, la Constitución de 1934 modificó en forma total los procedimientos de reforma constitucional, estableciendo un régimen que hacía posible la revisión de la Constitución por varios métodos diferentes (artículo 284). Todos ellos, sin embargo, requerían la manifestación directa de la voluntad popular por medio del plebiscito.

El régimen establecido a este respecto por la carta de 1934 se ha mantenido, pese a algunas modificaciones, en especial tendientes a simplificar los procedimientos, hasta el momento actual.¹⁸⁰

Las reformas de 1936 y 1938

84. La entrada en vigencia de la Constitución de 1934 no logró crear un clima de general de tranquilidad política. En las fuerzas opositoras del régimen instaurado el 31 de marzo de 1933, que se había mantenido en la oposición desde entonces, surgió la idea de la posibilidad de una coalición electoral, bajo un lema común, para disputar el gobierno.

Este fue el hecho político que movió a los partidos que habían contribuido a elaborar la Constitución de 1934, a presentar algunas reformas a la misma que, aparte de ciertas modificaciones de detalle, les permitieran enfrentar con ventaja, o por lo menos sin ventaja, la contienda electoral que se vislumbraba frente a los grupos opositores colegiados. Para los constituyentes de 1934, la reforma de 1936 era la continuación y el coronamiento de la obra comprendida; para los opositores, en cambio, era un mecanismo constitucional que se proyectaba para debilitar a la oposición.¹⁸¹

El método de reforma elegido fue el previsto por el apartado C del artículo 284 de la Constitución de 1934.¹⁸²

¹⁸⁰ Sobre la Constitución de 1934, puede consultarse: Díaz de Vivar, Óscar, *La Constitución uruguaya de 1934*, Buenos Aires, 1935; Salgado, José, *La Constitución de 1934*.

¹⁸¹ Sobre esta reforma puede consultarse: *La reforma de la Constitución. Ley de Enmiendas Constitucionales. Antecedentes oficiales*, Montevideo, 1937.

¹⁸² Esta norma decía: “La Constitución podrá ser reformada también por leyes constitucionales, que requerirán para su sanción los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma legislatura. Las leyes constitucionales no necesitarán promulgación del Poder Ejecutivo, y entrarán en vigencia inmediatamente

El proyecto fue presentado a la Cámara de Representantes en los primeros días de diciembre de 1936, siendo de inmediato aprobado y pasado al Senado para su sanción, que se produjo el 30 de diciembre de dicho año.

La ley constitucional entró en vigencia ese día, siendo luego sometida a ratificación en las elecciones del 27 de marzo de 1938, resultando afirmativo el plebiscito realizado.¹⁸³

Dejando de lado las reformas de detalle, las modificaciones introducidas por la ley constitucional de 1936 se refirieron a la integración del Senado, cuya presidencia no correspondería más al vicepresidente de la República y a la distribución de ministerios por el presidente de la República. Asimismo, como es lógico, se incluyeron algunas otras disposiciones tendientes a lograr, mediante normas constitucionales, la finalidad política que tuvo la reforma.¹⁸⁴

La sanción de esta ley constitucional mantuvo a los partidos opositores en la abstención electoral.

En el año 1938, un grupo de legisladores, siguiendo el procedimiento de reforma previsto en el apartado B del artículo 284 de la Constitución de 1934,¹⁸⁵ presentó un proyecto de reforma del artículo 149 de la Constitución de 1934, que había sido modificado a su vez por la ley constitucional de 1936, estableciéndose en el nuevo proyecto que no podía figurar bajo un mismo lema —para las elecciones de presidente y vi-

después de sancionadas por ambas Cámaras. Sin perjuicio de ello, se someterán al referéndum popular de la primera elección que se realice después de su sanción, estándose a la decisión plebiscitaria, pronunciada por la mayoría de votos emitidos”.

183 Votaron por *sí* 333,802 y por *no* 23,385. A este plebiscito no concurren los grandes partidos opositores al golpe de Estado del 31 de marzo, es decir, el Partido Colorado Batllismo y el Partido Nacional Independiente.

184 Tal es el caso del artículo 2o., que prevé un régimen excepcional de mayorías especiales, y de los artículos 2o. y 3o., referentes a acuerdos electorales. Fueron modificados en esta reforma los artículos 85, 86, 88, 99, 112, 148, 149, 152, 154, 164, 237, y 240 de la Constitución de 1934.

185 Este texto establecía la posibilidad de reformar la Constitución por medio de proyectos, presentados al Poder Legislativo, que reunieran dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, que debería someterse a plebiscito en la primera elección que se realizara, necesitando para ser aprobados contar con la mayoría del total de los ciudadanos legalmente hábiles para votar.

cepresidente—, más de una fórmula, es decir, que “no podrían acumularse los votos emitidos a favor de distintos ciudadanos”.¹⁸⁶

Este proyecto de reforma fue sometido a ratificación popular el 27 de marzo de 1938, pero, en el mismo acto, se votaba plebiscitariamente la ley constitucional de 1936, que contenía una reforma del artículo 149, totalmente contradictoria con la de la enmienda presentada en 1938.

Se produjo entonces un difícil problema interpretativo al ser aprobadas popularmente dos enmiendas contradictorias entre sí.¹⁸⁷

La Corte Electoral, por resolución del 16 de abril de 1941, y por cuatro votos contra tres, resolvió que ambas enmiendas se anulaban recíprocamente y que, en consecuencia, regía para la elección de presidente y vicepresidente de la República el artículo 149 de la Constitución de 1934.¹⁸⁸

Sería necesario el golpe de Estado de 1933 para que las dos corrientes antagónicas existentes desde antes en el Partido Nacional, se separaran formalmente, separación que habría de mantenerse hasta las elecciones de 1958.

En el Partido Colorado, en cambio, las diferencias políticas provocadas por el golpe de Estado no llegaron a romper la unidad electoral del partido, que se mantuvo en 1933 pese a que en las elecciones de 1934 y 1938 el sector batllista se abstuvo, lo mismo que el Partido Nacional Independiente. Esta unidad del Partido Colorado se rehizo totalmente en 1942, cuando todo el coloradismo votó unido, frente a un Partido Nacional dividido por la escisión del Partido Nacional Independiente que en esas elecciones, como en las de 1946, 1950 y 1954 (en este año un sector ya se había reintegrado al lema tradicional) votó con lema separado.

Después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1934 —que estableció, como se ha visto, un régimen de coparticipación necesaria en el Consejo de Ministros y en el Senado (15 y 15)—, con el Partido Na-

¹⁸⁶ En nuestra legislación electoral cada partido político se distingue por un lema (leyes del 5 de mayo de 1934 y 23 de mayo de 1935). Dentro de cada lema se acumulan todos los votos, aunque sea por distintos candidatos. Se trata de una aplicación del sistema del doble voto simultáneo.

¹⁸⁷ La reforma de 1938 fue plebiscitada favorablemente por 333,802 votos sobre un total de 636,171 inscriptos, por lo que se consideró aprobada (véase Mensaje a la Corte Electoral del 11 de diciembre de 1940, *La Reforma Constitucional de 1942*, p. 221).

¹⁸⁸ El texto de esta resolución y la transcripción de sus fundamentos y de los votos emitidos puede consultarse: “*Jurisprudencia*”, colección Abadie-Santos, Montevideo, t. 61, caso 12.727.

cional escindido y un poderoso grupo en la abstención, se mantuvo una gran distancia electoral a favor del Partido Colorado.

Es sumamente importante, institucional y políticamente, la legislación electoral posterior a la Constitución de 1934.

La ley del 5 de mayo de 1934 fue la primera ley de lemas. Esta ley recoge, organiza y da nueva trascendencia y proyecciones, al principio del doble voto simultáneo.

El lema es el nombre del partido, que lo distingue y que es de su propiedad. Afirmado este principio, era necesario establecer a quién pertenece el lema y resolver todos los conflictos que la propiedad del lema puede originar. Así, la ley de lemas, en su artículo 1o., determinó que el lema de cada partido pertenece exclusivamente a la mayoría de sus componentes. Y luego, en los artículos subsiguientes, estableció el procedimiento para resolver los casos en que más de una autoridad política pretenda el carácter de autoridad nacional del partido político, a los efectos de saber cuál es la propietaria del lema.

La ley del 11 de diciembre de 1935 atribuyó el carácter de persona jurídica a los partidos políticos. Es decir, que el partido político, por el hecho de serlo, es persona jurídica. La ley en los artículos 2o. y siguientes, reglamentó el procedimiento para el reconocimiento de esta personería jurídica y estableció las consecuencias de derecho que de ello se derivan.

Por último, la ley del 23 de mayo de 1939, que es la segunda ley de lemas, completó la ley de 1934 y reguló lo relativo al uso de los sublemas, reglamentando además, el problema del procedimiento para la obtención del lema y del sublema.

La importancia de esta legislación para la vida política del Uruguay ha sido enorme. El régimen del doble voto simultáneo y el establecido por las leyes de lemas, defendido y criticado apasionadamente, ha traído como consecuencia el mantenimiento de la unidad, por lo menos formal, de los dos partidos tradicionales.

5. *La Constitución de 1942*

La Constitución de 1934 no logró nunca aceptación general, ni pudo, tampoco, crear un clima de normalidad política.

Dos importantes sectores políticos, el Partido Colorado batllista y el grupo no herrerista del Partido Nacional,¹⁸⁹ se habían mantenido desde el golpe de Estado de 1933 en la abstención electoral, y otros partidos menores, como la Unión Cívica, el Partido Socialista y el Partido Comunista, habían manifestado una permanente oposición a las soluciones adoptadas por la Constitución de 1934.

La iniciación del movimiento reformista tuvo lugar poco después de las elecciones presidenciales de 1938, cuando el nuevo presidente, general Alfredo Baldomir, manifestó su posición favorable a una modificación de la carta política.

Esta posición se concretó con el nombramiento por el presidente de la República, de una Comisión de Reforma Constitucional, órgano no previsto, naturalmente, dentro del sistema de reforma de la Constitución de 1934, con la finalidad de estudiar las posibles modificaciones a la Constitución entonces vigente. Esta Comisión se reunió el 18 de enero de 1940 y en el transcurso de todo ese año elaboró —habiendo consultado al respecto a algunos partidos políticos— un informe al presidente de la república sobre la reforma constitucional, en el que se propiciaba la modificación de la integración del Senado, la eliminación de la coparticipación obligatoria en la integración del Consejo de Ministros, la acentuación del régimen parlamentario y la separación de las elecciones nacionales de las municipales.¹⁹⁰

En la Asamblea General, el 18 de junio de 1941, un grupo de legisladores presentaron un proyecto de reforma, inspirado en el informe elaborado por la Comisión, actuando de acuerdo con el procedimiento de modificación constitucional, previsto por el apartado B del artículo 284 de la Constitución.¹⁹¹

Poco después, en octubre del mismo año, se reunió, convocada por el presidente de la República, una Junta Consultiva de los Partidos, que, a su

¹⁸⁹ Después del golpe de Estado de 1933, el Partido Nacional se dividió en dos fracciones distintas: el Partido Nacional propiamente dicho y el Partido Nacional Independiente, al que se le reconoció lema propio por la disposición transitoria, letra D, de la Constitución de 1942.

¹⁹⁰ La reforma constitucional de 1942, Montevideo, 1946, pp. 97 y ss. Un agudo análisis crítico de este proceso puede estudiarse en los artículos periodísticos del doctor Etchegoyen, Martín R., “Antecedentes sobre la reforma constitucional de 1942”, publicados en el diario *El Debate* y reunidos en el volumen *El Partido Nacional y La Reforma de la Constitución*, Montevideo, 1952.

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 215 y ss.

vez, elaboró un nuevo Proyecto de Reforma Constitucional, inspirado en los mismos principios del informe redactado por la Comisión de Reforma, aunque con algunas soluciones distintas, y que fue también presentado por un grupo de legisladores a la Asamblea General del 19 de enero de 1942.¹⁹²

Todo este proceso reformista estaba, evidentemente, condenado al fracaso. La oposición decidida a la reforma que mantenía el sector herrerrista del Partido Nacional y la circunstancia de que el artículo 284, apartado B de la Constitución de 1934, exigía que la ratificación plebiscitaria contara con votos afirmativos que significaran la mayoría absoluta de los ciudadanos hábiles para votar, hacía poco menos que imposible que la reforma se realizara dentro de los cauces constitucionales.

En tales circunstancias, y decidido el presidente de la República a llevar adelante la reforma, incluso contra los textos pertinentes de la Constitución anterior, dio un golpe de Estado, disolviendo el Parlamento el 21 de febrero de 1942.

En realidad el país vivía en un régimen *de facto* desde varios meses antes, a partir del momento en que el presidente de la República había expulsado a los tres ministros nacionalistas, sustituyéndolos con ministros de su propio partido político, con violación del artículo 163 de la Constitución de 1934, modificado en 1936, que imponía una composición partidaria del Consejo de Ministros. Aunque el Parlamento continuó funcionando hasta el 21 de febrero de 1942, es evidente que el gobierno se encontraba totalmente al margen de la Constitución desde que el presidente decidió no aplicar el artículo 163 de la Constitución entonces vigente.

Estableciendo realmente el gobierno *de facto* el 21 de febrero de 1942 y disuelto el Parlamento, se procedió a la organización de las nuevas autoridades de hecho, que sustituirían a las establecidas de acuerdo con el régimen constitucional.¹⁹³

Por decreto-ley número 10.124, de fecha 21 de febrero de 1942, se creó un Consejo de Estado con la función de “asesorar al Poder Ejecuti-

¹⁹² *Ibidem*, pp. 266 y ss.

¹⁹³ La historiografía nacional nos debe todavía un estudio completo de todos los factores políticos y económicos, nacionales e internacionales, que explique los cambios de orientación producidos bajo el mandato del general Baldomir. Aparente heredero y continuador político de Terra, cuyo gobierno había apoyado, Baldomir provocó lo que se ha llamado “la inversión de las alianzas”, abandonado a terristas y herrerristas (este último fue el sector político más perjudicado por el cambio de alianzas) e incorporado al proceso reformista a los grupos hasta entonces abstencionistas: batllistas nucleados en torno a *El Día* y los hijos de don José Batlle y el Partido Nacional Independiente.

vo en todos los asuntos de administración que éste considere necesarios, y las de actuar como órgano legislativo” (artículo 1o.).¹⁹⁴ Asimismo, se establecía que durante el régimen *de facto* o extraordinario, el presidente de la República actuaría asistido de los mismos secretarios de Estado que actuaban en el momento de producirse el golpe de Estado (artículo 3o.), y que en caso de vacancia de la Presidencia de la República, el Consejo de Estado designaría la persona del nuevo titular (artículo 4o.).

En cuanto a los gobiernos departamentales, su situación durante el régimen extraordinario fue resuelta por el decreto-ley número 10.172, del 22 de junio de 1942, que sustituyó los intendentes por inventores, designados directamente por el Poder Ejecutivo (artículo 1o.), estableciéndose que las funciones de las juntas departamentales serían desempeñadas por el Poder Ejecutivo por intermedio del ministro del Interior, pero no con carácter general, sino sólo en los casos en que fuera necesario requerir la aprobación o autorización de las juntas (artículo 5o.).

Durante el régimen *de facto* de 1942, no hubo, como en 1933, intervenciones en los entes autónomos. Sólo por decreto del 24 de febrero de 1942, se designó un interventor para la Administración de Combustibles, Alcohol y Portland, por decreto del mismo día, se intervino la Corte Electoral.

El Poder Judicial no fue afectado como consecuencia del golpe de Estado.

Organizado el gobierno *de facto*, el Poder Ejecutivo llevó delante de inmediato la reforma constitucional, contando con el apoyo, más o menos directo, de todos los sectores políticos, exclusión hecha del Partido Nacional herrerista.

El 27 de marzo de 1942, remitió en consulta al Consejo de Estado el proyecto de reforma que había elaborado la Junta Consultiva de los Partidos, el que fue aprobado con algunas modificaciones el 28 de mayo de 1942.¹⁹⁵

194 Por decreto-ley núm. 10.229, del 9 de marzo de 1942, se modificó la estructura y competencia del Consejo de Estado, resolviéndose que en materia legislativa éste actuaría como órgano de consulta (artículo 2o.), por lo cual tenía una función puramente pasiva de asesoramiento, mientras que la Asamblea Deliberante del régimen de facto de 1933 era un órgano activo, de decisión (véase Real, Alberto Ramón, *Los decretos-leyes*, Montevideo, 1946, p. 270; Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, cit., nota 176, t. I, p. 119).

195 *La Reforma Constitucional de 1942*, pp. 313 y ss.

Por decreto-ley número 10.466, del 29 de mayo de 1942, el presidente de la República “decretó” dichas reformas constitucionales, estableciéndose que las mismas se considerarían promulgadas si fueran ratificadas por la mayoría de los votos válidos que se emitieran en el acto plebiscitario.¹⁹⁶ El voto, por sí o por no, debía hacerse en la misma hoja de votación que contenía los candidatos a todos los cargos electivos. Esta consulta popular se realizó el 29 de septiembre de 1942 y en ella sufragaron 443,414 ciudadanos por *sí* y 131,163 por *no*.¹⁹⁷

En consecuencia, aprobado el nuevo texto constitucional de acuerdo con el sistema de reforma decretado por el presidente de la República, las reformas entraron en vigencia el 15 de febrero de 1943 (artículo 5o. del decreto-ley número 10.166).

La reforma constitucional de 1942 no modificó fundamentalmente la carta de 1934, limitándose a alterar la base política en que ésta se asentaba.

De tal modo se cambió la forma de integración del Senado, estableciéndose que los treinta senadores se distribuirían por el sistema de representación proporcional y que este cuerpo estaría además integrado por el vicepresidente (artículos 85, 86 y 87). Se ponía así fin a la coparticipación de los dos grandes partidos en la integración del Senado, y el tan criticado sistema del “quince y quince” era sustituido por un régimen que utilizaba para la organización del Senado el mismo sistema usado para la Cámara de Representantes. La innovación fue severamente criticada en cuanto establecía la misma forma de organización para las dos Cámaras, con lo cual se eliminaba uno de los supuestos del bicameralismo; pero la verdad fue que, debido a ciertas diferencias basadas en el sistema electoral, así como por razones políticas,¹⁹⁸ las dos Cámaras han

196 El procedimiento era así mucho más factible que el establecido en 1934, que exigía que la ratificación se realizara por la mayoría de los ciudadanos hábiles para votar y no por la mayoría de los votantes. Por Decreto-ley núm. 10.167, del 29 de mayo de 1942, se reglamentó la realización del plebiscito.

197 Los votos negativos corresponden únicamente al Partido Nacional. Todos los demás partidos políticos votaron por sí. De acuerdo con el decreto-ley reglamentario del plebiscito, se sufragaban en la misma hoja de votación por los candidatos electivos y para el plebiscito de ratificación del proyecto de nueva Constitución.

198 Los senadores son electos por circunscripción nacional, cosa que no pasa con los diputados. Además, los candidatos a senadores son generalmente elegidos por las autoridades nacionales de los partidos.

sido cuerpos esencialmente diferentes, por lo cual el fundamento del régimen bicameral no fue afectado en verdad por la reforma de 1942.

Este Senado, de integración proporcional, ha subsistido a través de la Reforma de 1952.

La misma razón política que provocó el cambio en el sistema de integración del Senado, trajo aparejada en 1942 la reforma del sistema de designación de los ministros. El régimen de 1934 obligaba al presidente de la República a distribuir los Ministerios entre los dos partidos mayoritarios, en una fórmula que tenía que permanecer invariable, en cuanto a su composición política, aunque se produjera la censura parlamentaria que obligaba la renuncia de los ministros y por lo tanto, su sustitución. El sistema de la Constitución de 1934 permitía sólo el cambio de las personas; es decir, de los titulares de los ministerios, pero la distribución de las carteras, quedaba irremediamente fijada por el resultado de las elecciones para el presidente de la República. En 1942 se eliminó este sistema, estableciéndose que el presidente de la República distribuiría los Ministerios entre personas que por contar con apoyo parlamentario asegurasen su permanencia en el cargo (artículo 162).¹⁹⁹

De tal modo no se prefijaba la distribución de las carteras y se daba flexibilidad al sistema, permitiendo que el presidente de la república tuviera en cuenta para afectar las designaciones, el apoyo parlamentario presumible de los ministros a designar.

Evidentemente esto importaba una acentuación del parlamentarismo, puesto que ahora la censura, al hacer caer a uno o varios ministros, podía llevar aparejado que los nuevos ministros no pertenecieran al partido del o de los censurados. Pero, al mismo tiempo, el nuevo régimen ponía fin al sistema de la coparticipación obligatoria de los grandes partidos, que según sus defensores, descansaba en la realidad histórica y política del país.

En cuanto a la integración de los consejos o directorios de los entes autónomos industriales y comerciales y de los servicios descentralizados, la reforma de 1942 eliminó también, naturalmente, el sistema instaurado en 1934, que implicaba la coparticipación. El artículo 183 de esta Constitución fue modificado (artículo 180), estableciéndose que los miembros de los directorios serían designados por el Poder Ejecutivo, en Consejo

199 Esta disposición ha dado lugar a múltiples cuestiones interpretativas (véase Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Constitución nacional*, t. VI, pp. 14 y ss.).

de Ministros, con venia del Senado. Pero como con la reforma del Consejo de Ministros, era lógico que a partir de entonces la minoría mayor no tuviese que estar imprescindiblemente actuando en los directorios o consejos autónomos. Por lo demás, la carta de 1934, establecía en el inciso 3 del artículo 183, suprimido en 1942, que las personas designadas por el Consejo de Ministros deberían contar con el voto conforme de la mayoría absoluta de los ministros correspondientes a cada uno de los dos partidos, representados en el Consejo de Ministros, con lo cual se aseguraba la representación de la minoría en todos los órganos de dirección de la administración descentralizada.

El plan político, que era el fundamento de la Reforma de 1942, se complementaba con la eliminación de casi todas las mayorías especiales establecidas por la Constitución de 1943. En efecto, esta Constitución exigía que los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la Corte Electoral, fueran designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes, lo que implicaba la necesidad de acuerdo entre los dos sectores mayoritarios del Parlamento, ya que de otra forma, era imposible reunir los dos tercios de sufragios.

La reforma de 1942 eliminó esa exigencia de los dos tercios, es decir, que los integrantes de esos órganos podrían ser nombrados sin que fuera necesario el acuerdo de las mayorías.

En realidad, aparte de los fundamentos teóricos y políticos que pudieran darse, todas estas reformas respondían a la finalidad de reintegrar a la actividad electoral a los partidos abstencionistas en el periodo 1934-1942 (Partido Colorado Batllista y Partido Nacional Independiente) y de eliminar la presencia obligatoria y la influencia fundamental de la minoría mayor, el llamado herrerismo, es decir, la fracción mayoritaria del Partido Nacional.

Las modificaciones fundadas en esta finalidad política constituyen la parte fundamental de la Reforma de 1942, pese a que se hicieron algunos otros cambios en diversos artículos del texto constitucional.²⁰⁰

200 En este sentido merece destacarse la inclusión de un nuevo artículo, el 282, de gran importancia, que ha tenido ya fundamentales aplicaciones y que perfecciona evidentemente el texto constitucional. Dice así: "Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a

Así, para hacer posible la concurrencia electoral del Partido Nacional Independiente, en forma que pudiera usar esta denominación, lo que parecía imposible con la legislación electoral vigente, se incluyó una disposición especial (Disposiciones transitorias y especiales, letra D), que fue precedida del decreto-ley número 10.192 del 13 de julio de 1942, para que se pudiera ya votar así en las elecciones y en el plebiscito de noviembre de 1942.

Las finalidades buscadas con la reforma constitucional fueron logrados, y de 1942 a 1952 puede afirmarse que todos los partidos actuaron en el escenario político y electoral de la República.

En las elecciones de 1942, 1946 y 1950 triunfó siempre el Partido Colorado, con una gran ventaja electoral sobre el Partido Nacional, dividido en esas tres elecciones en dos lemas no acumulables, el total de cuyos votos, incluso sumados, se mantuvo por debajo del electorado aportado por el coloradismo.

6. *La Constitución de 1952*

Así como la Constitución de 1934 habían provocado durante su vigencia la protesta y la abstención de diversos grupos políticos, la carta de 1942 contó con la oposición tenaz y constante del Partido Nacional, que llegó a negar reiteradamente su validez y en diversas ocasiones planteó la conveniencia de la reforma.²⁰¹

Pero incluso aquellos partidos políticos que, como el Partido Colorado Batllista y el Partido Nacional Independiente, habían colaborado en la Reforma de 1942, presentaron ya en 1946 un proyecto de reforma constitucional que organizaba el Poder Ejecutivo en forma pluripersonal, estableciendo un sistema colegiado integral e introduciendo algunas otras modificaciones a los textos vigentes.²⁰² Este proyecto, de acuerdo con el

los principios generales de derecho y a las doctrinas generales admitidas". Un estudio exegético de la totalidad de la Constitución de 1942 puede encontrarse en Jiménez de Aréchega, Justino, *La Constitución nacional*, Montevideo, 1946-1949, 11 ts.

201 Gros Espiell, Héctor, *El Partido Nacional y la reforma de la Constitución*, Montevideo, 1952.

202 El texto del proyecto puede consultarse en Jiménez de Aréchega, Justino, *La Constitución nacional*, t. V, p. 191. Asimismo, se presentó el 20 de mayo de 1946 otro proyecto de reforma constitucional, de acuerdo con el sistema del artículo 218, apartado B, de la Constitución de 1942, tendiente a eliminar el sistema del doble voto simultáneo para la

sistema de reforma previsto por el artículo 281, apartado B, de la Constitución de 1942, fue sometido a ratificación popular en las elecciones del 24 de noviembre de 1946, con resultado negativo.²⁰³

Las elecciones presidenciales de noviembre de 1950 plantearon nuevamente la cuestión de la reforma constitucional.

Por un lado, el Partido Nacional tenía que mirar con interés político todo intento de reforma de la Constitución de 1942. A este hecho primario se agregaban una serie de consideraciones favorables a la reforma por parte de este Partido, como ser el deseo de limitar el poder del presidente de la República, frente al cual de poco habían valido los contralores parlamentarios, el interés de volver a un régimen de coparticipación política y por último la conveniencia de estructurar fórmulas institucionales que facilitaran la unión, la reconstrucción o el acuerdo electoral del nacionalismo, dividido desde 1933. Asimismo, el hecho de que durante ochenta y seis años el Partido Colorado hubiera detentado la Presidencia de la República, hacía natural todo intento del Partido Nacional de suprimir constitucionalmente este instituto.

Por su parte, el Partido Colorado Batllista, vencedor en las elecciones de 1950, tenía lógicamente que intentar el triunfo de su ideal colegialista, que constituía desde 1913 uno de sus postulados básicos.²⁰⁴

elección de presidente y Vicepresidente de la República que se votarían en hoja separada de los demás cargos electivos. Este proyecto, apoyado por algunos partidos menores y por el Partido Nacional, tenía por finalidad la acumulación de votos de distintos candidatos a la Presidencia, emitidos bajo un lema común. Fue sometido a plebiscito el 24 de noviembre de 1946, logrando 252,353 votos por sí, por lo que no alcanzó el porcentaje exigido por el artículo 281, apartado B, de la Constitución, que requería que votaran por sí el 35% de los inscritos hábiles para votar. En consecuencia, no fue aprobado.

203 Votaron por sí 289,101. El porcentaje favorable alcanzó sólo el 29.08% de los inscriptos.

204 “Nada hacía pensar —dice Couture (*La Constitución uruguaya de 1952*, Sirey, París, 1954)—, al realizarse las elecciones generales de 1950, que durante el gobierno de ellas surgido habría de producirse un importante cambio constitucional”. “La ciudadanía no fue informada de que los gobernantes tenían el proyecto de modificar la Constitución, y si bien es cierto que el partido político al cual el presidente electo, señor Martínez Trueba, pertenecía, había proclamado siempre, insistentemente, su convicción de que el sistema colegiado, propiciado por el señor José Batlle y Ordóñez, era el que mejor convenía a las necesidades del país, no es menos cierto que durante la intensa propaganda política de 1950, tales ideas no adquirieron un relieve más significativo que en anteriores oportunidades”. Tanto este autor como Jiménez de Aréchaga (*La Constitución de 1952*, t. I), ven en las dificultades que tuvo durante el año 1951 el presidente de la República en sus intentos de integrar los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados, la cau-

Aunque el Partido Nacional había manifestado en reiteradas ocasiones su pensamiento contrario a la consagración de un Ejecutivo pluripersonal o colegiado, se hizo evidente que sólo mediante un acuerdo con su adversario político, en que cediera en este aspecto, podría lograrse la reforma de la carta de 1942 y el logro de otros de sus objetivos.

Al asumir la Presidencia el señor Andrés Martínez Trueba, en su discurso del 1o. de marzo, manifestó sus intenciones reformistas, quedando con ello abierto el camino para ir de inmediato a la modificación de la Constitución.

Iniciadas las conversaciones entre los delegados del Partido Colorado Batllista y el Partido Nacional, se redactaron las bases de un acuerdo político, que fueron firmadas el 31 de junio de 1951, después de ser aprobadas por las respectivas autoridades partidarias.

La nueva Constitución tuvo su origen en un proyecto de Ley Constitucional (artículo 281, apartado D, de la Constitución de 1942), presentado el 28 de agosto de 1951, a la Cámara de Representantes por la totalidad de los legisladores, integrantes de las bancadas del Partido Nacional y del Partido Colorado Batllista.

Dicho proyecto fue redactado por una Comisión extraparlamentaria, que lo estructuró de acuerdo con las Bases de Reforma suscritas el 31 de junio de 1951, por los delegados del Partido Nacional y del Partido Colorado Batllista.

El proyecto fue estudiado por una Comisión Especial de veinticinco miembros de la Cámara de Representantes, la cual modificó en muchos puntos el proyecto originario. El 25 de septiembre se inició el debate del proyecto en la Cámara de Representantes, la cual, luego de introducirle numerosas enmiendas, lo aprobó el 10 de octubre de 1954, por 85 votos contra 14.

Elevado al Senado, fue objeto de un minucioso estudio por la Comisión Especial, que se expidió aconsejando la aprobación del proyecto, lo que se realizó por la Cámara de Senadores el 26 de octubre de 1951, por 26 votos contra 4, con algunas modificaciones.

De inmediato, la Cámara de Representantes consideró las modificaciones introducidas por el Senado, aprobándolas por 74 votos contra 6, con lo cual quedaba sancionado el proyecto de Ley Constitucional.

sa inmediata y ocasional de la reforma de la Constitución. Arteaga, Juan José, "El acuerdo por el colegiado", *La Mañana*, Montevideo, 1o. de julio de 1984.

La Ley Constitucional fue, finalmente, ratificada en el plebiscito realizado el 16 de diciembre de 1951, habiéndose emitido 232,076 votos por *sí* y 194,684 votos por *no*.

Puede resultar ilustrativo un cuadro de los resultados de los principales plebiscitos constitucionales realizados en el país hasta 1951. No se hace referencia a los plebiscitos en que no se llegaron a aprobar los proyectos sometidos al Cuerpo Electoral.

<i>Plebiscito</i>	<i>Personas hábiles para votar</i>	<i>Votantes</i>	<i>por sí</i>	<i>por no</i>
25-XI-1917	233,850	90,149	86,000	4,149
19-IV-1934	422,865	238,269	228,000	10,124
29-XI-1942	858,913	457,577	343,414	131,163
25-XII-1951	1,158,939	429,760	232,076	197,684

La nueva Constitución fue promulgada por el presidente de la Asamblea General el 25 de enero de 1952, entrando en vigencia dicho día, de acuerdo con lo establecido por el artículo 281, letra D, de la Constitución de 1942.

La reforma de 1952 aportó un conjunto muy grande de modificaciones a la Constitución de 1942.²⁰⁵

205 Un porcentaje muy alto de los artículos de la Constitución de 1942 sufrió modificaciones (véase Martins, Daniel Hugo y Gros Espiell, Héctor, *Constitución uruguaya anotada*, Montevideo, 1953, t. II).

Una presentación sintética de la Constitución de 1952 se puede ver: Barbagelata, Aníbal Luis, “Caractéristiques générales de l’organisation constitutionnelle de l’Uruguay”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, núm. 3, 1954. Real, Alberto Ramón, *Los principios generales de derecho en la Constitución uruguaya. Vigencia de la estimativa jusnaturalista*, Montevideo, 1958.

Sobre las modificaciones introducidas en materia de responsabilidad del Estado y de los funcionarios, puede consultarse: Moretti, “Responsabilidad civil de las administraciones públicas”, *La Justicia Uruguaya*, t. 27, p. 63 y Martins, “La responsabilidad de la administración y de los funcionarios en la Constitución uruguaya”, *Revista de Derecho Público y Privado*, t. 30, p. 195. Respecto a las reformas al régimen constitucional sobre los funcionarios públicos: Martins, “Estatuto del funcionario”, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 50, pp. 78 y 85, y Real, “Comentario crítico al proyecto de estatuto del Funcionario”, *La Justicia Uruguaya*; Gros Espiell, Héctor, “El derecho al ascenso en la Constitución”, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 52, y el libro de Martins, Daniel Hugo, *Estatuto del funcionario*, 1965.

En especial, deben destacarse las relativas a la organización del Poder Ejecutivo, las que se refieren a la integración de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados, al régimen presupuestal, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al gobierno y administración de los departamentos.

La Constitución de 1952 estableció que el Poder Ejecutivo sería ejercido²⁰⁶ por el Consejo Nacional de Gobierno,²⁰⁷ organismo colegiado de nueve miembros, de los cuales seis se distribuirían entre los candidatos del partido mayoritario y tres entre los de la minoría mayor (artículos 150 y 151).

De este modo se adoptó finalmente en el país una solución pluripersonal integral en la organización del Poder Ejecutivo, superándose la fórmula híbrida a que se había llegado en 1918.²⁰⁸

Comentarios de otros aspectos de la reforma pueden ser estudiados en Ferrari, “Los Consejos de Empresa y el artículo 65 de la nueva Constitución”, *Derecho Laboral*, t. VIII, p. 117; Ferrari, “La huelga de los trabajadores del Estado”, *Derecho Laboral*, t. IX, p. 107; Barbagelata, “Consideraciones sobre algunos aspectos del derecho de huelga en la nueva Constitución”, *Derecho Laboral*, t. VIII, p. 65. Los más recientes antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales en contra al derecho de huelga de los funcionarios públicos, están reunidos en: *Documentos administrativos y judiciales relativos al abandono colectivo de tareas iniciado por funcionarios municipales el 20 de enero de 1960*, Montevideo, 1962.

²⁰⁶ Esta norma plantea un problema muy interesante discutido: el de saber si los ministros integran el Poder Ejecutivo, o son meros secretarios de estado. En la Constitución de 1934 y 1942, la solución afirmativa deriva de un texto expreso (artículos 146 y 145, respectivamente), que al ser modificado en 1952 (artículo 149) dejó planteado el problema (véase Jiménez de Aréchega, Justino, *op. cit.*, t. III, pp. 14 y ss.).

²⁰⁷ Las mismas diferencias que se señalaron entre el Consejo Nacional de administración en la Constitución de 1918 y el Consejo Federal suizo, pueden aplicarse respecto al Consejo Nacional de Gobierno, con la salvedad de que mientras el Consejo creado en 1918 funcionaba en un sistema en el cual no existía el contralor político del Parlamento sobre los ministros, el Consejo de Gobierno de la Constitución de 1952 actuaba en un régimen que podía llamarse, con ciertas salvedades, neoparlamentarismo.

²⁰⁸ Couture, Eduardo J., “Le collage exécutif de l’Uruguay”, *La Vie Judiciaire*, París, 23-28 febrero 1953; Piazza, “República sin presidente”, *Américas*, Washington, febrero de 1952; Milligan, *The Nacional Council of Government of Uruguay*, Montevideo, 1952; Rego Olguín, *El Poder Ejecutivo Colegiado*, Valparaíso, 1952; Taylor, *The executive Power in Uruguay*, Berkely, 1951; Carlos Ollero, “Uruguay. La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1951: el Ejecutivo colegiado”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1952, vol. XLII, núm. 62, p. 139; Fraga Iribarne, Manuel, *La reforma de la Constitución uruguaya*, “Cuadernos Hispanoamericanos”, Madrid, 1952, núm. 30, p. 354. Una bibliografía más completa puede consultarse en Cortiñas Peláez, León, “El marco comparativo

Los ministros, cuyo número y competencias no fueron modificados, son designados por el Consejo Nacional de Gobierno, por mayoría de votos (artículo 174).

La fórmula adoptada de colegialismo integral con representación bipartita, supone una coparticipación de los dos partidos mayoritarios en la integración del Consejo, entendiendo por coparticipación no obligatoriamente la colaboración en la gestión del gobierno, sino tan sólo la integración necesaria del Consejo, con representantes de los dos partidos históricos. En realidad esta coparticipación implica, con fórmulas constitucionales diferentes, volver al mismo fundamento político que servía de presupuesto a la Constitución de 1934. Tal finalidad, que en 1934 se lograba por medio de la integración del Senado, de la distribución de los ministerios y de las mayorías especiales, se busca ahora por la distribución de los cargos en el Consejo de Gobierno, por la forma de integración de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados (artículo 187) y la instauración de las mismas mayorías especiales que había establecido la Constitución de 1934 para la designación por la Asamblea General de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas.

La Constitución de 1952 renovó, durante el proceso de la elaboración de su vigencia, el debate sobre los inconvenientes y las ventajas del sistema colegiado de organización del Poder Ejecutivo. En especial se ha criticado al Consejo la falta de rapidez y la poca ejecutividad de su acción. La verdad no era tan simple y las conclusiones no tan claras. La acción administrativa del Consejo ha sido tan intensa y tan rápida como pudo haber sido la de la Presidencia de la República. Puede señalarse, es cierto, cierta falta de decisión para enfocar y resolver los grandes problemas del país, pero ello deriva, tanto, sin perjuicio de los defectos del sistema, no de una cuestión de estructura constitucional, sino de una crisis de los partidos políticos en su organización que les impedía actuar en el momento, con la eficacia exigible y la unidad requerida. La falta de coordinación que se notaba entre el Ejecutivo y el Parlamento, manifestada en una evidente falta de apoyo a la gestión de aquél, tenía la misma causa, puesto que los partidos mayoritarios que actuaban en el Consejo de Gobierno y en las Cámaras, no poseían unidad de acción.

y planetario del ejecutivo colegiado oriental”, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 64, pp. 45 y 46.

La Constitución de 1952 modificó también el régimen de semiparlamentarismo existente en la República desde 1934.

Se estableció que los ministros serían políticamente responsables ante la Asamblea General, pero esta responsabilidad no alcanzaría a los miembros del Consejo Nacional de Gobierno (artículo 147).²⁰⁹ El sistema por el cual la Asamblea podía censurar a los ministros, fue simplificado, tratando de hacerlo más efectivo y viable (artículos 147 y 148). Además se eliminó el instituto de la disolución del Parlamento (artículos 141 y 140 de las Constituciones de 1934 y 1942, respectivamente), con lo cual el parlamentarismo —para usar un calificativo, pero sin que ello suponga afirmar que el régimen era realmente parlamentario— de la Constitución de 1952 se estructuró sin uno de los elementos más característicos del sistema parlamentario clásico, haciendo posible que se le objetara que no daba ninguna solución para el caso de que se planteara un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, si se tiene en cuenta que desde 1934, año en el que se quiso establecer un régimen parlamentarizado en el país, nunca fueron disueltas las Cámaras dentro del sistema organizado por la Constitución, puede verse cómo en ninguna ocasión un conflicto de poderes fue resuelto en el Uruguay por medio de la disolución del Parlamento y de las subsiguientes elecciones. Es por ello que esta crítica, cierta desde un punto de vista teórico, carece realmente de entidad.

Asimismo, se ha señalado el error de atribuir “el poder de decisión a Consejeros irresponsables” y consagrar “la responsabilidad política de ministros sin poder”,²¹⁰ crítica doctrinaria y teóricamente evidente y con relativo fundamento en la realidad institucional. La verdad es que el nuevo intento de parlamentarización hecho en 1952 siguió siendo ajeno a la vida política del país y que el régimen simplificado de censura tampoco fue aplicado, sin perjuicio de múltiples, ineficaces y casi siempre frustrados llamados a sala de los ministros.

El mismo propósito político relativo a distribución bipartita de los cargos del Consejo Nacional de Gobierno, encontró su consagración en las

209 Los miembros del Consejo Nacional de Gobierno pueden ser responsabilizados por medio del juicio político, instituto tradicional de nuestro derecho constitucional, similar al *impeachment* norteamericano. La responsabilidad que se hace efectiva por esta juicio, que puede decirse que es político penal, es diferente de la responsabilidad política que se manifiesta por medio de la censura parlamentaria. Silva Cencio, Jorge, *El Poder Legislativo en el Uruguay*, Montevideo, 1963.

210 Jiménez de Aréchaga, Justino, *Discurso al recibir el título de profesor emérito*, Montevideo, 1957, p. 6.

normas sobre integración de los directorios o consejos de los entes autónomos y servicios descentralizados.²¹¹ Los miembros de estos organismos eran designados, en sesión del Consejo Nacional de Gobierno, tres a pluralidad de votos por la mayoría del Consejo y dos a pluralidad de votos por la minoría.

Este texto aseguraba la representación de la minoría en los directorios o consejos autónomos y, en verdad, no era más que una nueva formulación, tendiente a la misma finalidad del artículo 183, inciso 3, de la Constitución de 1934.

Asimismo, la carta de 1952 modificó el régimen anterior, sustituyendo la venia del Senado, que se requería para efectuar las designaciones de los miembros de estos organismos, por un nuevo régimen consistente en poner las designaciones en conocimiento de la Cámara de Senadores, para que ésta pudiera hacer observaciones sobre ellas dentro de un plazo perentorio. Si dichas observaciones se efectuaban por tres quintos de componentes del Senado, las mismas quedaban sin efecto, previéndose un procedimiento especial para el caso de que las observaciones se formularan por un número de senadores inferior al señalado (artículos 187, 188, 189 y 190).

El mismo régimen de integración se aplicaba, sin el requisito relativo a la intervención del Senado, para la designación de los consejos, directorios o comisiones de carácter honorario de los organismos con función permanente, con las excepciones previstas por el inciso 2 del artículo 100.²¹²

La Constitución, asimismo, agrupó las normas referentes a la organización autonómica de los servicios docentes del Estado, en un capítulo

211 La Constitución de 1952 distinguió y separó totalmente lo relativo a los entes autónomos industriales y comerciales de lo referente a los entes autónomos culturales, dándoles a éstos un régimen constitucional propio (artículos 204, 205, 206 y 207). Véase Carvajal Victorica *et al.*, “El Consejo Central Universitario y el proyecto de reforma constitucional”, *Anales de la Universidad*, núm. 167, p. 93.

Sobre los entes autónomos en la Constitución de 1952, además de la bibliografía ya citada, en especial los libros de Jiménez de Aréchaga (*La Constitución de 1952*) y Sayagués Laso (*Tratado de derecho Administrativo*, t. II), puede consultarse: Barbe Pérez, “Fiscalización de los entes autónomos en el derecho positivo uruguayo”, *Revista de la Facultad de derecho y Ciencias Sociales*, 1959, año X, p. 471; Méndez, “Régimen constitucional de los servicios autónomos en el derecho uruguayo”, *Estudios en honor de J. Irureta Goyena (h)*, 1995, p. 415; La bibliografía sobre aspectos parciales de la regulación constitucional de los servicios autónomos es, en los últimos años, de una destacable abundancia.

212 Gros Espiell, Héctor, “El artículo 190 de la Constitución”, *La Justicia Uruguaya*, t. 29, 1954.

especial, el II, de la sección XI (artículos 204-207), mejorando los textos anteriores.²¹³

La Ley número 12.549 del 16 de octubre de 1958, Orgánica de la Universidad, sustituyó la anterior del 2 de marzo de 1934.²¹⁴

Otra de las finalidades que tuvieron en vista los constituyentes de 1951, fue la de reforzar la cohesión de los partidos tradicionales, permitiendo la acumulación de votos para las agrupaciones del mismo origen histórico. Toda la reforma de 1952 se basa y se fundamenta en el deseo de edificar la organización constitucional de la República, sobre su realidad política.

Para lograr y facilitar la reconstrucción de los partidos tradicionales, se incluyó un artículo en la Constitución, derogando a favor de éstos la legislación electoral general y haciendo posible, en condiciones muy especiales, la acumulación de los votos de sus distintas fracciones.²¹⁵

Las normas anteriores sobre estatuto de los funcionarios fueron sustancialmente modificadas, reformándose algunas e incluyendo disposiciones nuevas (artículos 60, 61, 62, 63, 64, 65). Los textos aprobados aseguraron la directa protección constitucional de los derechos funcionales, en especial del derecho al ascenso, lográndose así, pese a la actitud no siempre loable de las autoridades administrativas, una de las más significativas conquistas de la carta de 1952.

Se modificó, también, el régimen de responsabilidad del Estado y de los funcionarios (artículos 24 y 25).

Una de las características esenciales de la Constitución de 1952, fue la acentuación de los controladores jurídicos sobre la acción de los órganos integrantes de los diversos poderes.

Tanto en lo que se refiere a la ampliación del régimen relativo a la declaración de la inconstitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema

213 Véase bibliografía citada en nota 211.

214 Son sumamente ilustrativos los antecedentes y el debate parlamentario de esta ley. Puede consultarse, asimismo, el trabajo de Cortiñas Peláez ("La nouvelle structure administrative de l'Université en Uruguay: le cogouvernement des étudiants", *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1963, t. 79; *Revista de derecho, Jurisprudencia y Administración*, 1962, t. 58), y los comentarios que al tema le dedican Sayagués Laso (*Tratado de derecho administrativo*, t. II) y Jiménez de Aréchaga, J. (*La Constitución de 1952*).

215 El artículo 79, intensamente debatido políticamente, y que planteaba complejos problemas jurídicos en su eventual aplicación, no llegó a utilizarse. La unificación política nacionalista, parcial en 1954, total en 1958, se hizo, en efecto por el juego normal de la legislación electoral general.

Corte, como en lo relativo a la anulabilidad de los actos administrativos ilegales, el progreso fue evidente.

Así, en materia de inconstitucionalidad se previó expresamente la posibilidad de planteamiento por vía de acción (artículo 258, número 1) y la solicitud de oficio por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 253, inciso 2).

De igual modo se estableció que los decretos de los gobiernos departamentales, con fuerza de ley en su jurisdicción, podían ser declarados inconstitucionales (artículo 260).²¹⁶

En lo que se refiere a este último contralor, la Constitución de 1934 lo había asignado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano que no era creado por vía constitucional, sino que se encomendaba a la ley su creación. La Constitución de 1942 mantuvo el problema en términos similares, sin que se dictara en el ínterin la ley necesaria para el establecimiento del Tribunal. Se hizo entonces evidente que era muy difícil que por vía legal pudiera crearse este órgano, puesto que, pese a que la Constitución dictaba un mandato al legislador en este sentido, y a pesar de la existencia de diversos proyectos, había transcurrido diecisiete años, si que el mandato constitucional se cumpliera. La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo revestía en el Uruguay una importancia especial debida a que era en el país una tradición jurídica incommovible la de que la justicia ordinaria no tenía facultades para anular actos administrativos. No existiendo un contencioso de anulación, sino tan solo de reparación, era evidentemente necesario organizar un Tribunal que pudiera tener competencia en aquél.

La Constitución de 1952 puso fin a la cuestión, creando directamente el Tribunal y dictando las normas que fijan su competencia y regulan su acción (artículos 307-313).²¹⁷

²¹⁶ Sampay, Arturo Enrique, *La declaración de inconstitucionalidad en el derecho uruguayo*, Montevideo, 1957; Cassinelli Muñoz. Horacio, *Vías y efectos de la solicitud de la declaración de inconstitucionalidad*, Montevideo, 1957.

²¹⁷ El tribunal se constituyó de inmediato y asumió jurisdicción respecto de todos los actos administrativos dictados con posterioridad al primero de marzo de 1952. La Constitución no se ha limitado a crear y regular la acción del Tribunal, sino que ha establecido el régimen de recursos ante las autoridades administrativas (artículos 317 y 319), con lo cual se ha dado un nuevo paso hacia la constitucionalización del derecho administrativo.

Sobre la nueva jurisdicción contencioso-administrativa puede consultarse: Méndez, Aparicio, *El contencioso de anulación en el derecho uruguayo*, Montevideo, 1952 y Sa-yagués Laso, Enrique, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, Montevideo, 1952;

A esta reforma se le asignó una gran importancia, puesto que se afirmó que, desde el punto de vista jurídico, ella significaba la conquista y el progreso más significativo logrado en 1952, al dotar a nuestro sistema institucional de un órgano capaz de asegurar la regularidad jurídica de la administración y, en consecuencia, la protección de los individuos frente a toda posible arbitrariedad proveniente de actos administrativos dictados por el Poder Ejecutivo central, entes autónomos, servicios descentralizados y gobiernos departamentales.

Finalmente, otra de las reformas efectuadas en 1952 que debe destacarse es la referente al gobierno y administración de los departamentos. El régimen vigente desde 1934, estructurado sobre la base de intendentes encargados de la función ejecutiva, y de juntas departamentales, con los cometidos legislativos en materia municipal, fue sustituido por el de consejos y juntas departamentales (artículo 262).

Los consejos tenían las facultades ejecutivas y se integraban sobre una base bipartita (artículo 271), es decir, de acuerdo con el mismo principio adoptado para la organización del Consejo de Gobierno. El Ejecutivo departamental se transformó así en plurispersonal o colegiado, al igual que el Poder Ejecutivo central. En cuanto a las juntas, con algunas reformas, se mantuvo el sistema de 1934 (artículo 272). Pero la reforma constitucional de 1952 en este aspecto, no se limitó a modificarse el sistema de autoridades, sino que además amplió las facultades de los gobiernos departamentales, designándoles, en especial, competencia para establecer por sí, determinados impuestos (artículo 273, núm. 3).

Esto significaba la consagración parcial de lo que se ha llamado en el país la autonomía departamental, que había constituido un reclamo constante de las poblaciones del interior de la República desde 1934.

El sistema presupuestal que había sido estructurado constitucionalmente en 1934, y que se había mantenido incambiable en la reforma de 1942, fue modificado parcialmente en la Constitución de 1952. De los tres principios clásicos de unidad, universalidad y anualidad, que poseía el presupuesto general de 1934, se mantuvo el principio de universalidad, pero se sustituyó el régimen de un presupuesto anual, por el de un presupuesto de sueldos, otro de gastos y otro de recursos para todo el presupuesto para cada cuatro años (artículos 214 y 215).

Giorgi, Héctor, *El contencioso-administrativo de anulación*, Montevideo, 1958. Es muy grande la producción monográfica aparecida en los últimos años sobre esta materia.

La reforma tendió a recoger la experiencia que demostraba que no había sido posible en los últimos años elaborar anualmente un presupuesto, al mismo tiempo que se estimaba que siendo el presupuesto el plan financiero del gobierno, era necesario que ese plan cubriera todo el periodo de actuación del Ejecutivo. Se sustituyó el régimen de la unidad presupuestal, es decir, el sistema de un Presupuesto General de Sueldo y Gastos, por el de un Presupuesto de Sueldos, otro de Gastos y otro de Recursos.

Al mismo tiempo se incluyeron normas en la Constitución para impedir que los gastos públicos fueran elemento de propaganda o proselitismo electoral (artículos 229 y 230).

En lo que se refiere a la Corte Electoral, se estableció su integración con nueve miembros, cinco neutrales (artículos 324 y 77 número 5) y cuatro representantes de los partidos (artículo 324), se ampliaron sus competencias, volviendo al régimen de 1934 y asignándole la de ser juez de los actos de plebiscito y referéndum (artículo 322), previéndose expresamente lo relativo a la anulación de elecciones (artículo 327) y se precisó el estatuto jurídico de sus miembros (artículo 325).²¹⁸

La Constitución de 1952, aunque no reglamenta la organización y funcionamiento de los partidos políticos, se refiere a ellos directamente o indirectamente en forma reiterada (por ejemplo, artículos 39, 58, 59, 77, 79, 80, 88, 94, 96, 158, 161, 187, 261, 262, 275, 287, 322, 325, 326 y 327), tomándolos como base en toda la organización política, fundada, especialmente en la coexistencia de los dos partidos tradicionales, sin perjuicio de que todo el sistema se base en el principio de la pluralidad de partidos, cuya existencia y constitución es absolutamente libre.

Legalmente, y pese a la copiosa legislación, que incluye hasta normas para el pago de los gastos electorales, no puede decirse que exista tampoco un estatuto sistemático y completo de los partidos. No existen, así, normas legales referentes a su organización interna, al régimen de elección de sus autoridades y candidatos, al contralor de sus fondos, etcétera.

No se comprendería el régimen constitucional uruguayo sin tener en cuenta no sólo la realidad del electorado activo del país, sino también la circunstancia de que hasta 1958 no hubo un sistema bipartidista con rotación de los partidos en el poder.

El siguiente cuadro da una idea clara de la evolución electoral de los “partidos de ideas” desde 1942, hasta 1966:

218 Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral*, Montevideo, 1960.

PARTIDOS MENORES PERMANENTES VOTOS Y PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DE VOTOS

<i>años</i>	<i>U. cívica</i>	<i>%</i>	<i>socialistas</i>	<i>%</i>	<i>comunistas</i>	<i>%</i>	<i>Socialistas y comunistas</i>	<i>%</i>	<i>2 + 4 + 6</i>	<i>%</i>
1942	24.433.425		9.036	1.57	14.330	2.49	23.366	4.06	47.799	8.31
1946	35.147	5.24	15.731	2.34	32.677	4.87	43.408	7.22	83.555	12.46
1950	33.093	4.35	17.400	2.10	19.026	2.29	36.426	4.39	75.519	8.75
1954	44.255	5.03	23.704	3.26	19.541	2.22	48.245	5.48	92.500	10.52
1958	37.625	3.74	35.478	3.52	27.080	2.69	62.558	6.22	100.183	9.96
1962	35.703	3.04	27.041	2.30	40.880	3.49	69.927	5.80	103.630	8.94
1966	37.212	3.02	11.559	0.93	69.750	5.66	81.309	6.59	126.413	10.2

En 1962 la Unión Cívica se transformó en Partido Demócrata Cristiano. El Partido Socialista unido con la lista 41 de E. Erro que salió del Partido Nacional votó bajo el lema Unión Popular; en 1966 el Partido Socialista se separó de la Unión Popular que obtuvo 3.655 (0.2)

En 1962 el Partido Comunista aliado a otros pequeños grupos formó el FIDEL (Frente Izquierda de Liberación).

El total suma también a la U.P. (Unión Popular) y al M.C.C. (Movimiento Cívico Cristiano), una escisión del P.D.C. (Partido Demócrata Cristiano), que obtuvo 4.230 sufragios (0.34).

Sobre la Historia de los llamados “partidos menores” se puede consultar: Arteaga, Juan José, *Los terceros partidos*, “La Mañana”, Montevideo, I, II, III y IV, 29 de enero, 5, 12 y 19 de febrero de 1984.

En efecto, después de la caída de los gobiernos de Berro y Aguirre —como consecuencia de la revolución de Flores y de la intervención brasileña—, el Partido Blanco y luego el Partido Nacional no volvieron al gobierno hasta el triunfo en las elecciones de noviembre de 1958. Es cierto que el gobierno del Partido Colorado no siempre fue apoyado por todos los sectores de dicho partido, que, en cambio, muchos gobiernos colorados contaron con la colaboración de grupos nacionalistas, que en muchos momentos de nuestra historia, ya sea como consecuencia de pactos o normas constitucionales, hubo una coparticipación en el gobierno de los grupos de los dos partidos, pero no es menos cierto que hasta 1958 el Partido Nacional no alcanzó el gobierno.

El sistema colegiado hizo posible, por tanto, en el Uruguay la rotación de los partidos políticos en el Poder. Esta consecuencia se insinuó ya como se ha visto bajo el régimen de la Constitución de 1918, pero se manifestó integralmente bajo la Constitución de 1952.

En las elecciones de 1946, el Partido Colorado había obtenido 310,496, el Partido Nacional 208,120 y el Partido Nacional Independiente 62,955 votos. En 1950 el Partido Colorado logró 433,454, el Partido Nacional 254,834 y el Partido Nacional Independiente 62,701 votos.

En 1954, en las primeras elecciones bajo el régimen colegiado, el Partido Colorado obtuvo 444,429, el Partido Nacional 309,318 y el Partido Nacional Independiente 32,341 sufragios. Es decir que el Partido Colorado pasó de 52.6% de los votos al 50.3% y el Partido Nacional del 30.9% al 35.2%.

En 1958, segunda elección bajo el régimen colegiado, el Partido Nacional triunfa y conquista el gobierno obteniendo 499,425 votos. Desapareció, por haberse realizado la unión total del Partido, el Partido Nacional Independiente, y el Partido Colorado sólo llegó a 379,062 sufragios. En consecuencia, el Partido Colorado bajó al 37.8% de los votos y el Partido Nacional subió al 49.7%.²¹⁹ Es necesario señalar la importancia que para el Partido Nacional tuvo en 1958 y 1962, el “ruralismo”, acaudillado por Benito Nardone,²²⁰ que en estas elecciones apoyó al sector herrerista del Partido Nacional.

219 Fabregat, Julio T., *Elecciones uruguayas, 30 de noviembre de 1958*, Montevideo, Cámara de Senadores, 1962.

220 Sobre el “ruralismo”, véase Methol Ferre, Alberto, *Adonde va el ruralismo*, 1958; Jacob, Raúl y Nardone, Benito, *El ruralismo hacia el poder (1945-1958)*, Montevideo, 1981.

En 1962, el Partido Nacional retiene el gobierno y obtiene 545,029 votos frente a 521,231 del Partido Colorado.

Se mantiene por tanto en el poder el partido que había triunfado en las elecciones de 1958, aunque el porcentaje de los votos que logra el vencedor es menor. En efecto, el índice de crecimiento, tomando como base 1958, es de 142 para el Partido Colorado y de 114 para el Partido Nacional, pero, pese a ello, el crecimiento de este Partido se mantiene, si se toma como base el año 1954 (1954: Partido Colorado 100, Partido Nacional 100; 1958: Partido Colorado 84, Partido Nacional 140; 1962: Partido Colorado 119, Partido Nacional 160).²²¹

Poco después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1952, comenzaron las objeciones, en especial a la organización colegiada del Poder Ejecutivo.

Como ya señalamos, no pensamos que la cuestión sea tan simple, como para hacer posible una crítica radical, sin dudas ni vacilaciones.

No nos afiliamos, *a priori*, a la defensa o a la crítica del régimen colegiado. No pensamos que pueda ser defendido en abstracto, ni que sea un principio que pueda ser sostenido en general, como fórmula ideal aplicable en todo momento y a toda realidad política y social.

El Ejecutivo colegiado puede ser bueno o malo, puede ser una fórmula digna de imitación o no, pero toda conclusión debe resultar del análisis de la experiencia y del estudio de la realidad concreta a la cual el sistema se aplica o ha de aplicarse.

En general no tiene sentido, con respecto a la experiencia uruguaya, defender o atacar al colegiado con un criterio meramente jurídico o constitucional, ya que, sobre todo, las críticas hay que analizarlas teniendo en cuenta la realidad política total de la República. En 1954, cuando comenzaban a surgir las primeras críticas a la experiencia colegialista iniciada en 1952, escribíamos en nuestro libro *Las Constituciones del Uruguay*:

No puede aún hacerse un balance de los méritos o defectos de la Constitución de 1952. Quizás sea reformada en el futuro en algunos aspectos, pero indudablemente muchas de sus conquistas, en especial aquellas tendientes a aumen-

221 Sobre los resultados de las elecciones de noviembre de 1962 y los partidos, véase Solari, Aldo, "Partidos políticos y clases sociales en el Uruguay; Réquiem para la izquierda", *Estudios sobre la Sociedad Uruguaya*, t. II, pp. 123 y 135; "Pensamiento y comportamiento político del ciudadano", *Uruguay: una política de desarrollo*, Cuadernos, núm. 17, 1966, p. 91; Capiglia, Nestor, "Análisis estadístico de los resultados electorales", *Gaceta de la Universidad*, Montevideo, junio-julio de 1963.

tar los contralores jurídicos, permanecerán como un progreso irreductible de nuestra evolución institucional. En cambio, los defectos que se le señalan, pueden ser, en gran parte, defectos de la estructura política del país y no del régimen constitucional.²²²

En 1962, en un editorial de *Tribuna* decíamos a este respecto:

Siempre hemos sostenido que afirmar que el problema fundamental del país radica en la reforma constitucional, y que un cambio del sistema de organización del Poder Ejecutivo ha de ser la panacea que resuelva las más graves cuestiones actuales, constituyendo no sólo un planteo incorrecto e incierto, sino además una forma peligrosa de engañar políticamente a la ciudadanía y un reconocimiento de la propia incapacidad para plantear y solucionar las verdaderamente graves cuestiones que enfrenta el país.

No seremos nosotros quienes hemos de defender la actuación del actual Consejo de Gobierno. Pero la verdad es que la pesadez deliberativa, la falta de capacidad de resolución, el predominio de la minucia y la incapacidad para tratar los grandes problemas con decisión y energía, no son un contenido necesario de la estructura colegiada. Es cierto que el Colegiado hace posibles todos estos extremos y los favorece más que un sistema unipersonal, pero no es menos cierto que la situación política, de una falta de unidad, de firmeza, de coherencia y de organización de los partidos políticos y de incidencia de factores personales que hubieran producido siempre lamentables consecuencias, fuera cual fuera el sistema de gobierno adoptado.

Con el sistema colegiado o con un régimen unipersonal; con un presidencialismo fuerte o con un parlamentarismo importado, los resultados habrán de ser sustancialmente iguales si no cambia la estructura política, si continúan actuando los partidos sin unidad y sin coherencia, si no se modifican los hábitos de gobierno y no se encara la acción ejecutiva con otro enfoque y con otro criterio.

No hemos de negar la importancia de las normas constitucionales; no hemos, tampoco, de discutir la necesidad de mejorar los textos vigentes y de tratar de corregir los defectos indudables de la actual organización del Poder Ejecutivo; pero en cambio negamos que esta reforma pueda ser el problema clave y capital de la República. Decir tal cosa es engañar al país, distraerlo de los grandes problemas y de sus necesarias soluciones, con una bandera prestigiosa, pero cuyo planteo —con el carácter con que se realiza—, no lleva sino a

²²² *Las Constituciones del Uruguay*, Madrid, 1955, V, pp. 120 y 121 (2a. ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1978).

dejar sin exponer las graves verdades de las que hay que hablar y las radicales soluciones que hay que proponer.²²³

Las críticas a la Constitución de 1952 no se han limitado a la organización del Poder Ejecutivo.

El sistema de designación de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados industriales y comerciales y de las cajas de jubilaciones, ha sido también objeto de serias objeciones.

El sistema, en sí, podría ser tan malo como se pretendía, pero resultaba evidente que su aplicación, hecha con pequeño y mezquino criterio político, buscando el pago de favores partidarios y no la designación de los mejores administradores posibles, sin exclusiones basadas en razones políticas, resultó lamentable.²²⁴

Las autonomías de los entes y servicios han provocado una reacción para precisarlas y limitarlas constitucionalmente.

No hay duda, estimamos, de que se ha subvertido el concepto constitucional de la autonomía administrativa y se ha asistido a una realidad de servicios desconectados entre sí, actuando independientemente, en función sólo de sus intereses particulares, sin coordinación de especie alguna.

Este absurdo, que a todas sus consecuencias negativas suma la de impedir la planificación económica y el planeamiento gubernamental del desarrollo, no deriva de una adecuada interpretación constitucional,²²⁵ sino de un constante y degenerativo proceso político administrativo.

223 Este artículo, así como otros sobre el mismo tema, están incluidos en Gros Espiell, Héctor, *Periodismo y derecho*, Montevideo, 1965, pp. 77, 165 y 250.

224 Desarrollando esta idea, y defendiendo el régimen en coparticipación, ha dicho Juan E. Pivel devoto: "Es posible que en el artículo 187 de la constitución haya mucho que mejorar. No hay sistemas ni regímenes perfectos. Los hombres llamados a ejercer los cargos de gobierno son los que, en última instancia, los prestigian o desmerecen ante la opinión. Lo que es desacertado o infeliz es el criterio con que se ha aplicado, el rigor selectivo con que se ha elegido a los directores de los entes autónomos, no los fundamentos que respaldan el sistema" ("Coparticipación en el gobierno", *El Nacional*, Montevideo, 14 de enero de 1966).

Una muy dura crítica de este régimen y de todas sus implicaciones administrativas y políticas, puede verse en Real, Alberto Ramón, *Las estructuras políticas y administrativas uruguayas en relación con el desarrollo*, Montevideo, 1965; *Uruguay: una política de desarrollo*, Montevideo, Instrumentos jurídicos e institucionales, 1966.

225 Gros Espiell, Héctor, *Periodismo y derecho*, Montevideo, 1965.

Una reforma constitucional que en forma expresa regule y precise esta materia podrá no ser teóricamente imprescindible, pero en cambio puede resultar políticamente beneficiosa.

El sistema adoptado para el gobierno y administración de los departamentos ha resultado, en lo que se refiere a la acción de los consejos departamentales, pasible de las mismas críticas, agravadas aún más si se quiere, que las dirigidas a la organización del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las competencias impositivas, nadie duda de que sitien es necesario un régimen que asegure una racional autonomía financiera, sin la cual no es posible obra alguna de gobierno en lo departamental, es preciso modificar el sistema actual, que hace imposible una coordinación impositiva y ha traído aparejada en esta materia una situación que a veces es casi caótica llegando a crear casos de real injusticia.

La enumeración de estas críticas mostraba la conveniencia de una reforma constitucional.

Pero encaramos esta reforma, como lo expresábamos reiterando una opinión anterior, sin creer que en ella radicaba el problema fundamental del país. Lamentablemente, la crisis institucional de 1973 nos dio la razón.

Cuando *Justino Jiménez de Aréchaga* recibió, en 1957, el título de profesor emérito de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, dijo al respecto, en un discurso inolvidable, estas palabras que compartimos totalmente y que deseamos reproducir ahora:

Y muchos otros defectos podrían ser señalados al régimen en vigor, si fuera tal el objeto de estas palabras. Pero con ser ellos tantos y de tal magnitud, no pensemos que ahí están las fuentes primeras ni más caudalosas de donde provienen nuestras actuales dificultades, tan graves, tan tristes, tan comprometedoras del prestigio nacional, en algunos sentidos incluso tan absurdas, ni nos ilusionemos suponiendo que habremos de superarlas por el solo y mágico recurso de las reformas constitucionales.

La democracia vale tanto —y no más— que lo que los individuos que la integran. Es decir pues, en nosotros, en todos nosotros, donde han de investigarse las causas originarias de todo esto que hoy nos preocupa y nos duele: en nuestros egoísmos, en nuestros apetitos, en nuestras debilidades y complacencias, en nuestras tolerancias excesivas y en nuestras intolerancias soberbias.

Aseguradas las libertades esenciales, las garantías imprescindibles, el libre juego de la opinión pública, cualquier comunidad de hombres virtuosos podrá ser convenientemente conducida; pero de poco han de valer las más perfectas

estructuras políticas si no las vitaliza, defiende y engrandece un pueblo honesto, orgulloso de su pureza, justiciero y trabajador.

Es más fácil hacer instituciones que hacer hombres; pero lo que se necesita es hacer hombres.²²⁶

En 1958 y en 1962, se presentaron proyectos de reforma para volver al régimen unipersonal, es decir, para la supresión del sistema colegiado. En ambas ocasiones los proyectos de reforma puestos a ratificación plebiscitaria fueron rechazados.

En noviembre de 1958 se sometieron a ratificación plebiscitaria dos proyectos de reforma. Ambos suponían la abolición del régimen colegiado. Obtuvieron uno 153,662 y otro 235,941 votos. Hubiera sido necesario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 331 de la Constitución para que alguno fuera aprobado, que superara el 50% del total de votantes, es decir, que llegase a 511,842 votos, cantidad que superaba el porcentaje del 35% sobre los inscritos que exigía la Constitución y que era, en 1958, de 493,283. Es decir, que tampoco ninguno de los proyectos alcanzó este porcentaje mínimo.

En noviembre de 1962 se sometió a ratificación plebiscitaria un nuevo proyecto de reforma, tendiente, entre otras modificaciones, también a suprimir el sistema colegiado. No llegó a ser aprobado, ya que sobre un total de inscritos hábiles para votar de 1,518,297 y un total de votantes de 1,171,020, votaron por *sí* sólo 195,623 ciudadanos.

Quiere decir que hubo en 1951, cuando se plebiscitó el régimen colegiado y luego en dos ocasiones más, una afirmación positiva de la voluntad del Cuerpo Electoral a favor del sistema establecido en 1952.²²⁷

En 1964, comentando estos resultados decía:

No creo, sin embargo, que pueda decirse, en términos absolutos y sin ninguna duda, que régimen está pacíficamente aceptado en el Uruguay y que la opinión pública se inclina decididamente por él. Es sólo un sistema que por el

²²⁶ Jiménez de Aréchaga, Justino, *Discurso pronunciado al recibir el título de profesor emérito*, conferido por la Facultad de derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 30 de diciembre de 1957, p. 7.

²²⁷ Tanto en 1958 como en 1962, uno de los proyectos de reforma fue presentado y apoyado en el plebiscito por el sector herrerista del Partido Nacional y no fue acompañado, en cambio, por la Unión Blanca Democrática, el Nacionalismo Intransigente en 1958 y el Nacionalismo Ortodoxo en 1962. Sus textos pueden verse en *El Debate*, del 3 de agosto de 1956 y del 3 de marzo de 1962.

momento funciona con la aquiescencia relativa, cautelosa y crítica de la opinión pública, que no se ha convencido de las eventuales ventajas concretas de ninguno de los proyectos sometidos a su ratificación plebiscitaria y que, pese evidentemente a no ser colegialista y a criticar muchos aspectos de este régimen, por motivos políticos circunstanciales, no ha votado en los plebiscitos contra la actual organización del Poder Ejecutivo.²²⁸

Posteriormente el problema reformista se ha vuelto a plantear, si se quiere en términos más perentorios, y la opinión pública acentuó la voluntad anticolegialista.

Inicialmente se presentaron dos proyectos de reforma, de acuerdo con las distintas posibilidades abiertas por los diferentes procedimientos de modificación constitucional previstos por la carta de 1951. Uno se originaba en una iniciativa del Partido Nacional y otro en la de varios sectores del Partido Colorado.

Pero la convicción de la imposibilidad de obtener un resultado positivo en el plebiscito si no se iba a un proyecto de la idea de que era imprescindible ir a la reforma constitucional y la resolución de la Corte Electoral del 25 de mayo de 1966 de que no se podía votar por sí más de un proyecto, fueron algunos de los principales factores que provocaron conversaciones interpartidarias dirigidas a redactar un proyecto común, que llevaron a la creación de una comisión, en la que actuaron delegados del Partido Nacional, de diversos sectores del Partido Colorado y del Partido Demócrata Cristiano. El 26 de julio de 1966, esta Comisión aprobó el proyecto de bases de reforma constitucional.

El Partido Demócrata Cristiano no dio su apoyo a las Bases, aunque dejó abierto el camino para una posible y posterior colaboración en la etapa parlamentaria.

Pero, como resultado de un complejo proceso político, los dos partidos mayoritarios no llegan a apoyar unánimemente el proyecto interpartidario. De tal modo, su discusión en la Asamblea General mostró grandes discrepancias en el interior de los dos partidos tradicionales, además de la oposición total del Partido Comunista y de otros grupos de izquierda.

Como consecuencia de todo ello, se presentaron al plebiscito del 27 de noviembre de 1966 cuatro proyectos: uno de un sector del Partido Nacional, otro del Partido Colorado, otro de los grupos de izquierda y uno

228 Gros Espiel, Héctor, *El Ejecutivo Colegiado en el Uruguay*, 1964, pp. 990 y 991.

interpartidario apoyado por la gran mayoría del Partido Colorado y un gran sector del Partido Nacional.²²⁹

La voluntad reformista del Cuerpo Electoral se centró fundamentalmente en el proyecto interpartidario, único que, en función de los presupuestos políticos existentes, podía llegar a ser aprobado.

La reforma interpartidaria logró en el plebiscito del 27 de noviembre de 1966, un mayoría de votos que superó ampliamente el 35 por 100 de los ciudadanos hábiles para votar y la mayoría de los votantes.

La nueva Constitución promulgada por el presidente de la Asamblea General el 1o. de febrero de 1967, de acuerdo con lo establecido en la disposición especial (letra A), entró en vigencia el 15 de febrero de 1967, con excepción, según lo dispuesto en la letra B, de las secciones VIII, IX, X, XI y XVI que comenzaron a regir el 1o. de marzo de 1967.²³⁰

7. La Constitución de 1966

La más importante reforma, o por lo menos a la que se atribuyó mayor trascendencia y en torno a la que se centró el debate en el proceso previo a su sanción parlamentaria y a su aprobación plebiscitaria, fue la relativa a la organización del Poder Ejecutivo y al retorno a un régimen unipersonal.

Pero, junto a esas reformas, la nueva carta introdujo una larga serie de modificaciones al anterior texto constitucional. Muchas de ellas se fun-

²²⁹ Por el color de la papeleta estos proyectos fueron conocidos como las reformas “gris”, “rosada”, “amarilla” y “naranja” respectivamente.

²³⁰ Sobre el proceso de reforma véase Gros Espiell, Héctor, “El proceso de la reforma constitucional”, *Estudios sobre derecho constitucional*, Montevideo, 1971, pp. 5 a 33; *Las constituciones del Uruguay*, 2a. ed., Madrid, 1976, pp. 162 a 175; Sanguinetti, Julio María y Pacheco Sere, Álvaro, *La nueva Constitución*, 2a. ed., Montevideo, 1971, pp. 7 a 20; Cassinelli Muñoz, Horacio, “Primeras reflexiones sobre la reforma constitucional”, *La Mañana*, Montevideo, 9 de enero de 1976, cuadernos de síntesis; Arteaga, Juan José, “El gran acuerdo de 1966”, *La Mañana*, Montevideo (I y II), 8 y 15 de julio de 1984.

El proyecto interpartidario, llamado la reforma “naranja”, fue formulado y aprobado por la Asamblea General Legislativa el 24 de agosto de 1966 y luego ratificado en el plebiscito del 27 de noviembre con el siguiente resultado: Reforma “naranja” 786,987 votos; Reforma “gris” 175,095 votos; Reforma “amarilla” 86,315 votos; Reforma “rosada” 1,120 votos. Fabregat, Julio T., *Elecciones uruguayas*, Montevideo, Cámara de Senadores, 1968; Martins, Daniel Hugo, “La reforma constitucional de 1966. Texto de la Constitución de 1967 comparado con el de la Constitución de 1952- Documentos relativos al plebiscito de ratificaciones”, *Anales Administrativos*, Montevideo, Presidencia de la República, 1968.

daron en la idea de la necesidad de fortalecer y aumentar las competencias del Poder Ejecutivo a efectos de hacer posible una política más dinámica y eficaz, apta para dar impulso a una gestión económica y social desarrollista. La previsión del instituto de las leyes de urgencia y la voluntad de coordinar la acción de los organismos estatales autónomos dentro de la planificación general de la política económica del Estado, son ejemplos de estos objetivos primarios que tuvieron los redactores de la carta de 1966.²³¹

Sin que sea posible el análisis particular de cada una de las normas constitucionales modificadas, pasemos rápida revista a las principales reformas y adiciones introducidas.

En el artículo 6o. se agregó un inciso segundo que dice: “La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de su productos y materias primas. Asimismo propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”. Esta norma, de carácter programático, que impone y determina la política gubernamental en materia, implica también importantes consecuencias jurídicas respecto de la posición del Uruguay ante los tratados de integración vigentes.²³²

El artículo 32 referente al derecho de propiedad y al instituto de la expropiación, se mantiene en los términos que tenía en el texto anterior, agregándose sólo que la indemnización deberá incluir los daños y perjuicios que se deriven de las variaciones en el valor de la moneda.

Sin embargo, en la sección XIV, capítulo VI, se agregan dos importantes disposiciones. El artículo 231 autoriza a la ley dictada por mayoría especial, a disponer expropiaciones correspondientes a planes y programas de desarrollo económico, propuestos por el Poder Ejecutivo, mediante justa indemnización, que podrá, según el artículo 232, ser o no previa, estableciéndose en este último caso las condiciones en que deberá pagarse.²³³

231 Rovira, Alejandro, *La Constitución uruguaya de 1966*, Montevideo, Diálogo, 1967.

232 Gros Espiell, Héctor, “La integración económica de Latinoamérica y la Constitución Uruguaya”, *Temas Jurídicos*, Montevideo, núm. 1, 1968, pp. 35 a 52, y *Estudios sobre derecho constitucional*, Montevideo, 1971, pp. 291 a 308.

233 Piran, Carlos J., “Expropiación”, *Temas Jurídicos*, Montevideo, núm. 1, 1968, pp. 171 a 185 y *Estudio sobre derecho constitucional*, cit., nota 232, 1971, pp. 275 a 289.

Estas normas de innegable trascendencia práctica para una adecuada planificación del desarrollo, especialmente en materia agraria y con referencia a la nacionalización de servicios públicos que pudieran todavía ser de propiedad privada, están dirigidas a hacer posible una política que no era factible, en los hechos, con la rígida redacción del artículo 32 de la Constitución anterior, que, aunque podía sostenerse que se fundaba en la idea de la función social de la propiedad, había sido interpretado tradicionalmente por una jurisprudencia que había dado predominancia a la defensa del derecho individual de propiedad frente al interés general de la colectividad.

Los artículos 40, 45, 50, 60, 69 y 70, todos ellos normas programáticas de carácter socioeconómico, ampliaron los textos sobre las materias a las que ellos se refieren, ya existentes en la Constitución de 1952.²³⁴

Así, el artículo 40, sin alterar la idea de que se aceptaba desde el artículo 39 de la carta de 1934, precisa más clara y comprensivamente el concepto, afirmando que: “La familia es la base de la sociedad” y que “El Estado velará por su estabilidad moral y material para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad”; el 45 concreta: “El derecho de todo habitante al goce de la vivienda decorosa”, asignando a la ley el cometido de “asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”, el 50 mantiene, en su inciso segundo, el antiguo texto proveniente de 1934, pero agrega un inciso primero que determina que “el Estado orientará el comercio exterior protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación «y que» la ley promoverá las inversiones destinadas a ese fin y encauzará con este destino el ahorro público”; el 69 mantiene la exoneración de impuestos nacionales y municipales a las instituciones de enseñanza privada y las culturales de igual naturaleza, pero sin subordinarlo, como en el texto anterior, a que suministraran clases gratuitas a un porcentaje de los alumnos, y el artículo 70, reafirmando la ya existente obligatoriedad de la enseñanza primaria, hace también obligatoria la enseñanza media, agraria o industrial, atribuyendo expresamente al Estado el cometido de

234 Semino, Miguel Ángel, *Modificaciones a la sección II: derechos, deberes y garantías*, pp. 35 a 53; Barbe Pérez, Héctor, *La enseñanza en la nueva Constitución*, pp. 215 y 242; Korzenia K., José, *Curso de derecho Constitucional 2*, Montevideo, 1971, vol. 2; Correa Freitas, Rubén, *Introducción al derecho constitucional*, Montevideo, 1988.

propender al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica.

Se agregó un inciso al artículo 60, que establecía y regulaba la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la administración central, por el que se atribuye a la ley la creación del servicio civil de la administración central, entes autónomos y servicios descentralizados.

Se estableció (artículo 77, número 9), alterando una tradición que se remontaba a la Constitución de 1830, que las elecciones se realizarían cada cinco años. Esta ampliación del periodo de gobierno estuvo básicamente fundada en la voluntad de hacer posible una mejor gestión gubernamental, con tiempo para planificar y realizar.

Las listas de candidatos para los cargos electivos nacionales se incluirían en una hoja de votación y en otra, individualizados con el mismo lema, los cargos departamentales o locales (artículo 77, número 9, inciso 2). Se modificaban así el sistema de 1952, que, en principio, era el de una sola hoja de votación.

Se incluyó en el numeral 10 del artículo 77 una disposición para sancionar pecuniariamente las renunciaciones inmediatamente posteriores a la elección, sin causa justificada, de los legisladores e intendentes municipales.

En cuanto a los partidos políticos, cuya constitucionalización ha seguido un proceso progresivo, se agregó una norma expresa que, con carácter general, determinó las bases y los principios generales de su existencia y acción. El Estado les asegurará la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades y dar la máxima publicidad a sus cartas orgánicas y programas de principios.²³⁵

235 Gros Espiell, Héctor, “Los partidos políticos en la Constitución uruguaya”, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, 1968, t. 66, p. 225; *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 164, marzo-abril de 1969, p. 139; Barbagelata, Aníbal Luis, *Estatuto de los partidos políticos, Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución Uruguaya*, Montevideo, 1967, p. 47. El tema de la democracia uruguaya y las peculiaridades de sus partidos políticos y de su sistema electoral ha dado origen a una valiosa bibliografía: Aguirre Ramírez, Gonzalo, *Teoría del Acto Electoral y de las Nulidades Electorales*, Montevideo, 1984; Cocchi, Ángel, Cuadernos de Orientación Electoral 1, 2 y 3, *Un sistema político centenario, Los partidos políticos y la historia reciente, Cómo se vota. El sistema electoral*, Montevideo, Serie publicada con el apoyo del Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989; Franco, Rolando, *Democracia “a la uruguaya”. Un análisis electoral del periodo 1925-1984*, Montevideo, 1984; Noh-

Fue el primer periodo de vigencia de la Constitución de 1966, en un clima tenso por graves problemas políticos y sociales, cuando por decreto del 12 de diciembre de 1967, se disolvieron ciertos pequeños partidos por haber incitado a la violencia para destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, lo que los transformaba en una asociación ilícita de acuerdo con las normas aplicables (artículo 80, número 6 y 39 de la Constitución y leyes número 9936 del 18 de julio de 1940 y 9540 del 11 de diciembre de 1935).²³⁶

Se modificó el régimen de acumulación de lemas, eliminándose los incisos 2 y 3 del artículo 79 de la Constitución de 1952, condicionado por razones políticas de aquellos momentos. Con esta eliminación se afirmó el principio de igualdad jurídica de los partidos, al mismo tiempo que se aceptó el principio de acumulación por lemas, se previó la posibilidad de su modificación por ley especial y se definió el concepto del lema permanente.

Se estableció el recurso de referéndum contra las leyes y el derecho de iniciativa popular. Se regularon estos institutos determinándose los casos de las leyes frente a las que, por razón de materia, ellos no eran aplicables y se encomendó a la ley su reglamentación (artículo 79, inciso 2).²³⁷

Se eliminó la causa de suspensión de ciudadanía por la condición de soldado de línea que, con diferentes formulaciones, se había mantenido desde 1830. Esta importante modificación que permitió votar a los integrantes de las fuerzas armadas de grado inferior a cabo, se aplicó por vez primera en las elecciones de 1971. Si bien el desarrollo del país no permite hoy la subsistencia de sistemas que suspendan el ejercicio de la ciudadanía por el hecho de ser soldado, no existe aún, ciertamente en todos los casos, la plena autonomía de voluntad para ejercer, en tal situación funcional, un voto consciente y libre.

len, Dieter y Rial, Juan (comps.), *Reforma electoral ¿posible, deseable?*, Montevideo, 1986; Rama, German, *La democracia en Uruguay*, Buenos Aires, 1987; Rial, Juan, *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*, Montevideo, 1984, 2 ts.; Solari, Aldo E., *Uruguay: partidos políticos y sistema electoral*, Montevideo, 1988.

236 Cassinelli Munoz, Horacio, "La disolución de organizaciones políticas", *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, 1967, t. 65, p. 266.

237 Real, Alberto Ramón, "Iniciativa popular y referéndum en materia legislativa", *Temas Jurídicos*, Montevideo, núm. 1, 1968, pp. 225 a 229, y *Estudios sobre derecho constitucional*, Montevideo, 1971, pp. 269 a 273; Duran Martínez, Augusto y Ruocco, Graciela, *El referéndum, "El poder y su control"*, Montevideo, 1990, pp. 37 a 93.

Otro de los objetivos que se tuvieron en vista en la reforma de 1966, fue el de limitar las competencias del Parlamento en materia presupuestaria y financiera.

El artículo 86 de la carta de 1952 que respondía a una norma originaria de la Constitución de 1934 se modificó, agregando a los casos que requieren necesariamente iniciativa del Poder Ejecutivo el de los “cómputos y beneficios jubilatorios”.

La organización del Poder Legislativo no sufrió alteraciones mayores; sólo hubo modificaciones de poca entidad.

En cuanto al estatuto de los legisladores, en un intento de corregir irregularidades, se previó la posibilidad de que se efectuaran descuentos en los sueldos por inasistencias injustificadas y estatuyendo que los senadores y representantes, además de sus emolumentos, “no podrán recibir beneficios económicos de ninguna naturaleza que deriven del ejercicio del cargo” (artículo 117).

En cuanto a la responsabilidad política de los ministros ante la Asamblea General, se efectuaron retoques al sistema anterior. Se volvió así a la posibilidad, establecida en 1934 y suprimida en 1952, de que el presidente observara el voto de censura cuando fue pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General y se estableció un complejo procedimiento posterior similar, aunque no idéntico, al de la carta de 1934. Si la censura, luego de la observación, es mantenida por menos de tres quintos de votos, el presidente puede mantener al o a los ministros censurados y disolver las Cámaras. En tal caso se celebran elecciones y, si la nueva Asamblea mantiene el voto de desaprobación, cae el Consejo de Ministros.

A diferencia de la Constitución de 1934, en la carta vigente si la nueva Asamblea mantiene el voto de censura, no cae el presidente de la República.²³⁸

En los años transcurridos desde 1967, si bien ha habido censuras ministeriales que han sido observadas por el presidente y que, mantenidas,

238 Korzeniak, José, “Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la nueva Constitución”, *Temas Jurídicos*, Montevideo, 1968, núm. 1, pp. 189 a 222, y *Estudios sobre derecho constitucional*, Montevideo, 1971, pp. 181 a 214. Un análisis de toda la evolución de la cuestión en el derecho constitucional uruguayo, puede encontrarse en: Gros Espiell, Héctor, “Presidencialismo y parlamentarismo en la evolución constitucional del Uruguay. Reflexiones actuales”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, t. VIII, núm. 43, junio-julio de 1991.

han determinado la renuncia del ministro censurado, no se ha llegado nunca a la disolución de las Cámaras y a la celebración de nuevas elecciones. El sistema de censura simplificada que había establecido la carta de 1952, sin posibilidad de disolución del Parlamento y, naturalmente, sin responsabilidad política ante la Asamblea General de los miembros del Consejo Nacional de Gobierno, objeto de encontradas opiniones,²³⁹ no llegó a funcionar. El de la carta de 1966, pese a su complejidad, fue puesto en marcha y permitió llegar a la censura ministerial. Demostración, una vez más, de que este tipo de instituciones funciona con base en la realidad política que hoy, en el Uruguay, por la distribución de las fuerzas parlamentarias y por la influencia de otros factores, hace posible, por lo menos formalmente, la puesta en práctica efectiva de la responsabilidad política de los ministros. La previsión constitucional de la eventualidad de disolución del Parlamento, cuya inexistencia en la carta de 1952 no llegó a afectar realmente el equilibrio de los poderes, es hoy, y lo ha sido en los años posteriores de 1966, un importante elemento para impedir o dificultar el ejercicio eventualmente irresponsable de las competencias parlamentarias respecto de la responsabilidad política de los ministros.

En un intento de acelerar el procedimiento parlamentario, ante la experiencia negativa de los años anteriores a 1966 en que las Cámaras habían demostrado una extrema lentitud e incluso una evidente reticencia para considerar proyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo, se estableció un sistema especial que permite enviar a la Asamblea General proyectos “con declaratoria de urgente consideración” (artículo 168, número 7).

Estos proyectos deben ser considerados en los plazos que la Constitución determina y si en esos lapsos no han sido expresamente desechados o se ha sancionado un proyecto sustitutivo, se tendrán por sancionados.²⁴⁰

La reforma no ha dado todos los resultados que se esperaron de ella; sin embargo, respondía a una necesidad. Pese a las críticas que han he-

²³⁹ Gros Espiell, Héctor, *El Partido Nacional y la reforma de la Constitución*, Montevideo, 1952, p. 289.

²⁴⁰ Real, Alberto Ramón, “Las leyes de urgente consideración”, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Montevideo, 1967, p. 39; “Las leyes de urgencia”, *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, 1968; Silva Cencio, Jorge, *Las leyes de urgente consideración*, Montevideo, 1972; *Principios generales y aplicaciones prácticas del procedimiento de sanción de las leyes de urgente consideración*, Montevideo, 1973.

cho algunos sectores, es éste un procedimiento que permite legislar, constitucionalmente, en cualquier materia propia de la ley ordinaria y que sin coartar ninguna posibilidad de razonable discusión parlamentaria, que puede ejercerse plenamente en los plazos fijados por la Constitución, puede impedir los proyectos de ley de especial importancia en las comisiones o en el plenario de las Cámaras.

Ya señalamos que la principal reforma, desde el punto de vista político, fue la vuelta de un régimen unipersonal, con un Poder Ejecutivo ejercido por el presidente de la República, elegido directamente por el cuerpo electoral, que debería actuar con el ministro o ministros o con el Consejo de Ministros.²⁴¹

El sistema seguía las características del establecido en 1934 en cuanto a la actuación de los ministros; pero, como en 1942, la Constitución de 1966 no imponía la coparticipación obligatoria en la distribución de los ministros, la cuestión se deja al libre juego político.

El presidente y vicepresidente durarían cinco años en sus funciones (artículo 152) y no podrían ser reelectos, debiendo, para volver a desempeñar esas funciones, haber transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

La no reelección inmediata ha sido un criterio invariable afirmando en nuestro derecho constitucional desde 1830 (Constitución de 1830: artícu-

241 Cassinelli Muñoz, Horacio, “La Jefatura del Estado en la Constitución uruguaya”, *Revista del Centro de Estudiantes de Derecho*, Montevideo, t. 22, núm. 92, 1967; *Estudios sobre derecho constitucional*, Montevideo, 1971, pp. 55 a 90; *Temas de derecho constitucional I*, Montevideo, 1985, pp. 19 a 37; Lago Carballo, Antonio, *Le caractere presidentialiste des Régimes Politiques Ibero-Americains, Extrait des Etudes offertes au Professeur Jacques Lambert*, Institut de droit Comparé de Lyon, 1974, pp. 147 a 163; Aguirre Ramírez, Gonzalo, “La competencia del Poder Ejecutivo en la Constitución nacional de 1967”, *Temas de derecho constitucional I*, Montevideo, 1985, pp. 39 a 86; Cagnoni, José Aníbal, “El tipo de gobierno en la Constitución nacional”, *Cuadernos*, Montevideo, 2a. serie, núm. 2, 1986, pp. 37 a 46; Korzeniak, José, *La separación de los poderes del gobierno*, pp. 25 a 35.

En lo que respecta a la competencia del Consejo de Ministros (artículos 149, 160 a 168 de la Constitución) consultar Barbagelata, Aníbal Luis, “La competencia del Consejo de Ministros en la Constitución uruguaya de 1967”, *Temas Jurídicos*, Montevideo, núm. 1, 1968, pp. 9 a 32; *Estudios sobre derechos constitucional*, Montevideo, 1971, pp. 91 a 114; *Temas de derecho constitucional*, Montevideo, núm. 1, 1985, pp. 5 a 18; Gros Espiell, Héctor, “Consejo de Ministros y política gubernamental”, *La Democracia*, Montevideo, 5 de enero de 1990. Véase también las opiniones de Duran Martínez, Augusto *et al.*, “Poder Ejecutivo: funcionamiento y sistema de gobierno”, *Evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, 1989, pp. 31 a 82.

lo 75; Constitución 1918: artículo 73; Constitución 1934: artículo 150; Constitución 1952: artículo 150).

Con respecto a los ministerios, se aumentó su número a once. Sus competencias y atribuciones serán fijadas por ley; pero se prevé que puedan ser redistribuidas por el presidente de la República en Consejo de Ministros (artículo 174, incisos 1 y 2).

En lo que respecta a la coparticipación referida a la integración de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados, se dispone que serán designados por el presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores (artículo 187) otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas, por un número de votos equivalente a tres quintos de los componentes. Si la venia no fuera otorgada dentro del término de sesenta días, el Poder Ejecutivo podrá formular propuestas nuevas o reiterar su propuesta anterior, y en este caso deberá obtener el voto conforme de la mayoría absoluta de los integrantes del Senado. Se prevé, asimismo, que la ley, por mayoría especial, podrá establecer otro sistema de designación.

Este régimen modificó sustancialmente el sistema de la carta de 1952 y se basó en el deseo de mejorar el nivel técnico y profesional de los integrantes de los directorios, de no subordinarlos en su designación a un acuerdo político y de no hacer preceptiva la coparticipación en su integración.²⁴²

La fórmula actual, en cuanto a la mayoría exigida, es igual a la de 1942; pero facilita la tarea del Poder Ejecutivo, ya que fija un plazo dentro de que, si las venias no son otorgadas por esa mayoría, cabe la posibilidad de reiterarlas y obtener el acuerdo por la mayoría, es decir, por un número menor de los tres quintos.

En un intento para limitar la burocracia que había sido uno de los resultados de las administraciones estatales autónomas, se estableció que los directorios rentados de los servicios del dominio industrial y comercial del Estado se compondrían de tres a cinco miembros, según lo estableciera la ley en cada caso (artículo 185, inciso 2). Se disminuía, de tal modo, el número de cinco o siete previsto por la carta de 1952 (artículo 187). Asimismo, se estableció que la ley, por mayoría especial, podría

²⁴² Prat, Julio A., *Los Entes autónomos en la descentralización uruguaya*, Montevideo, 1971; “Los entes autónomos y los servicios descentralizados en la Constitución de 1967”, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Montevideo, 1967, pp. 99 y ss.

disponer que los servicios descentralizados estuvieran dirigidos por un director general (artículo 185, inciso 3). Se revisó así el principio de la dirección colegiada de los servicios descentralizados, que se había mantenido inmovible en el derecho constitucional uruguayo.

El concepto de la descentralización administrativa fue precisado para evitar las aberraciones a que se había llegado bajo la práctica de las Constituciones anteriores.

Se mantuvo la prohibición de que ciertos servicios pudieran ser descentralizados en forma de entes autónomos (artículos 186); pero se agregó que los “diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado tendrán el grado de descentralización que fija la Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara” (artículo 185), con lo que se hizo posible que la ley determine el grado de descentralización de los diversos entes y pueda graduarla o limitarla, en función de diversas consideraciones, por ejemplo, la necesidad de coordinación de la política económica general.

De la misma forma, y para evitar excesos que se habían cometido bajo la vigencia de la Constitución anterior, se dispuso que “en la concertación de convenios entre los consejos o directorios con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, el Poder Ejecutivo señalará los casos que requerirán su aprobación previa, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Poder Legislativo” (artículo 185, inciso 4).

Se precisó y reguló la eventual participación del Estado en actividades industriales, agropecuarias o comerciales privadas, ampliando el texto anterior que sólo se refería a la admisión de capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los entes autónomos y servicios descentralizados.²⁴³

Se crearon dos nuevos entes autónomos: el Banco de Previsión Social, “con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social” (artículo 196).²⁴⁴

²⁴³ Silva Cencio, Jorge, *La descentralización por servicios en la Constitución de 1967*, Montevideo, 1969; *Las empresas públicas en Uruguay. Estudios de derecho administrativo*, Montevideo, 1979, t. I; Ruocco, Graciela, “Descentralización por servicios”, *Evolución constitucional del Uruguay* (Seminario realizado en la UCUDAL bajo la coordinación del doctor Augusto Durán Martínez), Montevideo, 1989, pp. 83 a 110.

²⁴⁴ Bruno, José Luis, “El Banco Central”, *Temas Jurídicos*, Montevideo, núm. 1, 1968; Pla Rodríguez, Américo, “El Banco de Previsión Social”, *Temas Jurídicos*, Mon-

Se acentuaron los controles sobre la gestión y la conducta de los directorios y de los directores.

Así, en el artículo 197 se precisó que cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión de los directorios, se podrá disponer la suspensión de los actos observados. Si las observaciones no son atendidas, el Poder Ejecutivo dispondrá las rectificaciones, correctivos o remociones que considere el caso, comunicándolas al Senado, que decidirá en definitiva. En el régimen anterior, el Poder Ejecutivo sólo podía hacer propuestas al Senado, que debía decidir por mayoría especial.

En el artículo 198 se agregaron dos incisos, previendo el reemplazo interino de los directores para cuya destitución se ha solicitado la venia del Senado y se estableció que las remociones y destituciones previstas en los artículos 197 y 198 no darán derecho a recurso alguno ante el Tribunal de los Contencioso Administrativo.

En el capítulo relativo a los servicios docentes del Estado se mantuvo la redacción del artículo 204 de la carta de 1952, con el solo agregado de un inciso, asignando a la ley “la coordinación de la enseñanza”.²⁴⁵

En lo relativo a la hacienda pública, manteniéndose el principio de presupuestos por periodo de gobierno, con rendición de cuentas y posibles modificaciones anuales y el criterio de que el Poder Legislativo no puede efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos, se modificó lo relativo a la estructura presupuestal y se precisaron y limitaron las facultades del Parlamento (artículos 214 y 215).

Se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que depende directamente de la presidencia de la República. Su director es designado por el presidente de la República y debe reunir las condiciones necesarias para ser ministro.

tevideo, núm. 1, 1967; Cagnoni, José Aníbal, “Banco Central de Uruguay”, *Estudios Jurídicos sobre la administración pública que surge en el Uruguay*, Montevideo, 1970; Henon Riso, Jorge, “Banco de Previsión Social”, *Estudios Jurídicos sobre la Administración Pública que surge en el Uruguay*, Montevideo, 1970.

²⁴⁵ Barbe Pérez, Héctor, “La enseñanza en la nueva constitución”, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Montevideo, 1967, p. 71; “La coordinación de la enseñanza”, *Estudios jurídicos sobre la administración pública que surge en el Uruguay*, Montevideo, 1970, Pérez Pérez, Alberto, “Coordinación de la Enseñanza en la Constitución”, *Estudios sobre derecho constitucional*, Montevideo, pp. 243 a 267; Petit Muñoz, Eugenio, *Historia sintética de la autonomía de la enseñanza media en el Uruguay*, Montevideo, 1969.

Además de las competencias que le asigna el artículo 230 en materia de planes y programas de desarrollo, la Oficina posee expresas atribuciones en materia presupuestal (artículos 214 y 221).²⁴⁶

El artículo 236, manteniendo el régimen de designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia por la Asamblea General de dos tercios de votos del total de sus componentes, que se encontraba en las Constituciones de 1934 y 1952, establece para el caso de que dentro de los noventa días la Asamblea no provea las vacantes, un régimen de designación automática a favor del miembro de mayor antigüedad en el cargo de los tribunales de apelaciones y, a igualdad de antigüedad en tal cargo, por el que tanga más años en el ejercicio de la judicatura o del Ministerio Público y Fiscal. Igual régimen se aplica para los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En los gobiernos departamentales se sustituyen los consejos por intendentes, elegidos por el Cuerpo Electoral Departamental; durarán cinco años en sus funciones y podrán ser reelectos por una sola vez (artículo 266).

No es fácil hacer un juicio equilibrado y ecuánime sobre la Constitución de 1966. En verdad, la mayoría de las reformas que introdujo respondían a necesidades evidentes. Sin embargo, los defectos y carencias que se señalaban entonces en la vida política y en la gestión gubernamental no podían ser automáticamente corregidos con enmiendas constitucionales del tipo de las aprobadas en el plebiscito de noviembre de 1966. Era necesario que, además y fundamentalmente, cambiaran las costumbres políticas y se efectuara un intenso proceso de modernización en las estructuras políticas y partidarias. Y ello fue lo que no ocurrió.

A. *La aplicación de la Constitución y el proceso político institucional entre 1967 y 1973*

En realidad, la Constitución de 1966 se aplicó en tres momentos esencialmente distintos, con carácter político absolutamente diferentes.

246 Bruno, José Luis, "Organismos de planificación", *Cuadernos*, Montevideo, 13 época, núm. 19, 1967; *La planificación y el derecho constitucional*, Montevideo, 1968; "El plan de reforma de la administración pública" elaborado por la CIDE, *Revista de la Facultad de Derecho*, Montevideo, año XVII, núm. 1, 1966.

Entre 1967 y 1973 se aplicó en un periodo de relativa normalidad jurídica, con gobiernos regularmente elegidos en las elecciones de 1966 y 1971.

Entre 1973 y 1985, durante la larga dictadura, la Constitución de 1966 fue sólo un residuo, un texto invocado y vigente sólo en parte, sobre el que se superponía la estructura “institucional” del gobierno *de facto* y la realidad de un poder autoritario e ilimitado.

Después del 1o. de marzo de 1985 —y como resultado de las elecciones de noviembre de 1984—, la Constitución de 1966 retoma vigencia plena y una nueva etapa política democrática se abrió en el Uruguay.

Comenzaremos por exponer algunos elementos de juicio sobre la aplicación de la Constitución de 1966 entre 1967 y 1973.

Los años posteriores a 1966 fueron años de crisis política en los dos partidos tradicionales, que se venían manteniendo, ya desde antes, como estructuras electorales, con un carácter esencialmente histórico y tradicional, sin mayor unidad de acción ni pensamiento político propio, limitándose a acumular los votos de sus diferentes candidatos y fracciones.²⁴⁷ Los dos partidos históricos, en efecto, se mostraban, al parecer, incapaces de renovarse y nutrirse con el nuevo contenido que los tiempos exigían. Pese a esto, seguían contando con un amplísimo apoyo popular, ya que la ciudadanía se aferraba todavía a ellos con esperanza.

Estos años fueron, asimismo, años de acentuación extrema de la crisis económica y social, de esa larga y aguda crisis que se inició ya antes de las elecciones de 1958, con descenso del nivel real de vida del uruguayo medio; de crisis intelectual y moral, de pérdida de fe y de confianza en el futuro; años en que todo uruguayo pensaba con nostalgia en el pasado y con tristeza en el presente. Fueron años en que apareció el movimiento subversivo, la guerrilla urbana, los tupamaros, el llamado “Movimiento de Liberación Nacional”. El proceso de iniciación y de sus primeras acciones se remonta a 1962-1963; pero verdaderamente el Uruguay recién tomó conciencia de su existencia en 1967. Es imposible intentar comprender este movimiento, fuera del marco de la crisis nacional uruguayana, que fue, en cierta forma, causa del mismo. Pero, de igual modo, la guerrilla tupamara no puede explicarse fuera del cuadro latinoamericano,

247 Para comprender la llamada “ley de lemas”, tema clave en el sistema electoral uruguayo ya que permite la acumulación de votos entre sectores (sublemas) y candidatos a veces contradictorios: Pérez Pérez, Alberto, *La Ley de Lemas*, Montevideo, 1971.

de la influencia ideológica de movimientos más o menos similares, que habían aparecido y se habían desarrollado en América.²⁴⁸

Si la relativa decadencia del país en esos años podía explicar el complejo proceso de aparición de este movimiento, nada justificaba el hecho de que fuera justamente en un Estado formalmente democrático, que admitía y respetaba la libertad y la desidencia y que hacía posible la plena participación electoral, donde iba a fructificar la violencia política, a través de la guerrilla urbana, que apareció y se desarrolló en el Uruguay en un proceso en el que no se dio el tradicional esquema: represión-violencia-represión. En efecto, la represión y la adopción de enérgicas medidas de defensa del régimen democrático, fueron muy posteriores a la aparición de la guerrilla, que empezó a actuar y a realizar sus primeras operaciones en un Estado con un gobierno prácticamente inerme, sin efectivos policiales preparados para ese tipo de acción y con fuerzas armadas reticentes a invertir.

No obstante, la larga crisis económica y la inoperancia para sacar al país de la situación, al parecer sin perspectiva, en que se debatía, creaban un estado de espíritu proclive al surgimiento de movimientos del tipo del que apareció. La conciencia de vivir en un periodo de decadencia económica, la falta de voluntad y de energía para encarar la recuperación, la convicción de que las estructuras políticas vigentes eran incapaces de impulsar el desarrollo requerido, fueron los elementos que crearon el confuso ambiente de tristeza, decepción, abatimiento y desconfianza en el medio de que surgió y se desarrolló el movimiento tupamaro.

La guerrilla tupamara no fue nunca popular en el Uruguay, manteniéndose siempre como un movimiento sostenido por una pequeña *élite*, extraída fundamentalmente de algunos sectores de la clase media. Este

248 Es indispensable para situar este movimiento en el cuadro latinoamericano, el estudio de la bibliografía sobre la violencia revolucionaria en la América Latina. Véase Castro, Fidel, *Révolution cubaine*, París, 1968-1969, Petite Collection, núms. 25 y 26; Che Guevara, Ernesto, *Oeuvres: révolution dans la révolution*, París, 1967; Debray, Régis, *Essais sur l'Amérique Latine*, París, 1967; Maringhela, Carlos, *Pour la libération du Brésil*, París, 1970; Torres, Pablo, *La contre insurrection et la guerre révolutionnaire*, París, 1971; Barreiro, Julio, *Violence et politique en Amérique Latine*, París, 1971. Es sumamente interesante el objetivo estudio de Moss, Robert, *Urban Guerrilla Warfare*, Londres, Adelphi Papers, The International Institute for Strategie Studies, 1971, así como el artículo de Chaliand, Gerard, "Le mythe du caractere invincible des guérillas", *Le Monde Diplomatique*, París, juillet 1973, p. 14, que incluye una amplia bibliografía sobre el tema.

extremo señalaba su ineludible derrota. Sin el apoyo popular, sin profundas raíces en las masas, un proceso revolucionario como el pensado por los tupamaros no podría jamás realizarse. El valor y la importancia de una *élite* revolucionaria es innegable; pero una vanguardia revolucionaria que es antes que otra cosa, un modelo dinámico de organización, no puede sustituir a las masas ni establecer, por sí, arbitrariamente las formas totales de la acción.²⁴⁹

Lo que podríamos llamar su programa o ideario, difícil de situar doctrinariamente, tuvo un contenido vago, sin fórmulas concretas, que provenía de orígenes muy diversos. Se contentaba, en general, con una apelación genérica a la justicia, a la lucha contra la oligarquía y el imperialismo, a la afirmación de un difuso nacionalismo y a la crítica de la inoperancia de las formaciones políticas tradicionales. Pero lo fundamental no era ese contenido, que podía ser compartido por amplísimos sectores de la sociedad uruguaya, sino el método de acción política, el recurso irreductible a la violencia que patrocinaba y los procedimientos adoptados para la lucha revolucionaria. Con la acción se suplía la indefinición ideológica y se hacía posible la aglutinación de esfuerzos de diversos orígenes y discímil procedencia.²⁵⁰

249 En el pensamiento del movimiento guerrillero es evidente que no cuenta el querer popular y sobre todo su manifestación electoral. En cierta forma puede decirse que, al igual que en el despotismo ilustrado, se desea imponer al pueblo, por lo que se estima su bien, su sistema que se conceptual más justo, al margen de la voluntad del propio pueblo. Por ese es que contra la utilización de la violencia muy poco pueden los argumentos relativistas y racionalistas de tipo democrático. Con razón *Le Monde* (París, 10 marzo de 1972) decía en un editorial titulado “Les derniers aristocraties”: “Nada pueden hacer todas las luces de «la verdad para detener la violencia sino irritarla un poco más», escribía Pascal. En el fondeo, estos rebeldes de extrema izquierda son los últimos aristócratas. Para decidir sobre la solución de la sociedad contra la voluntad de la población, únicamente tiene un derecho: el que extraen de la certidumbre de ser los mejores”.

250 El Programa de Movimiento de Liberación Nacional fue dado a conocer el 20 de marzo de 1971. Fue publicado en inglés, francés y español en la revista *Tricontinental*, La Habana, núm. 62, mayo de 1971. La bibliografía sobre los Tupamaros, casi toda ella apologética y de escaso valor crítico, aunque de interés por los documentos que se incluyen, es bastante amplia. Pueden recordarse las siguientes obras: Núñez, Carlos, *Tupamaros, la única vanguardia*, Montevideo, 1969; Mercader, Antonio y Vera, Jorge, *Tupamaros, estrategia y acción*, Montevideo, 1969; Gilio, María Esther, *La guerrilla tupamara*, Buenos Aires, 1970; Labrousse, Alain, *Les tupamaros*, París, 1971; *Actas tupamaras, Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros)*, Buenos Aires, 1971 (2a. ed., 1987); *Cuadernos de Marcha*, Montevideo, núms. 46 y 47, febrero y marzo de 1971; Costa, Omar, *Los tupamaros*, México, 1971; Debray, Régis, *Nous les Tupamaros*, París, 1972; Mottet, George,

La población permaneció ajena, primero indiferente, luego aterrorizada y finalmente resuelta al “Movimiento” con las armas. Esta actitud pudo ser el resultado de un cierto conservadurismo de la sociedad uruguaya, de su deseo de paz y de orden, de su nostalgia de un pasado que se añoraba; pero también fue la evidentes consecuencia de la profunda adhesión del país a las soluciones democráticas, de su solidaridad con el régimen constitucional y de su convicción de que el triunfo de los grupos guerrilleros habría de significar la instauración de un Estado esencialmente totalitario en el que, finalmente, la discrepancia ideológica dejaría de existir y el pluralismo democrático habría de ser radicalmente excluido.

La aplicación de la nueva Constitución en estos años posteriores a 1966, tan distinta al país al que se habían aplicado las Constituciones de 1918, 1934, 1942 y 1952, debía ser así, necesaria e irremediamente compleja y difícil. Se habrían de crear situaciones nuevas, que, a su vez, habrían de provocar actitudes esencialmente diferentes de las que en el pasado había constituido la tradición político-constitucional del Uruguay.

La lucha contra la guerrilla era imposible que fuera realizada exitosamente con los procedimientos policiales tradicionales. Pese a que se mantuvo la continuidad constitucional, pese a que los institutos que utilizó el gobierno (medidas prontas de seguridad, suspensión de las garantías individuales, estado de guerra) estaban previstos en la Constitución, a que el Parlamento aprobó o toleró la acción del Ejecutivo, a que el Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo siguieran actuando con la más completa independencia formal, no hay duda de que la idea del Estado de derecho, tal como se lo concibió durante largos años en la República, se alteró profundamente.

En estos años se estructuró el fatal proceso que llevó finalmente al golpe de Estado de 1973.²⁵¹

El corto periodo de gobierno del presidente general Óscar D. Gestido, elegido en noviembre de 1966 y fallecido en diciembre de 1967, no fue sino el prólogo a la grave crisis que se habría de vivir. Durante su go-

“El Uruguay y las guerrillas urbanas”, *Lock Haven Review*, núm. 14, 1973; Guerrero Martín, José, *Los tupamaros, segundo poder de Uruguay*, Barcelona, 1972; Costa Bonino, Luis, *Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay*, Montevideo, 1985; Blixen, Samuel, *Sendic*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2000.

²⁵¹ Bruschera, Óscar H., *Las décadas infames, Análisis político, 1967-1985*, Montevideo, 1986.

bierno no hubo una coparticipación formal de los partidos en el gabinete o en los cargos de la administración autónoma, aunque en estos organismos actuaron, a título personal, algunos ciudadanos nacionalistas designados por el presidente.

La elección del general Gestido se había debido, en gran parte, al deseo ciudadano de una conducción enérgica y firme, a la esperanza de que en contraposición a la política lenta y condicionada que había caracterizado al último Consejo de Gobierno, fuera posible una acción presidencial rápida, decidida e inflexible. La realidad fue totalmente distinta.

En medio de una situación política oscilante, con sucesivos ministros que afirmaban líneas de acción política presidencial, comenzaron ya los problemas de orden público y el inicio de la aplicación, que luego fue prácticamente permanente, del régimen de medidas prontas de seguridad.

A su fallecimiento, en diciembre de 1967, el vicepresidente de la República, Jorge Pacheco Areco, ocupó el gobierno. Durante los cuatro años en que lo ejerció no hubo tampoco una coparticipación de los dos partidos tradicionales en el gabinete, pese a algunos intentos presidenciales de alcanzar este objetivo. Pero no hay duda de que, más o menos indirectamente, su acción política fue sostenida en el Parlamento por importantes sectores del Partido Nacional.

Contrariamente al caso del presidente Gestido, Pacheco instauró un etilo de gobierno enérgico y decisorio, con un presidente que adoptaba e imponía directivas y que prácticamente no recurría jamás a la deliberación y al intercambio general de opiniones en el Consejo de Ministros.

Durante estos cuatro años la guerrilla llegó a su culminación y para combatirla se recurrió a las medidas prontas de seguridad que pasaron a ser, por imposición de los hechos y contra la esencia de su naturaleza misma, un instituto prácticamente permanente que se utilizó para resolver los más diversos problemas del país.²⁵² Su puesta en práctica se efec-

252 Gros Espiell, Héctor, "Delegación de competencias y medidas prontas de seguridad", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XVIII, núms. 2 a 4, 1966; Prat Julio A. y Silva Cencio, Jorge, "Vigencia de las medidas prontas de seguridad", *Revista de Derecho Público*, Montevideo, vol. I, núm. 1, 1972; Bruno, José Luis, "Las medidas prontas de seguridad por razones de orden económico", *Revista de la Facultad de derecho*, Montevideo, año XVII, núms. 2 a 4, 1966; "Relaciones entre el orden civil y el orden militar", *Revista de la Facultad de derecho*, Montevideo, año XX, núms. 1 y 2, 1968; "La jurisdicción militar en la Constitución Nacional", *Revista de Derecho Público*, Montevideo, vol. 1, núm. 1, pp. 1 a 23, octubre de 1972; "Jurisdicción civil y jurisdicción militar", *Informe in voce del doctor Carlos Martínez Moreno. Senten-*

tuó con el asentimiento expreso a tácito de la Asamblea General o de la Comisión Permanente. Pero incluso en los casos en que no fue otorgado, creándose así una situación conflictual con el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo no quiso utilizar los procedimientos extremos, previsto por la Constitución, mediante los cuales hubiera podido impedir finalmente la aplicación de las decisiones adoptadas por el presidente de la República.

De igual modo se llegó a la suspensión de la seguridad individual, instituto de aplicación casi inédito en la vida del país, y a la declaración del estado de guerra interna.

El gobierno de Pacheco Areco, pese a los difíciles momentos que debió afrontar, ya que en varias ocasiones tuvo que adoptar decisiones de muy discutible constitucionalidad —que se hubieran pensado como imposibles de tomar en el Uruguay de años atrás—, mantuvo la regularidad constitucional, permitiendo la realización, con la máxima normalidad posible, del proceso electoral que culminaría en los comicios de noviembre de 1971.

Estas elecciones presentaron, en primer lugar, la característica particular de que junto a los partidos tradicionales, actuó una tercera agrupación política, el Frente Amplio, que unió al Partido Comunista, al Partido Socialista, a la Democracia Cristiana, a otros sectores de diverso origen, a grupos escindidos de los partidos tradicionales e incluso a movimientos que no ocultaban su simpatía y su apoyo por los tupamaros. Esta coalición electoral, por las características del momento, hizo pensar a muchos en la posibilidad de su triunfo o, por lo menos, de su victoria en la ciudad de Montevideo.²⁵³

cia de la Suprema Corte de Justicia. Dictamen del Fiscal de Corte doctor Guido Berro Oribe, Montevideo, 1971; Semino, Miguel A., “El control de las medidas prontas de seguridad”, *Revista de Derecho Público*, Montevideo, vol. 1, núm. 1, octubre de 1972, pp. 39 a 56; R.O.U.-Ministerio del Interior, *Ley de orden público, suspensión de la seguridad individual y estado de guerra interno*, Montevideo, 1972; Jiménez de Aréchaga, Justino, *Primer informe acerca de la libertad sindical*, Washington, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1972; Silva Cencio, Jorge, *Medidas prontas de seguridad*, 2a. ed., Montevideo, 1971, 1972.

²⁵³ Quijano, Carlos, “Hacia el futuro”, *Marcha*, Montevideo, 12 de noviembre de 1971; “Previsiones del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de la República”, *Marcha*, Montevideo, 5 de noviembre de 1971. Una visión que desde la propia izquierda analiza los sucesivos intentos de unir a la izquierda uruguaya hasta la creación del frente Amplio en febrero de 1971 se puede conocer en Aguirre Bayley, Miguel, *El Frente*

Había nacido, y esto es lo importante, un grupo político que seguiría un proceso de crecimiento electoral y que pondría fin al tradicional bipartidismo uruguayo.

Las elecciones de noviembre de 1971 dieron el triunfo al Partido Colorado y dentro de él a la fracción que, apoyada por el presidente Pacheco Areco, llevaba como candidato a Juan María Bordaberry.²⁵⁴

En los escrutinios el Partido Colorado obtuvo 681,624 votos (40.96% de los votos emitidos).

El Partido Nacional alcanzó 668,822 (40.19%). Dentro de él, Wilson Ferreira Aldunate obtuvo 439,649 y el general Mario Aguerrondo 228,469. El Frente Amplio tuvo 304,275 votos.

Los dos partidos tradicionales recogieron el 81% del electorado. En 1966 habían obtenido el 89.8%.

Elecciones discutidas con respecto a las que, cosa no común en el Uruguay, se hicieron vehementes acusaciones de fraude, no recogidas por la justicia electoral, llevaron al gobierno al candidato de un partido que tuvo 681.624 votos, pero que sólo fue apoyado directamente por 379,515 sufragios (51.67% de los votos del Partido Colorado y 22% del total de los votantes), siendo los restantes el resultado de la acumulación de los votos de Jorge Batlle y de los 49,191 de Amílcar Vasconcellos. El candidato más votado del Partido Nacional tuvo así 60,134 votos más que el presidente electo. Pero esto, con todo lo extraño que pueda pare-

Amplio. Historia y documentos, Montevideo, 1985, p. 141; Arteaga, J. J., *Uruguay, breve historia contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 287.

²⁵⁴ El artículo de Quijano, Carlos, “La derrota del oficialismo”, *Marcha*, Montevideo, 3 de diciembre de 1971, fue escrito antes de saberse los resultados definitivos y pronunciamiento de la Corte Electoral proclamando a los candidatos triunfantes. Posteriormente, su otro estudio, titulado “El presidente del 22%”, *Marcha*, Montevideo, 25 de febrero de 1972, maneja ya las cifras definitivas y contiene un principio de análisis de los datos electorales de evidente interés. La monografía de Rama, Carlos M., “Las elecciones uruguayas de 1971”, *Cuadernos Americanos*, México, vol. CLXXXI, núm. 2, marzo-abril de 1972, no es un análisis de los resultados, sino un intento de desprestigiar el proceso político cumplido y el acto electoral. En cambio el estudio de Varela Siandra, Óscar, “A un año de las elecciones”, *Búsqueda*, Montevideo, año II, núm. 1, noviembre de 1972, es un trabajo inteligente y serio, dirigido a demostrar cómo el pronunciamiento electoral fue básicamente contrario a las tendencias de izquierda y estuvo fundado en un realismo tradicionalista de hondo arraigo popular. Véase también Rial, Juan y Klaczko, Jaime, “Cuadernos de Orientación Electoral 4”, *Tendencias del electorado. Resultado de las Elecciones 1925-1989*, Montevideo, Serie publicada con el apoyo del Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989.

cer, ha sido normal en la historia política del Uruguay, por su particular legislación electoral.

El partido Colorado retenía el gobierno, pero el Partido Nacional lograba un avance espectacular.

El presidente electo, que había sido ministro del gobierno de Pacheco, no era un político que gozara de un apoyo popular directo. Su candidatura era debida al presidente saliente. No era un hombre de partido, ya que, integrante del antiguo ruralismo, había llegado incluso a ser electo senador dentro del lema Partido Nacional en 1962.

Las elecciones eran un respaldo a la política del presidente Pacheco Areco, pero, a su vez, si se sumaban los votos opositores de un sector del Partido Nacional (Wilson Ferreira Aldunate), de un grupo del Partido Colorado (Vasconcellos) y del Frente Amplio, se comprobaba la importancia de la oposición a ciertos aspectos de la política gubernamental.

Hay que destacar, asimismo, la trascendencia de la intervención del Frente Amplio, al obtener el más alto número de votos alcanzado en la historia del Uruguay por un grupo político fuera de los partidos tradicionales. Pese a la heterogeneidad de las fuerzas que lo integraban, no podía dudarse de la importancia que este movimiento tenía y de su posible trascendencia futura, al alterar el tradicional esquema bipartidista del país y abrir, así, una tercera vía política con posibilidades electorales.

El análisis de estas elecciones conduce a un punto unánime de coincidencia: por el altísimo número de votantes —1,740,119 sobre 1,878,132 ciudadanos hábiles para votar, es decir, un promedio de 92,65%—, por el fervor puesto de manifiesto se ha probado, una vez más, que el uruguayo cree en la urnas y en los procedimientos electorales como la única forma de resolver sus problemas de encarar la solución de la crisis nacional y que continúa apoyando a los partidos tradicionales.

En el mismo acto electoral de noviembre de 1971 se plebiscitó un proyecto de reforma constitucional para hacer posible la reelección del presidente de la República, tradicionalmente prohibida en las sucesivas Constituciones nacionales, presentándose para el caso de que fuera aprobada tal reforma, la candidatura de Jorge Pacheco Areco. El proyecto no fue aprobado, obteniendo 491,680 votos. Es decir, que votaron por el proyecto reeleccionista 112,165 ciudadanos más que los que sufragaron por la candidatura de Bordaberry, pero 189,944 menos de los votos del Partido Colorado.

Juan María Bordaberry inició su periodo gubernamental el 1o. de marzo de 1972 y lo fundamental de su acción inicial estuvo dirigida a lograr un acuerdo con el Partido Nacional que hiciera posible una política gubernamental con gran apoyo parlamentario y político. No lo logró plenamente, ya que un sector del Partido, el mayoritario, no aceptó su oferta, pero otros sectores nacionalistas pasaron a colaborar con el gobierno, integrando con tres ministros de gabinete, luego de la firma, el 9 de junio de 1972, del llamado “Acuerdo Nacional”, que fijaba las metas y los objetivos de la acción gubernamental a cumplir, con base en una labor conjunta y coordinada en el Parlamento y en el Ejecutivo de los legisladores y ministros de los sectores pactantes, que conservaban su plena individualidad política.²⁵⁵

La lucha contra la subversión, dirigida por las fuerzas armadas a partir del Decreto del 9 de septiembre de 1971 permitió, en los primeros siete meses de 1972, poner fin, prácticamente, a la actividad guerrillera en todo el territorio del país.²⁵⁶ Desde un punto de vista militar el movimiento tupamaro fue vencido y su actividad, o por lo menos la manifestación externa de su acción, dejó de existir. Pero si duda esta desaparición no ha extirpado las raíces del movimiento ni terminado con otras formas de su actividad proselitista.

La derrota de la guerrilla tupamara fue fundamentalmente la consecuencia de los comicios de noviembre de 1971, de la masiva y entusiasta expresión popular que de ellos resultó a favor de la soluciones normales fundadas en la libre, democrática y pacífica expresión de la voluntad y, asimismo, de la acción represiva excepcionalmente eficaz de las Fuerzas Armadas, en especial luego de la ofensiva desatada después de los inexplicables atentados cometidos por los tupamaros el 14 de abril de 1972. Pero la liquidación final de este movimiento subversivo sólo podrá ser el resultado, sin perjuicio de la necesidad de mantener un firme control de la seguridad pública y de la represión de todas las formas delictivas, de la eliminación de las causas políticas, económicas y sociales que provocaron.

255 *Bases para un Acuerdo Nacional*, Montevideo, Presidencia de la República, 1972.

256 Ministerio del Interior, *Siete meses de lucha antisubversiva. Acción del Estado frente a la sedición desde el 1o. de marzo al 30 de septiembre de 1972*, Montevideo, 1972; República Oriental del Uruguay. Junta de Comandantes en Jefe, *La subversión. Las Fuerzas Armadas al Pueblo Oriental*, Montevideo, 1976, 2 ts.

El más negativo resultado de la guerrilla tupamara ha sido el haber provocado una reacción derechista de tremenda proyección, de haber acentuado hasta límites extremos el deseo popular, supeditado a cualquier consideración, de orden y paz y el haber debilitado la fe en la libre confrontación ideológica, en la tolerancia y en el diálogo.

No han de ser negativas, sin embargo, todas las consecuencias de la acentuación de los tupamaros. A ellos se ha de deber la toma de conciencia final —dolorosa y agónica—, de los problemas del país y de la necesidad de encarar con urgencia su solución, corrigiendo errores tradicionales e ideas superadas. Si estos dolorosos años han sido capaces de provocar esta situación y de movilizar la capacidad crítica y creadora del país, su pasaje no habrá sido en vano.

Como ya escribimos, las elecciones de 1971, en las que triunfó nuevamente el Partido Colorado, llevaron a la presidencia de la República a un hombre, Juan María Bordaberry, sin tradición política y sin convicción ni fe democrática.

Lo ocurrido en estos años acentuó el decaimiento en los partidos políticos y con su actividad se debilitó la fe en la gestión de los cuerpos legislativos y se adormeció la sensibilidad frente a los problemas de los derechos humanos. Las fuerzas armadas, sobre la que reposó la responsabilidad de la lucha contra la subversión, incluidas por la doctrina de la seguridad nacional, abandonaron abiertamente su tradicional posición de respeto al orden constitucional y político y adquirieron un nuevo concepto de su misión, que se proyectó en su forma de actuar ante los grandes problemas nacionales y en su voluntad de hacerse oír y de influir en el proceso político, económico y social de la República.

El 27 de junio de 1973 se decretó por el presidente de la República la disolución del Parlamento y de las juntas departamentales. Nada justificaba esta acción, que violaba de manera flagrante el sistema constitucional.

Los banales, absurdos e hipócritas argumentos seudojurídicos con que se pretendió justificar el golpe de Estado, hacen hoy sonreír con tristeza.

Pero esa acción del presidente de la República —aislado políticamente, sin apoyo expreso de ningún partido, aunque hubo grupos que le fueron favorables, que actuaba influido y condicionado por las fuerzas armadas inspiradas en la doctrina de la seguridad nacional e imbuidas de una prepotencia y de un desprecio por los principios constitucionales que nunca se había conocido en el Uruguay— daba inicio a uno de los perio-

dos más tristes y lamentables de la historia institucional y política de la República.²⁵⁷

B. *El periodo de facto*

Las elecciones del 25 de noviembre de 1984 marcaron el fin del oscuro periodo, iniciado con el golpe de Estado de 1973, en el que Uruguay fue sometido a una dictadura militar que significó la negación de todas tradiciones democráticas de la República, la desaparición del Estado de derecho, la destrucción económica y el empobrecimiento social del país.

Este golpe de Estado rompió con la historia democrática del país e instauró una dictadura militar —que se pretendió disimular bajo el rótulo de proceso cívico-militar— que por primera vez en la historia del Uruguay quiso ser no sólo una realidad de poder al margen del sistema constitucional, sino que deseó imponer, aunque sin coherencia ni unidad sistemática, un pensamiento y una filosofía reaccionarios, negadores de los derechos humanos, de la soberanía nacional y de todo lo que, ideológicamente, había constituido la esencia de nuestro desarrollo político, repu-

257 La inminencia de la ruptura institucional provocó cierto desconcierto en la dirigencia política uruguaya para la cual el sistema democrático parecía irreversible. Uno de los primeros —sino el primero— en anunciar el golpe de Estado militar fue Vasconcelos, Amilcar, *Febrero amargo*, 3a. ed., Montevideo, 1973. Tiempo después Bordaberry, Juan María, dejó el testimonio de su pensamiento político en *Las opciones*, Montevideo, 1980. Para comprender mejor los alcances de la crisis general del Uruguay y el impacto del derrumbe de sus instituciones véase Real de Azua, Carlos, “Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy”, y Martínez Moreno, Carlos, “Crepúsculo en Arcadia: la institución y su derrumbe a la uruguaya”, ambos ensayos en *Uruguay hoy*, Buenos Aires, 1971, pp. 145 a 321 y 403 a 455.

El pleno retorno al régimen democrático ha dado lugar a una interesante, aunque dispareja, producción bibliográfica sobre el periodo de la dictadura militar, entre la que destacamos: Huerto Amarillo, María del , “El ascenso al poder de los Fuerzas Armadas”, *Cuadernos Paz y Justicia I*, Montevideo, 1986; Bruschera, Óscar H., *Las décadas infames*, Montevideo, 1986; Caetano, Gerardo y Rilla, José, *Breve historia de la dictadura*, Montevideo, 1987; Corlazzoli, *Los regímenes militares en América Latina*, Montevideo, 1987; Néstor Campipiglia, *El Uruguay movilizado*, Montevideo, Editorial Girón; Lessa, Antonio, *Estado de guerra. De la gestación de golpe del 73 a la caída de Bordaberry. Fin de siglo*, Montevideo, 1996; Gitli, Eduardo *et al.*, *La caída de la democracia. Las bases de deterioro institucional, 1966-1973*, Ediciones de la Banca Oriental, 1987; Nahum, Graga, “El fin del Uruguay liberal”, *Historia uruguaya*, ediciones de la Banda Oriental, 1993, t. 8.

blicano y democrático desde 1811. Fundado en teorías ajenas al Uruguay —como la de la seguridad nacional—, e imbuido de odio y resentimiento contra la “política” y los partidos políticos, desconocedor de la historia de la República, el régimen fue una absurda mascarada, pero trágica y dolorosa.²⁵⁸

Desde el punto de vista constitucional, aunque nunca se derogó o abrogó globalmente la Constitución de 1967, se modificó sustancialmente por el injerto de dieciocho “actos institucionales”, verdaderos engendros jurídico-políticos por medio de los cuales el Poder Ejecutivo *de facto*, que se había atribuido las competencias del Poder Constituyente, alteró en aspectos esenciales la estructura democrática institucional de la República.²⁵⁹

No tiene sentido analizar cada uno de esos actos institucionales y describir en detalle el régimen constitucional que establecieron. Sólo cabe decir que formalmente fueron el resultado de decisiones del Poder Ejecutivo *de facto*, que se atribuyó el Poder Constituyente, que jamás fueron sometidos a aprobación popular plebiscitaria y que, en realidad, fueron la expresión del poder absoluto e ilimitado de las fuerzas armadas.²⁶⁰

258 Sobre las causas y orígenes del golpe de Estado, la doctrina ha sido muy abundante, aunque las conclusiones siguen siendo contradictorias. Un buen resumen de las diferentes posiciones y de las diversas críticas e interpretaciones, puede encontrarse en el libro de Gitli, Eduardo et. al., *La caída de la democracia. Las bases del deterioro institucional, 1966-1973*, cit., nota 257. Véase además, el excelente y equilibrado juicio de Arteaga, Juan José, *Uruguay, breve historia contemporánea*, México, 2001, “La subversión”, pp. 281 y 288.

259 Uruguay, Consejo de Estado, *Decretos Constitucionales*, núm. 1 a 13, s/f. Esteva Gallicchio, Eduardo y Frugone Schiavone, Héctor, *Actos constitucionales vigentes en el Uruguay concordados y anotados*, Montevideo, 1978, 322 pp.

260 Gros Espiell, Héctor, “La Constitución y su defensa en Uruguay”, trabajo publicado en *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 619 a 661, se dice al respecto: “En el Uruguay el sistema constitucional establecido por la carta de 1966 terminó con los sucesos acaecido el 17 de junio de 1973. Un llamado «gobierno cívico-militar» alteró esencialmente el régimen constitucional: modificó, atribuyéndose “potestades constituyentes”, aspectos esenciales de la Constitución de 1966 mediante 12 “actos institucionales” (eran 12 en el momento de escribirse este estudio; luego se dictaron otros siete), y se estableció “un orden institucional transitorio”. Sin embargo, se mantuvieron en vigencia teóricamente, todas las normas de la constitución transitorio. Sin embargo, se mantuvieron en vigencia teóricamente, todas las normas de la Constitución de 1966 que no fueron reformadas o modificadas por estos “actos institucionales”. Es imposible desconocer que, pese a esta vigencia, parcial y limitada, de la Constitución de 1966, todo el marco político institucional se modificó de manera esencial y que el gobierno cívico-militar tiene

Sin Parlamento, con un Consejo de Estado destinado a sustituirlo, integrado por adeptos designados a “dedo” por el gobierno *de facto*, con un Poder Judicial dependiente y sumiso, sin contralores de ninguna naturaleza, utilizando la represión, la violencia y la tortura como formas de atemorizar al país, esos actos institucionales eran sólo la máscara externa de la realidad de un poder arbitrario que no conocía ni aceptaba ninguna limitación jurídica en su acción.²⁶¹

La lectura de estos “actos institucionales” hoy nos asombra, estremece y avergüenza, ya que además de que disponen en su parte resolutive, afirman en su parte expositiva criterios que niegan radicalmente toda la concepción democrática constitucional de la República. Con base en ellos se elaboró una legislación —inconcebible para los uruguayos, incompatible con la filosofía y los principios de la Constitución y negadora de toda la tradición institucional y política de la nación—, que en muchos de sus textos más relevantes habrá de constituir un imborrable baldón para la historia del Uruguay y un triste y lamentable paréntesis en el proceso de la evolución legislativa del país.

Esta legislación, además, desde el punto de vista formal, constituyó una anacrónica maraña, en la que coexistieron las denominaciones de “decreto leyes”, “leyes”, “leyes especiales” y “leyes fundamentales”, creando un caos normativo desconocido en la historia constitucional del Uruguay, que al retornar a la democracia y a la razonabilidad, ha obligado a adoptar complejas —y naturalmente discutibles— medidas de de-

poco o nada que ver con la naturaleza, los procedimientos y los caracteres generales y específicos del sistema de gobierno que resultaba del régimen constitucional instaurado por la Constitución de 1966”.

Este procedimiento de modificación constitucional por la vía de “actos institucionales” dictados por un gobierno de facto que se auto-atribuyó “potestades constituyentes”, es un caso de “patología constitucional autoritaria”, como acertadamente lo ha calificado Fix-Zamudio, Héctor, *Estado social del derecho y cambio constitucional, Memoria del III Congreso Nacional de derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, p. 351.

261 Bruno, José Luis, “Las competencias del Consejo de Estado en materia de Tratados Internacionales”, *Boletín de Ministerio de Relaciones Exteriores*, Montevideo, año XII, núm. 262 y 263, 1974. Esteva, Eduardo, *Transformaciones recientes del derecho público uruguayo: situación y perspectivas*, Montevideo, 1983. Cortiñas Peláez, León, *Poder Ejecutivo y función jurisdiccional (contribución al estudio del Estado autoritario: del ocaso de la justicia en América Latina)*, México, 1982.

claración de nulidad, derogación o suspensión, que no ha podido resolver aún todos los problemas planteados.²⁶²

262 Martins, Daniel H., “Validez y vigencia de los actos jurídicos emanados del gobierno de facto (1973-1985)”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, t. I, abril-mayo de 1985, pp. 234 a 249.

Conviene señalar que en el régimen uruguayo no existen “decretos leyes” en el sistema normativo previsto por la Constitución. Ha sido ésta la denominación tradicionalmente usada para calificar los actos con pretendida fuerza de ley, emanadas de los gobiernos de facto que se han dado históricamente en la República. La ley del 13 de marzo de 1985 calificó como “decretos leyes” a todas las “leyes”, “leyes especiales” o “leyes fundamentales” dictadas por la dictadura (artículo 21). El Consejo de Estado, en su resolución del 2 de enero de 1974, declaró: “Que los actos del Consejo de estado que se traducen en proyectos de ley, al adquirir la calidad de sancionados, deben ser promulgados por el Poder Ejecutivo como leyes” (artículo 1o.). La Legislación democrática se refiere a estas “leyes” como “las llamadas leyes” (artículo 2o., ley del 13 de marzo de 1985). Las expresiones “leyes especiales” y “leyes fundamentales” son ajenas y extrañas al derecho Constitucional uruguayo, incluso, a la patología constitucional de los gobiernos de facto que existieron en la república antes de 1973. Por ejemplo las “leyes fundamentales” núms. 3 y 7 (Huelga de Funcionarios Públicos Contratados y Redistribución de Funcionarios Públicos). La ley del 13 de marzo de 1985 denomina a estas leyes “fundamentales” o “especiales”, utilizando la expresión “llamadas leyes especiales o leyes fundamentales”. La ley del 13 de marzo de 1985, dispuso en su artículo 1o.: “Declaránse con valor y fuerza de ley los actos legislativos dictados por el Consejo de Estado, desde el 19 de Diciembre de 1973 hasta el 14 de febrero de 1985, los que se identificarán como «decretos leyes» con su numeración y fecha originales. Artículo 2o., Exceptuándose de esta declaración los «decretos leyes» (llamados «leyes fundamentales» y «leyes especiales») que a continuación se indican, cuya nulidad absoluta se declara”.

Las llamadas “leyes” núm. 14.173 (número de integrantes de entes autónomos y servicios descentralizados), 14.248 (declaración jurada de la fe democrática), 14.373 (incautación de bienes de procesados por la justicia militar), 15.137 (asociación profesionales), 15.252 (denominación a la represa de “Paso Palmar”), 15.328 y 15.385 (convenios colectivos), 15.530 (huelga), 15.587 (fuero sindical), 15.601 (estabilidad de los profesores y educación secundaria, UTU y liceos militares), 15.683 (beneficios jubilatorios para asimilados del Ministerio de Defensa Nacional), 15.684 y 15.705 (copilación del Código Civil), 15.695 (ley Forestal). Las llamadas “leyes fundamentales” núm. 3 (Huelga de los funcionarios públicos contratados), 7 (redistribución de funcionarios públicos). Las llamadas “leyes especiales” núm. 8 y 10 (beneficios jubilatorios para cargos políticos y de particular confianza. Asimismo, declarase la nulidad absoluta de los artículos 93 y 99 de la llamada “ley especial” núm. 7 del 23 de diciembre de 1983 (cargos de particular confianza)”.

Los artículos 4o. y 5o. establecieron: “Artículo 4o.. Deróganse las llamadas leyes núm. 14.153 (Administración de Pluna por la fuerza Aérea), 14.413 y 14.851 (Condecoración «Protector de los Pueblos Libres General José Artigas»), 14.955 y 15.066 (Condecoración «Orden del Mérito Naval Comandante Pedro Campbell”), 15.529 (Condecoración de la «República Oriental del Uruguay»); artículo 5o., suspéndase la vigencia de las llama-

Pero la realidad fue incluso más allá de toda esa absurda construcción jurídica, y el fenómeno de un poder arbitrario, incontrolado y discriminatorio, hizo pasar al pueblo uruguayo por una inédita y traumática experiencia política que, por la historia de la República y por sus tradiciones cívicas, parecía imposible que pudiera acaecer.

Se llegó a imponer en el Acto Institucional número 9 un régimen que renegaba del principio de separación de poderes y prácticamente eliminaba el Poder Judicial.²⁶³

El régimen dictatorial, cuerpo extraño a la estructura política del país, absolutamente incompatible con el querer y el sentir del pueblo, sólo pudo subsistir por el empleo de la fuerza, mediante la imposición de un sistema fundado en el terror y la coacción. Pretendió que se adoptara en 1980 una Constitución destinada a perpetuar, bajo algún ropaje jurídico, el sistema instaurado en 1973.²⁶⁴

Pese a la presión oficial, a la propaganda distorsionante y de haberse realizado un plebiscito bajo las normas impuestas por un gobierno dictatorial, el pueblo repudió el proyecto constitucional, y en un plebiscito, el 57.9% de los votantes rechazó el texto elaborado y patrocinado por el gobierno. Este plebiscito, gran derrota de la dictadura, marcó el resurgir de la vida política en el Uruguay, que pese a las proscripciones y a las persecuciones, tuvo otro momento histórico en 1982, con las elecciones internas para elegir las autoridades de los partidos políticos entonces autorizados.

das “Leyes Fundamentales núm. 2 y 4 por el tiempo de sesenta días”. La Ley del 8 de marzo de 1985 (Ley de Amnistía), dispuso en su artículo 17: “Deróganse los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 46, de la Ley de Seguridad del Estado núm. 14.008, de 12 de julio de 1972, el Decreto Ley núm. 14.373 de 13 de mayo de 1975, Decreto Ley núm. 14.493, de 28 de diciembre de 1975 y Decreto Ley núm. 14.734 de 27 de noviembre de 1977. Artículo 18. Reincorporándose al Código Penal los artículos 132, 133, 134, 135 y 137 con la redacción que el texto tenía en la edición oficial de 1934”.

Véase Martins, D. H., “¿Puede la ley declarar absolutamente nulos y anular actos legislativos vigentes?”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, t. II, núm. 7, junio-julio 1985.

²⁶³ Gros Espiell, Héctor, “Montesquieu”, *Revista de Derecho Público*, Montevideo, núm. 18, 2000.

²⁶⁴ Puede consultarse “Texto anotado del proyecto Constitucional que se plebiscitara el 30 de noviembre de 1980”, Anotaciones del doctor José María Traibel, *El País*, 1o. de noviembre de 1980, y “Constitución 80”, Análisis del proyecto aprobado por la Asamblea Constituyente (realizado por el doctor Eduardo Esteva, *El Diario*, s/f).

La crisis económica, el repudio popular, el hastío, el agotamiento de la pretendida “ideología” del “proceso” (mezcla de resentimientos, reaccionarismos, ignorancia, supervivencias fascistas y miedo a la democracia y al cambio, a la libertad y al progreso), el aislamiento internacional y, sobre todo, la absoluta incompatibilidad de la dictadura con el país, fueron las causas que en 1984 llevaron a su disolución progresiva, como prólogo ineludible a su desaparición.²⁶⁵ El renacimiento de la vida política y por el reencuentro del país con su tradición democrática, borrarón todos los residuos del régimen dictatorial que en once años de ejercicio absoluto del poder no dejó, por su misma naturaleza y caracteres, nada como herencia ideológica o cultural. Ni un solo cambio se produjo en la forma de vida y en el sistema tradicional de la República. Fue un cuerpo extraño que, para bien, no pudo alterar ninguno de los elementos esenciales del ser nacional. Pasó sin dejar huella, aunque las enseñanzas que resultan de este periodo y los sufrimientos derivados de las masivas, graves y reiteradas violaciones de los derechos humanos en que incurrió son extremos que estarán siempre presentes en el futuro.

La etapa final de la dictadura y el inicio del proceso hacia la restauración democrática comenzó en el “Acuerdo” logrado entre los comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas y los representantes del Partido Colorado, de la Unión Cívica y de la Coalición Política “Frente Amplio”. Este “Acuerdo”, consecuencia de largas negociaciones previas, muchas de ellas frustradas, hizo posible que se dictara el Acto Institucional número 19, que abrió el camino para que se realizaran las elecciones del 25 de noviembre de 1984 y se estableciera, a partir del 1o. de marzo de 1985, un gobierno constitucional y democrático.

El “Acuerdo”, en que no intervino el Partido Nacional, cuyo líder Wilson Ferreira Aldunate estaba proscripto y en prisión (de la que sólo saldría al ser liberado días después de las elecciones), posee elementos negativos y criticables, que se reflejan directamente en el contenido, muy objetable en varios aspectos, del Acto Institucional número 19 del 15 de

265 Este proceso, que no fue rectilíneo ni de progreso constante, ya que, por el contrario, estuvo marcado por avances y retrocesos, por negociaciones y diálogos ente el gobierno, las fuerzas armadas y los partidos políticos, reiteradamente interrumpidos y luego reiniciados. Por ejemplo lo relativo a las conversaciones del “Parque Hotel”, 13/5/83-5/7/83, puede consultarse en: Dirección Nacional de Relaciones Públicas. *Actas de Sesiones de los Representantes de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas y representantes de los Partidos Políticos Habilitados* (Colorado, Nacional y Unión Cívica), Montevideo, 6 de agosto de 1983.

agosto de 1984. Pero no hay duda que el Acuerdo y el Acto Institucional, que fue su consecuencia, hicieron posible el proceso electoral, del 25 de noviembre de 1984, que, en sí mismo, fue ejemplar e inobjetable.²⁶⁶

Los elementos negativos de ese “Acuerdo” y de ese Acto Institucional, las proscripciones subsistentes, el mantenimiento de las limitaciones a ciertas libertades, la inicua detención de Wilson Ferreira Aldunate y la proscripción del general Líber Seregni (que les impidieron a ambos ser los candidatos presidenciales del Partido Nacional y del Frente Amplio, respectivamente) y la continuación de procesamientos y condenas irregulares pronunciadas por la justicia militar, no impiden comprender, en perspectiva histórica, que el “Acuerdo” abría el camino para poner fin a la dictadura.

C. *La restauración de la democracia*

Las elecciones uruguayas del 25 de noviembre de 1984, con una muy alta participación, dieron el triunfo al Partido Colorado, con un 38.63% de los votos emitidos, seguido del Partido Nacional con un 32.88% y del Frente Amplio (coalición de la Democracia Cristiana, Comunistas, Socialistas e Independientes), con un 20.43%.²⁶⁷

²⁶⁶ Un análisis del “Decreto Constitucional”, núm. 19 —con un enfoque favorable, hecho por un autor que defendió el proyecto de reforma constitucional de la Dictadura del año 1980—, puede consultarse en: Esteva Galicchio, E., “Introducción al estudio del decreto constitucional”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, t. 1, núm. 1, p. 3, véase también Díaz Sobrali, A., “El ejercicio del Poder Constituyente a partir del 15-11-85”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, t. 1, núm. 5. Con enfoque diferente, crítico y valorativo; Urioste, Fernando A., *Acto institucional*, Buenos Aires, núm. 19, septiembre de 1984.

²⁶⁷ Sobre las elecciones, véase “República Oriental del Uruguay. Corte Electoral”, folleto núm. 2, *Elecciones Nacionales 25 de noviembre de 1984*. Resultados del Escrutinio Primario en el Departamento de Montevideo. Distribuido por Zonas Geográficas, (por) Alborno, Alfredo, Montevideo, 1985; Rial, Juan, *Uruguay; Elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados* (introducción de Héctor Gros Espiell), San José de Costa Rica, 1986; Arteaga, Juan José, “Elecciones 1984: reflexiones I y II”, *La Mañana*, 2 y 9 de diciembre de 1984; Secretariado Internacional de Juristas por la Amnistía en Uruguay), *Coloquio sobre Uruguay y Paraguay: la transición del estado de excepción a la democracia*, Montevideo, 1985; Panizza, Francisco, “Continuidad sin vuelta al pasado: elecciones uruguayas de 1984”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXI, nueva época, abril-junio de 1985, pp. 159 a 172; Solari, Aldo, *Algunas reflexiones sobre los*

No tiene ya sentido analizar qué es lo que resta, jurídicamente, del Acto Institucional número 19. En noviembre de 1985 efectué ese análisis en un estudio para el III Congreso Iberoamericano de Derecho Institucional. Hoy la cuestión está en gran parte superada y puede decirse que, pese a que subsisten elementos políticos y fácticos que demuestran que el gobierno se encuentra realmente en la etapa final del proceso de transición hacia la plena constitucionalidad democrática, jurídicamente la Constitución de 1966 está vigente en su integridad y nada resta de las modificaciones y alteraciones resultantes del Acto Institucional número 19 y por aplicación de él, de elementos residuales de algunos de los anteriores actos institucionales.²⁶⁸

151. Lo ocurrido en la República entre 1973 y 1985 es un ejemplo, de alta importancia docente, de la necesidad de preservar siempre, mediante una lucha diaria, la democracia y la libertad; de no considerar nunca que estos valores están definitivamente adquiridos y son incommovibles; de comprender los trágicos peligros, y contradictorio efectos de los movimientos subversivos del tipo de los que asolaron el Uruguay entre 1969 y 1972, y de la fuerza decisiva de la voluntad del pueblo de restablecer la democracia, simbolizada en el retorno a la vigencia de la Constitución arrasada por la dictadura. La tradicional “vocación democrática” del pueblo uruguayo pudo finalmente, luego de los oscuros años de la dictadura, imponerse y el país fue así capaz de retornar a la gran línea de su desarrollo histórico.

La Constitución retomó, de tal modo, su significado más alto: el de ser no sólo un conjunto de formas situadas en la cúspide normativa del orden jurídico estatal, sino el de simbolizar las aspiraciones democráticas del pueblo y construir la bandera de la lucha por el progreso, el desarrollo y por la convivencia pacífica de todos, en un orden de libertad y justicia.²⁶⁹

La vuelta a la Constitución de 1966 —que no fue ni puede considerarse que fuera un texto perfecto, habría de ser modificado en el futuro de

resultados electorales de 1984, en el Uruguay, partidos políticos y sistema electoral, Montevideo, El Libro Libre, 1988.

268 Gros Espiell, Héctor, “El Uruguay en la actual evolución constitucional democrática en Iberoamérica”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XXVIII, núm. 3-4, julio-diciembre de 1987, pp. 235 a 250.

269 Durán Martínez, Augusto (coord.), *Evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1989.

manera democrática, en otras circunstancias políticas, de acuerdo con los procedimientos de reforma que la propia Constitución establece—, ha sido el retorno a la democracia en el Uruguay.²⁷⁰

Asumida la Presidencia de la República por el candidato electo el 1o. de marzo de 1985, se adoptaron de inmediato las disposiciones requeridas para terminar con toda proscripción o discriminación política y para imponer el pleno y total respeto de los derechos humanos.²⁷¹

Se suprimieron, con fecha 1o. de marzo de 1985, todas las discriminaciones políticas de funcionarios y trabajadores. Por la ley 15.783, promulgada el 25 de noviembre de 1985, se prepararon las situaciones de los funcionarios públicos destituidos o postergados durante el periodo de la dictadura militar.

El capítulo más importante del proceso de pacificación nacional se abrió con la ley de amnistía para los presos por motivos políticos o delitos de conexión política, y se cerró el 16 de abril de 1989, fecha del plebiscito por el cual la ciudadanía ratificó la Ley de Caducidad de la Acción Punitiva del Estado sobre denuncias contra militares y policías acusados de violar los derechos humanos. Ambas leyes, como veremos inmediatamente, constituyeron verdaderas amnistías, que en su conjunto, “sintetizaron el propósito pacificador del país, cancelando las cuentas del pasado”.²⁷²

El 1o. de marzo de 1985, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley de amnistía para los delitos cometidos por los miembros de organizaciones subversivas, delitos políticos y conexos, exceptuando los de sangre. Días después (8 de marzo) el Poder Legislativo aprobó una ley más ge-

270 Sobre la aplicación de la Constitución de 1966, durante el gobierno que se inició el 1o. de marzo de 1985, se consultará útilmente el libro de Semino, Miguel Ángel, *Práctica constitucional*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

271 Gros Espiell, Héctor, “Convención Americana sobre derechos Humanos. El recurso de amparo”, opinión de *El Día*, 22 de mayo de 1989; Semino, Miguel Ángel *et al.*, *La Acción de Amparo (Ley núm. 16.011 de 19/12/89)*, Montevideo, Presidencia de la República, Oficina Nacional del Registro Civil, 1989; Durán Martínez, Augusto (coord.), “El poder y su control”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, 1990.

272 Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al término de sus 5 años de gestión, publicado por la Presidencia de la República en *Cinco años de democracia*, Montevideo, 1990, pp. 1 y 2. El texto completo de la Ley 15.737 y Ley 15.848 se puede consultar en “Las leyes de pacificación” (separata), *La Mañana*, 5 de abril de 1989; Gros Espiell, Héctor, “Democracia y reconciliación”, *Estudios constitucionales*, Montevideo, Ingranusi, 1999; Semino, Miguel Ángel, *Paz Uruguaya*, Montevideo, Ingranusi, 1998.

neral con una amnistía que si bien no alcanzaba a todos los delitos, liberaba igual a todos los presos y eliminaba todas las requisitorias e investigaciones, aun las de aquellos delitos que estaban impunes (Ley número 15.737).

Por otra parte, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de Ley de Amnistía (28 de agosto de 1986) para los delitos cometidos por militares o policías en la lucha contra la subversión. Este proyecto fue rechazado por el Senado (28 de septiembre de 1986), quien en la misma fecha rechazó otra iniciativa presentada por el Partido Nacional.

El “acuerdo” del Club Naval posibilitó la reinstitucionalización democrática y por lo tanto, reinstauró el sistema de partidos propios de un régimen representativo. El tema de los posibles delitos contra los derechos humanos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía durante la dictadura (1973-1985), o inmediatamente antes, no fue tratado expresamente durante la ardua negociación que culminó en el “pacto” o “acuerdo” del Club Naval. El planteo de la cuestión, luego de que habían sido amnistiados los presos políticos de la izquierda, detenidos por haber cometido delitos o por meras razones ideológicas, terminó por provocar un bloqueo del sistema político que podía haber tenido serias consecuencias.

De este “impaste” se salió con la aprobación por el Poder Legislativo (22 de diciembre de 1986) de una ley basada en el Proyecto Nacional, la ley número 15.848, llamada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, respecto a los delitos cometidos por militares y policías equiparados y asimilados, por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y con motivo de acciones ordenadas por los mandos, que actuaron durante el periodo *de facto* hasta el 1o. de marzo de 1985.²⁷³

Como bien señala el doctor José Luis Bruno “el texto y contenido de la Ley número 15.848, fue una solución política para el delicado tema de la no comparecencia de los militares a las convocatorias que les efectuase la justicia, lo que hubiera supuesto una crisis constitucional, de consecuencias impredecibles”.²⁷⁴

273 Bruno, José Luis, nota introductoria a la obra colectiva *El Referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989*, San José de Costa Rica, 1989, pp. 9 a 13.

274 Bruno, José Luis, *op. cit.*, nota anterior. El tema de las relaciones entre las fuerzas armadas y el sistema democrático puede estudiarse en Goodman Louis W. *et al.* (comps.), *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, Montevideo, 1990.

No bien fue promulgada esa ley un grupo importante de la opinión pública planteó la posibilidad de interponer el recurso de referéndum contra ella.²⁷⁵

El 12 de enero de 1987, un grupo de ciudadanos se presentaron ante la Corte Electoral solicitando la realización de un referéndum sobre los artículos 1o. a 4o. de la Ley número 15.848 e inmediatamente dedicaron sus energías a la obtención de las firmas necesarias.

El 17 de diciembre de 1987, las firmas recogidas en número de 634,792, fueron presentadas ante la Corte Electoral.

Finalmente, la Corte Electoral convocó al Cuerpo Electoral para el 16 de abril de 1989 con el fin de pronunciarse sobre el recurso de referéndum interpuesto contra los artículos 1o. a 4o. de la Ley número 15.848.

Los resultados del referéndum dieron como ganador al voto amarillo (56% contra el 41,3%), confirmatorio de la Ley de Caducidad.

ESCRUTINIO DEFINITIVO, SEGÚN LA CORTE ELECTORAL

Voto	Uruguay		Interior		Montevideo	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Amarillo*	1082,5	56,0	701,0	67,4	381,5	42,6
Verde	799,1	41,3	306,8	29,5	492,3	55,0
En blanco	27,9	1,4	14,5	1,4	13,4	1,5
Anulados	25,2	1,3	17,4	1,7	7,8	0,9
Total	1934,7	100	1039,7	100	895,0	100
Ventaja						
Amarillo	283,4	—	394,2	—	—	—
Verde	—	—	—	—	110,8	—

* Amarillo (oficialmente denominado “oro”): a favor de confirmar la ley. Verde: contrario a la ley.

En el año 1989 la ciudadanía fue llamada a votar en las elecciones generales del 26 de noviembre, realizadas, ahora sí, sin proscripciones de ningún tipo.

275 Sobre el sentido de esta corriente revisionista véase Arteaga, Juan José, “El Plebiscito del 16 de abril”, *La Mañana*, 29 de enero de 1989.

Por otra parte el clima en que fueron realizadas ratificó la madurez alcanzada por el sistema democrático, que había tenido en el referéndum, una buena prueba.

Los resultados aparejaron una rotación del partido en el poder, dando la mayoría al Partido Nacional (38.87%), seguido del Partido Colorado (30.29%), el Frente Amplio (21.23%) y el Nuevo Espacio (9.01%).

Treinta años después de 1958, volvía a producirse la alternancia de los partidos con la novedad, en este caso, de que el Frente Amplio obtuvo la Intendencia de Montevideo.²⁷⁶

Se inició así, el 1o. de marzo de 1990, el periodo presidencial del candidato triunfante del Partido Nacional, doctor Luis Alberto Lacalle.

En las elecciones de noviembre de 1994 triunfó, en cambio, el Partido Colorado y dentro de él la candidatura del doctor Julia María Sanguinetti. De tal modo volvía a ocupar la Presidencia de la República quien ya lo había desempeñado, también democráticamente elegido, entre el 1o. de marzo de 1985 y el 1o. de marzo de 1990.

<i>Partido Político</i>	<i>Total de votos</i>
Colorado	656.428
Nacional	633.384
Frente Amplio	621.226
Nuevo Espacio	104.773

²⁷⁶ Los totales nacionales sobre 1,970,586 votantes, fueron para el Partido Nacional 765, 990 votos (la fórmula Lacalle-Aguirre con 444.839 votos fue la mayoría dentro del lema), Partido Colorado 596,964, Frente Amplio 418,403, Nuevo Espacio 117,453, y Partido Verde 10,835. En lo que respecta a las elecciones en el Departamento de Montevideo los resultados fueron: Frente Amplio 327,515 votos, Partido Colorado 222,470, Partido Nacional 221,324, Nuevo Espacio 112,440 y en blanco 41,565, *Brecha*, 23 de febrero de 1990.

Un completo análisis de las elecciones del 26 de noviembre de 1989, se encuentra en los trabajos publicados por Rial, Juan, Uruguay, *Elecciones de 1989*; Rico, Carmen, *Los temas de la campaña electoral y las propuestas partidarias*; Rubino, Silvana, *Montevideo, ciudad codiciada*; Perelli, Carina, *Quien es quien en la política partidaria*. Frente Amplio, Nuevo Espacio, Partido Verde Eto-Ecologistas; Quien es quien en la política partidaria, Partido Nacional; Quien es quien en la política partidaria, Partido Colorado; Perelló, Carina-Rial Juan, *El fin de la restauración*, y editados por “Peitho”, Sociedad de Análisis Político, Montevideo, 1989-1990; y González, Rodolfo, *Elecciones 1989*, Celador, 1990.

En las elecciones de noviembre de 1999 —realizadas bajo el nuevo régimen constitucional establecido en 1997, luego de efectuadas elecciones internas de los partidos políticos²⁷⁷ y una primera vuelta electoral para las elecciones nacionales en el mes de octubre—,²⁷⁸ fue elegido en *balotaje* presidente de la República el doctor Jorge Batlle,²⁷⁹ que en la primera vuelta había sido candidato del Partido Colorado.

<i>Partido Político</i>	<i>Total de votos</i>
Colorado	482.088
Nacional	394.125
Frente Amplio	378.030
Nuevo Espacio	16.188

Es necesario destacar que el panorama político electoral del Uruguay que fue esencialmente bipartidista durante largos años, pese a la existencia de los llamados en su momento partidos menores o partidos de ideas (Partido Comunista, Partido Socialista, Unión Cívica), fue evolucionando hacia un tripartidismo, en especial en las elecciones de 1971, 1989 y 1994. En 1999 este tripartidismo —con la existencia, sin embargo, de un cuarto partido, el Nuevo Espacio—, se hizo determinante y definitivo. El Frente Amplio, que desde su creación en 1971 y bajo sucesivos lemas, hasta llegar al de Encuentro Progresista que usó en 1999, llegó a ser el partido político más votado en las elecciones nacionales de este año, aunque su candidato, el doctor Tabaré Vázquez no triunfó sobre el se-

277 A continuación se mencionana los partidos políticos y su total de votos: Colorado 482,088, Nacional 394,125, Frente Amplio 378,030, Nuevo Espacio 16,188. El voto en las elecciones internas y primarias de los partidos políticos no es obligatorio, aunque si secreto. Estas elecciones son organizadas y controladas, por mandato constitucional, por la Corte Electoral. Véase González Rissoto, Rodolfo, *Elecciones internas o primarias de los partidos políticos en el Uruguay en el año 1999*, Montevideo, Ingranussi, 1999.

278 A continuación se mencionana los partidos políticos y su total de votos: Colorado 861,202, Nacional 703,915, Frente Amplio 478,980, Nuevo Espacio 97,943.

279 A continuación se mencionana los candidatos y los votos obtenidos: Jorge Batlle 1,158,708; Tabaré Vázquez 981,778. Sobre estas elecciones: Bottinelli *et al.*, *Elecciones 1999/2000*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, 2000.

gundo candidato, el doctor Jorge Batlle, en el *balotaje* de noviembre del mismo año.

D. *Las enmiendas constitucionales de 1989 y 1994*

La reforma constitucional, aprobada en el plebiscito realizado el 26 de noviembre de 1989, agregó al artículo 67 de la Constitución de 1967, relativo a “las jubilaciones generales y seguros sociales”, una norma referente a “los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión” y a su financiamiento. Esta nueva norma, naturalmente, se mantiene en la Constitución vigente.

PLEBISCITO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989

<i>Total de sufragantes votos</i>	<i>A favor de la reforma</i>
1.970.586	1.681.592
100%	85.33%

La reforma constitucional, plebiscitada el 27 de noviembre de 1994,²⁸⁰ incluyó un apartado V, en las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución, sustituyendo el apartado que, con la misma individualización, se había incluido como consecuencia de la reforma de 1989.²⁸¹

E. *La reforma constitucional de 1997*

La ley constitucional de 15 de octubre de 1996, aprobada en el plebiscito del 7 de enero de 1997,²⁸² y promulgada por el presidente de la Asamblea General el 14 de enero de 1997, contiene una serie de importantes enmiendas constitucionales que cambiaron aspectos significativos de la base política del texto constitucional y del régimen electoral.

²⁸⁰ Total de sufragantes: 2.130.618 (100%), votos a favor de la reforma 1,540,462 (72.30%).

²⁸¹ Gros Espiell, Héctor y Martins, Daniel Hugo, *Disposiciones transitorias y especiales en las Constituciones del Uruguay*, Montevideo, Ediciones de la Plaza, 1999, p. 110. La Resolución de la Suprema Corte de Justicia del 15 de septiembre de 1995, dicta en aplicación del apartado V de las disposiciones transitorias incluido en la reforma de 1994.

²⁸² Plebiscito de la Reforma Constitucional de 1996: total de sufragantes; 2,19,843 (100%), votos a favor de la reforma: 1,015,828 (50.29%).

Estas reformas serán estudiadas al analizar, en la segunda parte de este libro la Constitución vigente que se integra con las enmiendas de 1997.²⁸³

En la evolución constitucional, en el siglo XX, el Uruguay ha tenido seis Constituciones (1918, 1934, 1942, 1951, 1966 y 1996), y tres golpes de Estado (marzo de 1933, febrero de 1942 y junio de 1973). Dos de estos golpes significaron sólo una quiebra relativamente breve, momentánea, de la continuidad constitucional y fueron el prólogo de reformas constitucionales aprobadas luego plebiscitariamente por el pueblo. El tercero abrió un periodo *de facto* de once años, que se tradujo en una ruptura radical con la tradición y con los principios del país. Su fin no trajo como consecuencia la adopción de una nueva Constitución, sino la vuelta a la carta de 1966, como símbolo del retorno a una Constitución democrática, adoptada en su momento por el pueblo en un libre pronunciamiento plebiscitario.

La siguiente reforma se adoptó en 1996, con estricto cumplimiento de las normas constitucionales y bajo el régimen democrático, existente desde el restablecimiento democrático de 1985.

F. La reforma constitucional de 2004

El 31 de octubre de 2004, en forma simultánea con la realización de las elecciones generales, fue ratificado plebiscitariamente el proyecto de reforma constitucional presentado por iniciativa del 10% de los ciudadanos

283 Pese a ello se indican, a título indicativo, algunas obras recientes sobre esta reforma constitucional Vêscovi, Enrique, *Apéndice sobre la reforma constitucional de 1997*, Montevideo, Ediciones Idea, 1997; Gorosito Zuluaga, Ricardo, *La letra y el espíritu. Historia y futuro en la reforma de 1997*, Montevideo, Instituto Manuel Oribe, Ediciones de la Banda Orienta, 1999; Gorosito Zuluaga, Ricardo, “El Partido Nacional y la reforma constitucional de 1997”, *Revista Blanca*, Montevideo, segunda época, núm. 1, 2001; Martins, Daniel Hugo *et al.*, “Reforma constitucional 1997”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, 1997; Correa Freitas, Rubén y Vázquez, Cristina, *La reforma constitucional de 1997*, Fundación Cultural Universitaria, Montevideo, 1997; Piñeyrúa, Ana Lia *et al.*, “Reforma constitucional”, en Arocena Rodrigo *et al.* (comps.), *Aportes para una discusión necesaria*; González Rissotto, *Elecciones internas o primarias de los partidos en el Uruguay en el año 1999. Antecedentes, legislación, resultados*, Montevideo, Ingranusi, 1999; Gros Espiell, Héctor, “Partidos políticos y elecciones internas en la reforma constitucional de 1997”, *Revista de Administración Pública Uruguaya*, Montevideo, núm. 20, mayo de 1997; Cagnoni, Aníbal, “Primeras conclusiones acerca de las reformas de la constitución”, *Revista de Derecho Público*, núm. 10, febrero de 1997.

inscritos (artículo 331-A de la Constitución), llamada popularmente “reforma del agua”.

La Corte Electoral comunicó el 9 de noviembre de 2004 que fueron superados los requisitos constitucionales (artículo 331-B, inc. 2). Según el cómputo final difundido por la Corte Electoral, el pronunciamiento por “Sí” alcanzó el 58.1% sobre el total de habilitados y el 64.6% sobre el total de sufragios emitidos.

Esta reforma constitucional parcial, relativa al acceso al agua potable y al saneamiento, a los respectivos servicios públicos y al modo de prestación de los mismos, se concreta en agregados a los artículos 47 y 188 de la carta, así como en la adición de la Disposición Transitoria y Especial Z’.

II. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL URUGUAYO VIGENTE

1. *Principios del régimen*

La Constitución uruguaya vigente dispone que “la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes del modo que más adelante se expresará” (artículo 4o.).

Por su parte, el artículo 82, inciso 1, preceptúa que “La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana”. La soberanía de la nación es ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum e indirectamente por los poderes representativos que establece la Constitución, “todo conforme a las reglas establecidas en la misma” (artículo 82, inciso 2).

En cuanto al primer supuesto de ejercicio directo de la soberanía —elección—, corresponde precisar que son electores los ciudadanos naturales (todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República o los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avvicinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico —artículo 74—) y los ciudadanos legales (los extranjeros de buena conducta con o sin familia constituida en la República que tengan respectivamente tres o cinco años de residencia habitual y cumplan los requisitos comunes de arraigo, una vez que transcurren tres años desde que obtienen a su solicitud la respectiva carta de ciudadanía; o extranjeros que obtienen gracia especial de la Asamblea