

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL URUGUAY EN LOS ÚLTIMOS SETENTA AÑOS (1917-1987)

HÉCTOR GROS ESPIELL

I

En los últimos setenta años, la evolución constitucional del Uruguay ha sido particularmente rica e interesante. En efecto, su primera Constitución, adoptada en 1830, rigió hasta 1919. Pese a varios intentos de reforma constitucional, fue el proceso iniciado en 1907 el único que pudo culminar y que finalizó con la nueva Constitución que, adoptada por la Convención Nacional Constituyente —elegida el 30 de julio de 1916—, con fecha 15 de octubre de 1917, plebiscitada popularmente el 25 de noviembre de 1917, entró en vigencia el 1.º de marzo de 1919.

A partir de ese momento se sucedieron las constituciones de 1919, 1934 —reformada parcialmente en 1936—, 1942, 1952 y 1966, que es la que actualmente está en vigencia. En este mismo periodo, la continuidad constitucional sufrió breves fracturas entre el 31 de marzo de 1933 y el 18 de mayo de 1934, y entre el 21 de febrero de 1942 y el 15 de febrero de 1943, y un largo periodo de anormalidad jurídica y política que se extendió desde el 27 de junio de 1973 hasta el 1.º de marzo de 1985.

En verdad, los gobiernos *de facto* de 1933-34 y 1942-43 fueron interrupciones momentáneas que no alteraron esencial y radicalmente el proceso político del país; prolegómenos de las reformas constitucionales de 1934 y 1942 y que no supusieron una ruptura ideológica con el sistema democrático republicano en que siempre se basó la república; mientras que el largo periodo que va de 1973 a 1985 constituyó una quiebra gravísima de la evolución constitucional del país, con un sistema político inspirado en criterios ajenos a la tradición nacional, que implicó la exclusión prácticamente total de la Constitución de 1966 durante once años y el menosprecio de todos los principios que habían inspirado siempre al derecho constitucional uruguayo. Es por eso que el retorno, en 1985, a la carta de 1966, resultado del fin del gobierno “cívico-militar” como consecuencia de las elecciones de noviembre de 1984, significó una vuelta

a la tradición constitucional y democrática de la República y un reencontro del país con las instituciones y los principios jurídicos y políticos que siempre han estado en la base de su organización constitucional.

II

En 1957 Aníbal Luis Barbagelata, en su estudio sobre “El constitucionalismo uruguayo en la mitad del siglo xix” —publicado en la obra *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México en ocasión del Centenario de la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1857—, analizó la Constitución uruguayo de 1830 y su aplicación entre 1840-1860.

Este trabajo del ilustre constitucionalista uruguayo, ya fallecido —que fue mi amigo y mi compañero en la cátedra de derecho constitucional de la Facultad de Derecho—, es el antecedente necesario del que hoy me ha tocado el honor de escribir. La monografía de Barbagelata fue preparada en ocasión del Centenario de la Constitución Mexicana de 1857. La mía se ha elaborado ante otro aniversario: los setenta años de la Constitución de México de 1917.

Deseo que estas páginas sean un homenaje a la memoria de Aníbal Barbagelata y un tributo a las ideas democráticas y al fervor constitucionalista que siempre inspiraron su vida y a los que hoy yo —en un Uruguay nuevamente dignificado, luego del oscuro periodo político en que estuvo sumergido entre 1973 y 1985— no puedo menos que invocar emocionadamente.

III

Para que este trabajo, que se debería iniciar con el examen de la Constitución de 1919, pueda ser plenamente comprendido y para que sea capaz de constituir una unidad con el que escribió Barbagelata, es preciso comenzar con una rápida reseña de la vida política del Uruguay a fines del siglo xix y un análisis de la significación de la carta de 1830 y del proceso de su reforma.*

* Esta monografía está basada en los libros y artículos que hemos dedicado al estudio de la evolución constitucional y política del Uruguay. En ellos se puede encontrar una extensa información bibliográfica sobre cada uno de los temas tratados que, por razones de brevedad, no se reproduce ahora. Nos limitaremos, por ello, a indicar nuestros trabajos sobre la cuestión: Libros: *Las Constituciones del Uruguay*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1956 (2a. edición, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1976); *El Partido Nacional y la reforma de la Constitución*, Montevideo,

La carta de 1830 cumplió 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 podían haber continuado rigiendo la vida del país, era evidente que, en 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.

Un ciclo histórico se cerraba con el fin de la Constitución de 1830. El Uruguay dominado por el caudillismo, determinado en largos periodos del siglo XIX por el militarismo, caracterizado por las revoluciones sangrientas en que se enfrentaron hasta 1904 los dos partidos tradicionales, tocaba a su fin.

El lento proceso de formación de una clase media; el aumento de la cultura popular —fruto de las leyes de educación general, laica y gratui-

1953; *La Corte Electoral*, Montevideo, Biblioteca de Publicaciones, 1959; *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1965. Y las siguientes monografías: “Un proyecto olvidado de reforma constitucional”, *Revista Histórica*, Montevideo, año XLVII, tomo, XIX, 1953; “El Poder Ejecutivo colegiado en el Uruguay”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XIV, núm. 4, 1964; *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 133, 1964; *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés*, La Paz, Bolivia, enero-diciembre, 1964; “Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XIII, núm. 1, 1962; “Los partidos políticos en el Uruguay”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 164, 1969; *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, 1969; Martínez, Martín C., en la *Bibliografía de nuestro derecho constitucional*, Montevideo, Biblioteca Artigas, Montevideo, 1965; *Carlos María Ramírez y la Cátedra de Derecho Constitucional*, Montevideo, Biblioteca Artigas, 1965; *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XVI, núm. 34, 1965; “El curso de derecho constitucional” de Carlos de Castro, *Revista Nacional*, Montevideo, tomo XIII, 1969; *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XX, núm. 1-2, 1969; “El proceso de la reforma constitucional”, *Cuaderno*, Montevideo, núm. 19, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1967; “Evolución de la organización político constitucional en América Latina, 1950-1976: Uruguay”, en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, vol. II, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979; “La Constitución y su defensa en Uruguay”, en *La Constitución y su defensa*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984; “La jurisdicción constitucional en el Uruguay”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 35, 1979; “El control político de la Constitución”, *Política*, Santiago, núm. 2, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, 1983; “La restauración democrática en el Uruguay”, *Ya*, Madrid, febrero de 1985; “El Uruguay en la actual evolución constitucional democrática en Iberoamérica”, *III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, noviembre de 1985; “Justino Jiménez de Aréchaga y la cátedra de derecho constitucional”, *El Día, La Semana*, 19 de abril de 1986.

ta, proyectadas por José Pedro Varela—; la transformación de la campaña en un elemento de producción y de riqueza; el desarrollo económico impulsado vigorosamente luego de 1904; el comienzo de la general comprensión de la necesidad de la tolerancia política; el inicio del proceso hacia la libertad electoral y política; la influencia determinante de la nueva inmigración europea, que sumó al tradicional aporte español importantísimos grupos de inmigrantes provenientes de otros países europeos, en especial de Italia, y que llegó masivamente en las últimas décadas del siglo xix y en las primeras del actual, terminando con el paisanaje tradicional y alterando toda la estructura social del país; la acción de las ideas liberales y laicas, recogidas en un conjunto de leyes sancionadas en los últimos años del siglo xix y en los primeros del siglo xx, y el surgimiento de una legislación social y laboral, a partir de 1905, excepcionalmente adelantada y audaz para la época, son algunos de los factores que causan y anuncian el fin del Uruguay al que se había aplicado la carta de 1830.

Económica, social, cultural y políticamente, la República estaba preparada para iniciar otra etapa constitucional.

IV

La ley de 28 de agosto de 1912 modificó esencialmente el sistema de reforma constitucional que adoptaba la Constitución en 1830. Esta fijaba como competencia privativa del Poder Legislativo la de reformar la Constitución, mediante un proceso especial, que exigía la previa declaración de la necesidad de la revisión constitucional por el Parlamento, y luego la aprobación de la o de las reformas por dos legislaturas sucesivas.

El largo proceso que terminó en la modificación de la Constitución de 1830 se inició con la ley de 7 de noviembre de 1907, que declaró la necesidad de la reforma; continuó con la ley de 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 de 28 de agosto de 1912, que reformó los artículos 152 a 159 de la Constitución de 1830.

El nuevo régimen de revisión constitucional exigía la previa declaración de la conveniencia nacional de la reforma por las dos terceras partes de votos de ambas cámaras, producido lo cual se convocaría a una Convención Nacional Constituyente, que debía estudiar las enmiendas, las cuales, si resultaren aprobadas por mayoría absoluta de votos, se someterían a la aprobación del Cuerpo Electoral.

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

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

Mientras tanto, el 4 de marzo de 1913, José Batlle y Ordóñez, publicaba sus *Apuntes*, documento en el que 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, a simple mayoría de votos.

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. Pese a las diferencias fundamentales 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 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 conocían las ideas reformistas de José Batlle y Ordóñez, 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, señalaban que el proyecto aumentaba, en vez de disminuir, las facultades del Poder Ejecutivo, que no acentuaba ni precisaba los poderes de contralor del Parlamento, ni constitucionalizaba las normas relativas a la organización y garantías del sufragio.

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*.

En todo el país la discusión de la reforma fue intensa. En un ambiente apasionado se dictó, 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 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 Poder 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 en sus *Apuntes*. De esta manera, reunida la Convención Constituyente, venían a tener mayoría en la misma los opositores, puesto que reunidos los representantes nacionalistas con los colorados anticollegialistas, la dominaban totalmente.

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 anticollegialistas 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 del 30 de julio, y teniendo una fuerza decisiva en la Constituyente, el Partido Nacional presentó, a su vez, algunos proyectos de reforma, manifestando que “toda idea que defienda la democracia, favorezca a la República, asegure el Derecho, beneficie o perjudique a nuestro Partido, contará con nuestro sufragio”.

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 la Constitución. Sin embargo, las circunstancias políticas alterarían profundamente este proceso constituyente.

Frente a la situación política existente 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 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 trasladar a un proyecto com-

pleto de reforma constitucional las bases del Pacto. 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 gran mayoría.

La nueva Constitución promulgada el 3 de enero de 1918 entró en vigencia el 10. de marzo de 1919. Ésta delegaba el Poder Ejecutivo al presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración.

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 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.

La Constitución establecía que el presidente de la República sería elegido directamente por el pueblo a mayoría simple de votantes; duraría cuatro años en su cargo y no podría ser reelecto sin que mediaran ocho años entre su cese y la reelección.

La Constitución asignaba al presidente de la República, entre otras competencias: la representación del Estado; la conservación del orden; el mando de todas las fuerzas armadas; tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interna, y nombrar y destituir a los jefes de Policía, eligiéndolos de una terna propuesta por el Consejo.

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. Ejercía 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.

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 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 funciona en un sistema que se ha llamado convencional, así como también el hecho fundamental de que en tanto que en la Constitución uruguaya de 1918 existían ministros, designados por el

Consejo de Administración, en el régimen suizo cada Consejo 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, obras públicas, trabajo, industrias, hacienda, 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.

Los ministros de Relaciones Exteriores, Guerra y Marina e Interior serían designados por el presidente de la República, y los restantes, cuyo número sería determinado por ley, habrían de ser designados por el Consejo Nacional de Administración.

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, al preverse otros institutos de contralor parlamentarios, 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—, al permitirse la concurrencia de los ministros —aunque no fueran legisladores— al recinto parlamentario, y al elevarse la jerarquía de los ministros por la asignación de competencias propias, se acentuaban los elementos que podían hacer políticamente posible una parlamentarización del sistema.

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. No obstante, 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 fundamentales 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.

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.

La Constitución de 1918 estableció, así, que el sufragio se ejercería sobre las bases siguientes: 1) Inscripción obligatoria en el Registro Cívico; 2) Prohibición a los funcionarios policiales y militares de toda actividad política salvo el voto; 3) Voto secreto, y 4) Representación proporcional integral.

Las garantías del sufragio tuvieron, a partir de este momento, 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. 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 habían desnaturalizado al gobierno representativo durante la vigencia de la Constitución de 1830, y que más conflictos y protestas armadas había ocasionado en la historia de la República.

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.

La ley de 9 de enero de 1924 reformó el Registro Cívico Nacional y creó la Corte Electoral, organismo cuyas funciones eran, entre otras, la de organizar, formar y guardar el registro cívico y conocer en todas las apelaciones y reclamos que se produjeron sobre actos y procedimientos electorales; las leyes de 16 de enero y 22 de octubre de 1925 reorganizaron todo el procedimiento electoral.

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.

Estas reformas acentuaron el carácter democrático del régimen, eliminando todo vestigio de sistema censitario, del tipo del establecido en la carta de 1830. Por lo demás, no puede olvidarse que la forma de gobier-

no se calificó como “democrática”, usando una expresión que la carta de 1830 no utilizaba, con lo que se quiso que la República, 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, por lo cual se entendió que una ley que otorgara el voto a la mujer sería inconstitucional.

La Constitución de 1918, aunque no dio directamente la ciudadanía a la mujer, estableció que por ley le podría reconocer el derecho al voto activo y pasivo. Esta ley se dictó el 16 de septiembre 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, y no proclamaba en forma expresa la libertad de cultos.

La intensidad del movimiento liberal a partir del último tercio del siglo XIX —que se había traducido ya en una legislación que, al margen del texto constitucional, había ido en múltiples cuestiones específicas (por ejemplo, matrimonio civil, secularización de cementerios, divorcio, asistencia hospitalaria, etcétera), dando soluciones laicas, incompatibles, en su momento, con la afirmación constitucional de la existencia de un Estado católico—, hizo evidente que el régimen de 1830 en este aspecto habría de ser modificado 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. Fue éste uno de los temas más largamente debatidos en la Constituyente, y, como en tantos otros, la solución adoptada fue el resultado de una transacción. 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 las 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 reglar en forma adecuada para la República lo relativo a las relaciones de la Iglesia y el Estado.

En lo referente a los derechos y garantías de la persona humana, se introdujeron algunas reformas. Sólo hemos de señalar aquella dirigida a prohibir la aplicación de la pena de muerte que recogía una fórmula adoptada legalmente en 1907, y la inclusión de una nueva norma que establecía que la enumeración de derechos, deberes y garantías no excluye los otros que son inherentes a la persona humana o se derivan de la forma republicana de gobierno. Este nuevo texto reafirmaba el principio, sostenido ya en 1830, de que la declaración de derechos hecha por la Constitución no era constitutiva, sino meramente declarativa de derechos preexistentes del hombre, que el Estado no crea o atribuye, sino que se limita a reconocer y garantizar. De igual modo, resultaba ahora más clara e indiscutible la tesis de que la declaración de derechos posea un carácter meramente enumerativo, sin que pudiera entenderse que el texto que enunciaba los derechos de la persona humana lo hacía con carácter taxativo y excluyente de los derechos no enunciados.

La Constitución de 1918 no modificó la estructura ni la organización del Poder Legislativo. En lo que se refiere al Senado, cuya elección era indirecta en las constituciones de 1830 y 1918, las leyes de reforma constitucional de 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 (uno por departamento).

En cuanto a los representantes, la Constitución no determinaba su número, 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.

La ley complementaria de las elecciones de 22 de octubre de 1925, fijó en ciento veintitrés el número de miembros de la Cámara de Representantes.

En cuanto a los contralores 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, régimen que no se consagraba en 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, 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. También

se autorizó que las cámaras nombraran comisiones parlamentarias de investigación.

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

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

La nueva Constitución establecía como órganos del gobierno local una asamblea representativa y uno o varios consejos de administración autónomos. Las asambleas tendrían competencia para crear impuestos, con algunas salvedades. Se establecían ciertas formas de gobierno directo (artículo 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. Esta ley 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 materia imponible, con lo cual podría 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.

Aunque la Constitución no entró a reglamentar la existencia y funcionamiento de los partidos políticos, los tomó en cuenta, refiriéndose expresamente a ellos y fundando las soluciones políticas adoptadas en la realidad de su existencia y acción.

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

El nuevo régimen requería que las reformas proyectadas fueran aprobadas por el voto conforme a los dos tercios del total de los miembros de cada Cámara en una primera legislatura, y ratificadas por el mismo quórum en la siguiente legislatura. Se eliminaba de este modo el siste-

ma 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.

V

Bajo la Constitución de 1918 —y como consecuencia 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 pacificación política. Por primera vez, en los años que siguieron a la entrada en vigencia de la Constitución de 1918, la República se acostumbó 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.

La aplicación de los nuevos contralores parlamentarios provocó más renunciaciones ministeriales como consecuencia de votos de censura unilaterales o de declaraciones de falta de confianza.

Esta realidad política, vivida a partir de 1918 y fundada en los nuevos textos constitucionales, es la fórmula neoparlamentarista que se habría de adoptar en 1934.

Debilitado y casi sin representación por la legislación electoral injusta, salido de una lucha revolucionaria que había terminado con una coparticipación consagrada 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 para 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 entrada en vigencia de la Constitución de 1918, el Partido Nacional continuó su progreso electoral. En las elecciones para presidente de la República de noviembre de 1926, el Partido Nacional no alcanzó la victoria por escaso margen. En las elecciones para tres cargos del Consejo Nacional de Administración, en febrero de 1925, el Partido Nacional triunfó sobre el Partido Colorado, obteniendo la presidencia

del Consejo. Pero no llegó posteriormente a alcanzar la presidencia de la República, y, por el contrario, quizás por causas de las divisiones internas que se agudizaban cada vez más, inició un retroceso electoral que se apreció en las elecciones para consejeros de noviembre de 1928, y especialmente en la elección presidencial de noviembre de 1930.

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

Así, la ley de enero de 1924, que creó la Corte Electoral y el Registro Cívico Permanente, se refirió en una gran cantidad de artículos a los partidos, recogiendo, ampliando y sistematizando las soluciones de 1893 y 1909. Orgnizó la intervención de los partidos políticos en los actos electorales y en los actos de contralor de los actos electorales; previó la actuación de los delegados de los partidos políticos en la Corte Electoral y le dio a los partidos un verdadero estatuto jurídico.

La ley del 16 de enero de 1925, que es, con muchas modificaciones, 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, en su mayoría vigentes, referentes a la clasificación, inscripción y actuación de los partidos políticos en el proceso pre y postelectoral. En este periodo se aseguró la aceptación de un concepto amplio en lo relativo a la intervención del Estado en el campo económico a través de la gestión directa de sus entes, continuándose así la política iniciada, en la materia, en las dos primeras décadas del siglo y que tan positivamente singularizó la evolución política, social y económica del Uruguay.

En este lapso se afirmó también un amplio reconocimiento de la autonomía de los servicios docentes del Estado, en especial de la Universidad. Si bien es cierto que no llegó a dictarse una nueva ley orgánica, manteniéndose en vigencia los textos adoptados bajo la carta de 1830, se acentuó la realidad de una gestión autónoma de los organismos docentes estatales, por aplicación de criterios interpretativos que resultaban del artículo 100 de la Constitución de 1918.

VI

La división del Poder Ejecutivo en dos órganos separados e independientes, en las condiciones en que lo hizo la Constitución de 1918, tenía que producir ineludibles conflictos.

Por lo demás, se hizo evidente que tal división del Ejecutivo entorpe-

cía 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.

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

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.

En este ambiente de tensión política, con los dos partidos tradicionales divididos, se produjo una aguda crisis económica y financiera, manifestación y reflejo de la crisis mundial de 1929. El presidente de la República sostuvo el criterio de que el defectuoso sistema constitucional vigente le impedía enfrentar la crisis, contando en este planteamiento con la simpatía y el apoyo de diversos sectores políticos y de grupos vinculados a la producción y a la exportación.

Si bien ya entonces la idea de modificar la Constitución se había abierto camino entre diversos sectores políticos, no existía acuerdo de clase alguna entre los partidarios de la reforma, en cuanto a los cambios que debían introducirse.

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 esas 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 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 sombra la máquina de la dictadura". El presidente, considerando subersiva esta actitud, y para evitar que el país pudiera caer en estado de convulsión, adoptó las medidas prontas

de seguridad autorizadas por la Constitución de 1918, que consistieron, entre otras, en censurar la emisión del pensamiento e intervenir diversos organismos públicos.

La Asamblea General, a la que se debían 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. 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.

Nadie creía viable en el Uruguay, en las vísperas mismas del golpe de Estado, esa quiebra de la continuidad constitucional; tan arraigada estaba en el ser del país la idea de que en la República no era posible ya, por su progreso político, una solución de fuerza.

El mismo día, 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 elaborara la Constitución en vigencia a la ratificación popular.

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 cuyos cometidos eran asesorar al Poder Ejecutivo en todos los asuntos políticos y de administración que se considerasen de importancia, estableciéndose, además, que el presidente de la República actuaría con siete ministros.

Por Ley número 9.088, de 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.

En el Decreto-ley número 8.941 y en el Decreto número 8.995 de 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 la República, la mayoría de la Junta designaría su sucesor 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. 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 encargo de desempeñar automáticamente las funciones propias del Poder Legislativo”, y sus miembros serían designados por el Ejecutivo, gozando en el ejercicio de sus funciones de las inmunidades de los legisladores.

Este órgano actuó desde el 3 de mayo de 1933 hasta noviembre de ese año en que entró en receso. Durante este receso, que se prolongó hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución, el 18 de mayo de 1934, la Comisión Legislativa Permanente, compuesta de trece miembros elegidos por la Asamblea Deliberante, ejercería todas las facultades de esta Asamblea, es decir, que, a diferencia de la Comisión Permanente de todas las constituciones uruguayas, esta Comisión Legislativa sustituya 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, hasta que se procediera a designar los nuevos consejos, “que se compondrán de tres o de cinco miembros”. 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.

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 de 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, encomendándose a la Asamblea Deliberante la integración de ese Cuerpo.

El Poder Judicial no fue afectado por el golpe de Estado.

Constituido el gobierno *de facto*, se adoptaron de inmediato las medidas conducentes a poner en marcha la reforma constitucional y se comunicó a la Corte Electoral que las elecciones para la elección de la Convención Nacional Constituyente se realizarían el 25 de junio de 1933.

La Ley número 9.038 organizó la elección de la Convención Constituyente, estableciéndose que “la Constitución que sancione la Convención Nacional Constituyente será sometida a un plebiscito de ratificación, que se consideraría aprobatorio si resultaran por sí la mayoría de los votos emitidos en el plebiscito”.

Realizado el acto eleccionario el 25 de junio de 1933, la Convención comenzó su labor y, sobre la base de un acuerdo o pacto realizado entre el grupo colorado terrista y el sector herrerrista del Partido Nacional, aprobó, 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 el 18 de mayo de 1934, entró en vigencia.

En virtud de la disposición transitoria letra C, se le atribuyó a la Convención la competencia de elegir al presidente y al vicepresidente de la República para el periodo 1934-1938. La elección recayó en Gabriel Terra.

De tal modo, pese a que se mantenía la prohibición constitucional de la reelección presidencial, Terra —que había sido elegido popularmente en 1930 y que fue presidente constitucional entre 1931 y el 31 de marzo de 1933 y mayo de 1934— permanecería en la presidencia de la República hasta la toma de posesión del nuevo presidente que habría de ser elegido en 1938.

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 del 18, sino que introdujo cambios fundamentales en casi todo el articulado.

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 dos grandes partidos políticos de la República. Pero al mismo tiempo, la Constitución del 34, influida directamente por el constitucionalismo europeo de la posguerra, y por otras corrientes de opinión que prevalecían en Europa en el momento, adoptó nuevas soluciones respecto de los problemas constitucionales que se debían 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, 1952 y 1966, la estructura de la Constitución de 1934 se ha mantenido incambiada hasta hoy.

Al comienzo mismo de la parte dogmática, se agregó una nueva norma que se ha mantenido hasta hoy y que dispone: “En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las Partes Contratantes serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos.” Se 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 individuales de la persona humana, como la libertad y la igualdad. La carta del 34, aparte de ciertas ampliaciones de los textos anteriores, e inspirándose en las constituciones de la posguerra europea y en la Constitución de México de 1917, incluyó un conjunto de normas que reconocen derechos de contenido económico, social y cultural, respecto de los cuales el Estado no asume ya una actividad pasiva, 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, social o cultural, 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. Asimismo se incluyeron disposiciones que establecieron determinados deberes, tales como: el deber de trabajar, de cuidar la salud, de educar a los hijos, etcétera.

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.

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, a través de las sucesivas reformas, demuestra el acierto de sus redactores.

La Constitución del 34 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, 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, en 1934 se superó esta etapa,

modificándose los textos anteriores en el sentido de equiparar la situación del hombre y de la mujer frente a la ciudadanía y sus derechos.

La Constitución de 1918, en su artículo 9º, había establecido las bases y las garantías del sufragio. La experiencia de su aplicación demostró 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 1918 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 y, con ciertas limitaciones, al presidente de la República, a los miembros de la Corte Electoral y a los intendentes municipales, y se estableció la obligatoriedad del voto.

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, nuestras primeras constituciones no establecieron ninguna forma de gobierno directo o semidirecto. La Constitución de 1934, innovando también en esta materia, eliminó la referencia al gobierno representativo 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.

De esta manera, su artículo 72 pudo decir que la soberanía de la nación sería ejercida por el Cuerpo Electoral, en los casos de elección, iniciativas y referéndum, e indirectamente, por los poderes representativos que ella establecía. La forma de gobierno era, así, semidirecta, o mejor dicho, semirrepresentativa. El Cuerpo Electoral actuaba directamente en los casos taxativamente previstos por la Constitución y en los restantes actuaban los poderes representativos.

Dejando de lado algunas otras reformas introducidas en las normas relativas al Poder Legislativo, 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 República, eligiendo cada departamento un senador. 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 mayoría en varios departamentos de pequeño electorado.

La reforma del 34 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 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. Como el vicepresidente de la República integraba y presidía el Senado con voz y voto, y pertenecía necesariamente al lema que habían elegido los quince senadores de la mayoría, el partido mayoritario contaba con dieciseis votos en el Senado. Este Senado de la Constitución de 1934 fue uno de los aspectos más encarnizadamente 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 que hoy todavía rige.

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

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 tendentes 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. En lo que respecta al problema del unipersonalismo o del pluripersonalismo en la organización de este poder, se adoptó una fórmula que implica un régimen mixto, que su inspirador llamó duplex, 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.

El presidente de la República sería elegido, conjuntamente con el vi-

cepresidente, por el pueblo en forma directa, a mayoría simple de votantes, mediante el sistema de doble voto simultáneo y sin que en ningún caso pudiera efectuarse la acumulación por sublemas. Duraría cuatro años en sus funciones y para volver a desempeñarlas se requeriría que hubieran transcurrido cuatro años desde la fecha de su cese. Las competencias del Poder Ejecutivo se ejercían normalmente, con algunas expresas excepciones constitucionales, por el presidente de la República, actuando con él 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, con el derecho de revocar las resoluciones que originariamente hubieren sido acordadas por el presidente de la República. De este modo, se pensó en estructurar un régimen que uniera a la rapidez y facilidad de decisión de los sistemas unipersonales, las garantías de contralor interno en la gestión del Poder Ejecutivo del sistema colegiado, ya que bastaba 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 distribuirían entre los dos partidos mayoritarios. Tal régimen era un complemento del adoptado para la integración del Senado y significa 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.

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 de parlamentarismo racionalizado, de características muy particulares.

Por medio de un procedimiento especial, 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; 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. Si la Asamblea mantenía su censura por un número inferior al mencionado, el presidente podía disolver las cámaras, convocando de inmediato a elecciones. Si las nuevas cámaras reunidas mantenían el voto de censura, caería el presidente de la República y el Consejo de Ministros.

La desaprobación por la Asamblea General, determinaría la renuncia del o de 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.

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 de control del poder presidencial. El Ejecutivo siguió centrado 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 control 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, sin efectos constitucionalmente establecidos, pero que en diversas ocasiones provocaron, por su fuerza política, la caída del ministro cuya conducta fue objeto de crítica.

Otro de los rasgos esenciales de la Constitución de 1934 fue el sistema de contralores que instituyó sobre la acción de los diversos órganos constitucionales. Dejando de lado los contralores a cargo del Parlamento y

del Poder Ejecutivo, pueden señalarse en esta carta diversos institutos, muchos de ellos novedosos en nuestro derecho, tendientes a estructurar un riguroso sistema de contralores jurídicos. 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. 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. En tercer término, se creó el Tribunal de Cuentas como órgano encargado del contralor de toda la gestión financiera de la administración. Por último, se previó la creación, por ley, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 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, indudablemente significó un progreso fundamental en nuestro derecho.

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

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

La Constitución del 34 dedicó un capítulo entero a los entes autónomos y a los servicios descentralizados. De este modo se estableció que 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.

Para dichos 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.

Para los otros entes autónomos (enseñanza primaria, enseñanza secundaria y enseñanza superior), que serían 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 la de la administración centralizada, necesitaban aprobación legislativa.

Se estableció asimismo un contralor de la conveniencia y de la legalidad 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, disminuyó las competencias del Legislativo, impidiendo que este poder redujera los recursos o aumentara los gastos, estableciendo asimismo otras normas limitativas de las facultades parlamentarias a este respecto.

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, 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. Se creó así un régimen presupuestal para los gobiernos departamentales, sujeto al contralor del Tribunal de Cuentas y eventualmente del Poder Legislativo.

Este sistema de gobierno departamental fue aceptado por la reforma de 1942 y rigió hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1952.

Asimismo, la carta de 1934 constitucionalizó lo referente a los recursos contra los actos jurídicos dictados por los órganos de gobierno municipal, previendo el referéndum en materia municipal y estableciendo la iniciativa popular. Con algunas modificaciones introducidas 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 como consecuencia que múltiples normas se refirieran a ellos, principalmente en lo relativo a la integración de diferentes órganos.

La Alta Corte de Justicia, prevista en la Constitución de 1830, creada por la ley del 28 de octubre de 1907, cambió su nombre, transformán-

dose en Suprema Corte de Justicia. Pero, además, la nueva carta aportó a la regulación constitucional de la organización y competencias del órgano supremo del Poder Judicial numerosas modificaciones. En cuanto a su integración, se determinó por texto constitucional el número de sus miembros, fijándolo en cinco, estableciéndose que la elección que se hacía, como era tradicional, por la Asamblea General, debería realizarse por dos tercios de votos. La existencia de esta mayoría especial se eliminó en 1942, para restablecerse en 1952 y mantenerse en la de 1966, agregándose una nueva previsión a este respecto, que luego será analizada. Se ampliaron también, en 1934, las competencias de la Corte, especialmente en lo que se refiere a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, a la lesión a la autonomía de los gobiernos departamentales y a la limitación de la jurisdicción militar. En 1942 se atribuyó también a la Suprema Corte jurisdicción para resolver todas las contiendas, fundadas en la Constitución, que se produjeran entre el Poder Ejecutivo y las intendencias, las juntas departamentales, los servicios descentralizados y los entes autónomos, lo que se mantuvo en la carta de 1952 y en la de 1966.

Si a las competencia que ya la carta de 1830 preveía atribuir a la Alta Corte, en especial “la de juzgar a todos los infractores de la Constitución sin excepción alguna”, se agregan las que hemos enumerado, asignadas a la Suprema Corte por las constituciones de 1934, 1942, 1952 y 1966, debemos concluir que la Corte se ha transformado en un verdadero tribunal para juzgar de la regularidad constitucional de todo el proceso de creación y aplicación del derecho.

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. 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.

VII

La entrada en vigencia de la Constitución de 1934 no logró crear un clima de general tranquilidad política. En las principales fuerzas opositoras al régimen instaurado el 31 de marzo de 1933, que se habían mantenido en la abstención desde entonces, surgió la idea de la posi-

bilidad 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 desventaja, la contienda electoral que se vislumbraba frente a los grupos opositores coligados. Para los constituyentes de 1934, la reforma de 1936 era la continuación y el coronamiento de la obra emprendida; para los opositores, en cambio, era un mecanismo constitucional que se proyectaba para debilitar a la oposición.

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

Dejando de lado el análisis de todas las normas reformadas, señalaremos especialmente las modificaciones introducidas por la ley constitucional de 1936, que se refirieron a la integración del Senado —cuya presidencia no correspondería más al vicepresidente de la República—, a la distribución de ministerios por el presidente de la República y a las mayorías especiales exigidas por la Constitución, que se consideraban alcanzadas cuando concurriera a formarlas la mayoría de los integrantes de cada uno de los dos sectores parlamentarios. Estas, así como las otras modificaciones introducidas en la Constitución, estaban dirigidas a acentuar la coparticipación, a impedir la coalición electoral de los partidos opositores y a equilibrar la representación de los dos partidos tradicionales cogobernantes, a través de la acción de los grupos que colaboraban desde 1933 en la gestión del gobierno. Asimismo, como es lógico, se incluyeron algunas otras disposiciones tendientes a lograr, mediante normas constitucionales, la finalidad política que tuvo la reforma.

La entrada en vigencia de esta ley constitucional mantuvo a los principales partidos opositores en la abstención electoral, ya que el batllismo y el futuro Partido Nacional Independiente no se presentaron a las elecciones presidenciales del año 1938. Continuaron, en cambio, con su política concurrencista los partidos Comunista, Socialista y Unión Cívica.

Habría de ser 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 se mantendría 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 futuro Partido Nacional 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—, con el Partido Nacional 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. Afirmando 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 primero, 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 2 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.