

VIII

La Constitución de 1934 no logró nunca una 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, 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 —que había sido elegido como consecuencia de su postulación por el Partido Colorado, recibiendo y acumulando los votos de los sectores que, frente al abstencionismo del batllismo, habían concurrido a las elecciones—, manifestó que era 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.

En 1941, un grupo de legisladores presentaron a la Asamblea General un proyecto de reforma, inspirado en el informe elaborado por la Comisión, para ser tratado según el procedimiento de modificación constitucional, previsto por el apartado *B* del artículo 284 de la Constitución.

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 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 el 19 de enero de 1942.

Todo este proceso reformista, que buscaba políticamente lograr el fin del abstencionismo batllista y nacionalista independiente, estaba condenado al fracaso.

La oposición decidida a la reforma que mantenía el sector herrerista 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 expulsó 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 bipartidaria 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 carta política entonces vigente.

Establecido 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.

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 Ejecutivo en todos los asuntos de administración que éste considere necesarios y las de actuar como órgano legislativo”. También se estableció 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, que en caso de vacancia de la presidencia de la República, el Consejo de Estado designaría la persona del nuevo titular.

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

Durante el régimen *de facto* de 1942 no hubo, como en 1933, intervenciones en todos los entes autónomos. Sólo por decreto del 24 de febrero de 1942 se designó un interventor para la Administración de Com-

bustibles, Alcohol y Portland, y 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 adelante 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.

Por Decreto-ley número 10.466, de 29 de mayo de 1942, el presidente de la República "decretó" dichas reformas constitucionales, estableciéndose que las mismas se considerarían promulgadas si fueren ratificadas por la mayoría de los votos válidos que se emitieran en el acto plebiscitario. 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 noviembre de 1942 y en ella sufragaron 443,444 ciudadanos por "sí" y 131,163 por "no".

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 1945.

Las elecciones para presidente de la República, Cámara de Senadores, Cámara de Representantes y autoridades departamentales, debían haberse celebrado en marzo de 1942. Como consecuencia del golpe de Estado, dado en plena campaña electoral, el 21 de febrero de 1942, este acto electoral no se realizó. El presidente de la República, general Alfredo Baldomir, continuó *de facto* al frente del gobierno.

Las elecciones se realizaron el 29 de noviembre de 1942, junto con el acto plebiscitario para la aprobación o rechazo popular del proyecto de Constitución elaborado por el gobierno *de facto*.

En estas elecciones, las primeras en que actuaban el Partido Colorado batllista y el Partido Nacional Independiente después del golpe de Estado de 1933, triunfó el Partido Colorado y dentro de él una coalición que llevó a la presidencia de la República a Juan José Amézaga. Esta coalición estaba integrada por el batllismo y ciertos otros sectores colorados. Hubieron otros candidatos colorados dentro del lema. El Partido Nacional actuó dividido en dos lemas no acumulables: Partido Nacional y Partido Nacional Independiente.

La reforma constitucional de 1942 no modificó fundamentalmente la carta del 34, 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 atribuirían por el sistema de la representación proporcional y que este cuerpo estaría además integrado por el vicepresidente. 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, las dos cámaras se integraron de hecho con distinto criterio y actuación en forma racionalmente diversa, por lo que el régimen bicameral no fue afectado en verdad por la reforma de 1942.

Dicho Senado, de integración proporcional, subsistió a través de las reformas de 1952 y 1966.

La misma razón política que provocó el cambio en el sistema de integración del Senado, aparejó 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 del 34 permitía sólo el cambio de las personas; es decir, de los titulares de los ministerios; pero la distribución de las carteras quedaba irremediablemente fijada por el resultado de las elecciones para 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 asegurase su permanencia en el cargo. Así, 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 efectuar las designaciones, el apoyo parlamentario presumible de los ministros a designar.

Evidentemente, esto importaba una acentuación del parlamentarismo, puesto que con el nuevo texto, la censura, al hacer caer uno o va-

rios ministros, podía aparejar 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, estableciéndose que los miembros de los directorios serían designados por el Poder Ejecutivo, en Consejo de Ministros, con venia del Senado. Sin embargo, con la reforma de la integración del Consejo de Ministros, a partir de entonces la minoría mayor no estaría imprescindiblemente representada 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 por 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 supresión de casi todas las mayorías especiales establecidas por la Constitución de 1934. 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 fuere necesario el acuerdo de las mayorías.

Otras muchas normas de la carta de 1934 fueron objeto de modificación en 1942. No cabe en esta ocasión hacer su enumeración y estudio particular.

Debe destacarse, sin embargo, por su importancia y por la trascendente aplicación doctrinaria y jurisprudencial que ha tenido, la inclusión de un nuevo artículo, el 282, que dice: "Los preceptos de la presente Constitución que 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 las leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas". Este texto, que hacia indudable un criterio que se había sostenido ya bajo las constituciones anteriores, permitiendo la aplicación plena de las normas constitucionales, sin necesidad de atender a la reglamentación legal, se ha mantenido sin cambio hasta hoy.

En realidad, casi todas las 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 en el gobierno y la influencia fundamental de la minoría mayor, el llamado herrerismo, es decir, la fracción mayoritaria del Partido Nacional.

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 permisiva especial, que fue precedida del Decreto-ley número 10.192, de 13 de julio de 1942, para que pudiera ya votar en tal forma en las elecciones y en el plebiscito de noviembre de 1942, es decir, antes de la posible aprobación popular del texto constitucional proyectado.

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

Fue el periodo de aplicación de la carta de 1942, en especial a partir de 1945, una época de auge económico y de evidente progreso social, en que se completó el cuadro de la legislación laboral, cuyo primer impulso había sido dado a principios de siglo. El orgullo por la obra cumplida, el espectáculo de estabilidad y progreso que parecía dar el país y la comparación con la situación de otros Estados latinoamericanos, contribuyó a crear una falsa idea de autosuficiencia y de satisfacción. Fue entonces cuando se acuñó la lamentable expresión: "Como el Uruguay no hay."

En estos años de rápido y acentuado crecimiento burocrático y de progreso social, continuó el proceso de nacionalización de los servicios públicos, en especial como consecuencia de la adquisición de empresas

extranjeras con las divisas congeladas producidas por las exportaciones hechas durante la guerra.

IX

Así como la Constitución de 1934 había 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.

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 reformas constitucionales que organizaba el Poder Ejecutivo en forma pluripersonal, estableciendo un sistema colegiado integral e introduciendo algunas otras modificaciones a los textos vigentes. Este proyecto, de acuerdo con el sistema de reforma previsto por el artículo 281, apartado *B*, de la Constitución de 1942, fue sometido a ratificación popular en las elecciones del 25 de noviembre de 1946, con resultado negativo.

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 son: 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.

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 Irueba, en su discurso del 10. 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 del Partido Nacional, se redactaron las bases de un acuerdo político, que fueron firmadas el 31 de julio de 1951, después de ser aprobadas por las respectivas autoridades partidarias.

La Constitución de 1952 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 del Partido Colorado batllista.

Dicho proyecto fue redactado por una comisión extraparlamentaria, que lo estructuró de acuerdo con las Bases de Reforma suscritas por los delegados del Partido Nacional y del Partido Colorado batllista.

El proyecto fue estudiado por una Comisión Especial de la Cámara de Representantes, la cual modificó en muchos puntos el proyecto original. La Cámara de Representantes luego de introducirle numerosas enmiendas, lo aprobó el 10 de octubre de 1954, por 85 votos contra 14.

Elevado el 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. 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.

La ley constitucional fue aprobada 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 ese momento. No se hace referencia a los plebiscitos en que no se llegaron a aprobar los proyectos sometidos al Cuerpo Electoral.

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.

Plebiscito	Personas hábiles para votar	Votantes	Por si	Por no
25-XI-1917	233.850	90.149	86.000	4.149
19-IV-1934	422.865	238.269	228.145	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 reforma de 1952 aportó un conjunto muy grande de modificaciones a la Constitución del 42. 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 ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno, 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. De este modo, se adoptó en el país una solución pluripersonal integral en la organización del Poder Ejecutivo, superándose la fórmula híbrida a que se había llegado en 1918.

Los ministros, cuyo número y competencias no fueron modificados, eran designados por el Consejo Nacional de Gobierno, por mayoría de votos.

La fórmula adoptada de colegialismo integral con representación bipartita, suponía 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 implicaba, 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 buscaba en la Constitución de 1951 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 y la instauración de las mismas mayorías especiales que había establecido la Constitución del 34 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 del 52 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. El sistema por el cual la Asamblea podía censurar a los ministros fue simplificado, tratando de hacerlo más efectivo y viable. Además, se eliminó el instituto de la disolución del Parlamento, con lo cual el parlamentarismo —para usar un calificativo, pero sin que ello suponga afirmar que el régimen era realmente parlamentario— de la Constitución del 52 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, en 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.

El mismo propósito político relativo a la distribución bipartita de los cargos del Consejo Nacional de Gobierno encontró su consagración en las normas sobre integración de los directores o consejos de los entes autónomos y servicios descentralizados. Los miembros de estos organismos son 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 asegura la representación de la minoría en los directorios o consejos autónomos.

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 sistema consistente en poner las designaciones en conocimiento de la Cámara de Senadores, para que ésta pueda hacer observaciones sobre ellas dentro de un plazo perentorio. Si dichas observaciones se efectúan por tres quintos de componentes del Senado, las mismas quedan sin efecto, previéndose un procedimiento especial para el caso de que las observaciones se formulen por un número de senadores inferior al señalado.

El mismo régimen de integración se aplicaría, sin el requisito rela-

tivo a la intervención del Senado, para la designación de los consejos, directorios o comisiones de carácter honorario de los organismos con función permanente.

La nueva Constitución, asimismo, agrupó las normas referentes a la organización autonómica de los servicios docentes del Estado, en un capítulo especial, el II, de la sección XI.

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 en favor de éstos la legislación electoral general y haciendo posible, en condiciones muy especiales, la acumulación de los votos de sus distintas fracciones.

Las normas anteriores sobre estatuto de los funcionarios fueron sustancialmente modificadas, reformándose algunas e incluyendo disposiciones nuevas. Los textos aprobados aseguraron la directa protección constitucional de los derechos funcionales, en especial del derecho al ascenso, logrando 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.

Una de las características esenciales de la constitución del 52 fue la acentuación de los contralores 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 Corte como en lo relativo a la anulabilidad de los actos administrativos ilegales, el progreso ha sido evidente. Así, en materia de inconstitucionalidad, se previó expresamente la posibilidad de planteamiento por vía de acción y la solicitud de oficio por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De igual modo se estableció que los derechos de los gobiernos departamentales, con fuerza de ley en su jurisdicción, podrán ser declarados inconstitucionales.

En lo que se refiere a la anulación de los actos administrativos, 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 dictara en el interin 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, habían transcurrido diecisiete años, sin 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 incombustible la de que la Justicia Ordinaria no tenía facultades para anular actos administrativos. No existiendo un contencioso de anulación, sino tan sólo de reparación, era evidentemente necesario organizar un Tribunal que pudiera tener competencia en aquel.

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. 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. Los consejos tenían las facultades ejecutivas y se integraban sobre una base bipartita, es decir, de acuerdo con el mismo principio adoptado para la organización del Consejo de Gobierno. El ejecutivo departamental se transforma así en pluripersonal o colegiado, al igual que el Poder Ejecutivo central. En cuanto a las juntas, con algunas reformas, se mantuvo el sistema de 1934.

Pero la reforma constitucional del 52 en ese aspecto no se limitó a modificar el sistema de autoridades, sino que además amplió las facultades de los gobiernos departamentales, designándose, en especial, competencia para establecer por sí determinados impuestos. Esto sig-

nificaba la consagración parcial de lo que se ha llamado en el país la autonomía departamental, lo que había mantenido incambiado 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 en 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 periodo de gobierno, es decir, que se estableció, con ciertas salvedades, un presupuesto para cada cuatro años.

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, esto es, el sistema de un presupuesto general de sueldos 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 un elemento de propaganda o proselitismo electoral.

En lo que se refiere a la Corte Electoral, se estableció su integración con nueve miembros, cinco neutrales y cuatro representantes de los partidos; se ampliaron sus competencias, volviendo al régimen de 1934 y asignándole la de ser juez de los actos de plebiscito y referéndum, previéndose expresamente lo relativo a la anulación de elecciones, y se precisó el estatuto jurídico de sus miembros.

La Constitución de 1952, aunque no reguló y reglamentó la organización y funcionamiento de los partidos políticos, se refiere a ellos directa o indirectamente en forma reiterada tomándolos como base de toda la organización política, fundada especialmente en la coexistencia de los dos partidos tradicionales, sin perjuicio de que todo el sistema constitucional se basa en el principio de la pluralidad de partidos, cuya existencia y constitución es absolutamente libre.

La carta de 1952 comenzó a aplicarse en años de bonanza económica y social, cuando todavía se vivía la ilusión de la permanencia indefinida del alto nivel de vida y de bienestar general que caracterizaban al Uruguay.

Pero ya había comenzado, aunque no fuera muy perceptible todavía, la crisis económica que, manifestada a partir de 1955, provocó un cambio fundamental en la vida política e institucional del país. El triunfo

electoral del Partido Nacional en 1958 se realizó ya en medio de esta crisis, que aún no se quería reconocer y comprender en toda su amplitud su proyección.

El Partido Nacional volvió a triunfar, aunque por escaso margen, en las elecciones de 1962, manteniéndose el régimen de la Constitución de 1952; pero la crisis económica se acentuaba.

La realidad económica social y política preparaba así un proceso de cambio constitucional particularmente difícil, y en especial permitía augurar un proceso de aplicación de la Constitución que habría de sustituir a la de 1952, complejo y crítico.

X

Las circunstancias en que había nacido la reforma constitucional de 1952, tanto por la mayoría con que fue apoyada plebiscitariamente, como por las características del pacto político en que se basó, hacían previsible que a muy breve plazo se replantearía la cuestión reformista.

Era evidente que el problema de la organización del Poder Ejecutivo no estaba definitivamente solucionado y que, por el contrario, era una materia esencialmente polémica, sobre la que no existía un pacífico acuerdo en la opinión pública.

Las críticas al nuevo texto comenzaron de inmediato, inicialmente a cargo de los sectores políticos tradicional e invariablemente opuestos al régimen colegiado y de sectores provenientes de los partidos minoritarios.

Pero fue en realidad, después de las elecciones de noviembre de 1954, que las críticas arreciaron y que los grupos políticos en cuya acción conjunta se había basado la reforma de 1951, dejaron ya de defender unidos el texto aprobado en el plebiscito del 16 de diciembre de 1951.

A pesar del fracaso de los intentos reformistas de 1958 y 1962, comentados en los resultados negativos de los plebiscitos que entonces se realizaron, no podía decirse que el sistema colegiado estaba pacíficamente adoptado.

La situación era distinta. El colegiado sólo se aceptaba con la aciescencia relativa, cautelosa y crítica de la opinión pública, que no se había 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 sistema por motivos políticos circunstanciales, no había votado en los

plebiscitos contra la organización del Poder Ejecutivo establecida en 1952.

En los partidos políticos no había tampoco, si se excepciona al batllismo, e incluso en este caso no era posible hacer entonces una generalización total, una voluntad clara de mantener el régimen colegiado y de oponerse a toda reforma del Poder Ejecutivo. Muchos sectores políticos fueron contrarios a los proyectos anticolegialistas por razones circunstanciales, de táctica política inmediata y de intereses electorales directos. Pero no podía dudarse que la mayoría de los dirigentes políticos pensaban en la necesidad de encarar una nueva reforma del Poder Ejecutivo para superar las críticas que el sistema había provocado.

Sin embargo, las críticas a la Constitución de 1952 no se limitaron a la organización del Poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, el sistema de designación de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados fue objeto de serias objeciones.

El sistema, en sí, basado en la institucionalización y coparticipación administrativa de los dos partidos mayoritarios, resultado de la historia y de la realidad política del país, podía no ser tan malo como se pretendía; pero resultaba evidente que su aplicación, hecha con pequeño y mezquino criterio, buscando el pago de favores partidarios y no la designación de los mejores administradores posibles, sin exclusiones basadas en razones políticas, resultó lamentable.

También el régimen autonómico de los entes y servicios descentralizados provocó una reacción para precisar y limitar constitucionalmente la autonomía administrativa, ya que la experiencia mostraba 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 sumaba la de impedir la planificación económica y el planteamiento gubernamental del desarrollo, no derivaba de una adecuada interpretación constitucional, sino de un constante y degenerativo proceso político administrativo.

De igual modo, el sistema adoptado para el gobierno y administración de los departamentos había resultado, en lo que se refiere a la acción de los concejos departamentales, pasible de las críticas.

En cuanto a las competencias impositivas de estos gobiernos departamentales, nadie dudaba de que, si bien era necesario un régimen que les asegure una racional autonomía financiera, sin la que no es posible obra alguna de gobierno en lo departamental, era preciso modificar un sistema que, como el de 1952, hacía difícil una coordinación

impositiva y había aparejado, en esta materia, una situación que a veces era caótica.

Estas críticas no podían hacer olvidar el aporte positivo, en su momento, del sistema colegiado, a la democratización política de la República.

Para nosotros, la pacificación política, la verdad del sufragio, la intervención activa de la ciudadanía en la lucha electoral y los altos porcentajes de votantes en las elecciones, derivaron, en gran parte en el Uruguay, de aspectos positivos de las constituciones de 1918 y 1952.

No es posible tampoco dejar de señalar que el sistema colegiado ha hecho posible en el Uruguay la rotación de los partidos políticos en el poder. Esta consecuencia se insinuó ya bajo el régimen de la Constitución de 1918, en el que el Partido Nacional obtuvo un acrecentamiento de su electorado, llegando a triunfar en las elecciones para integrar el Consejo Nacional de Administración el 8 de febrero de 1952, pero se manifestó integralmente bajo la Constitución de 1952, que preparó el resultado electoral de noviembre de 1958.

El Partido Nacional venció en las elecciones de 1958 y 1962. En 1966, en cambio, triunfó el Partido Colorado sobre el Partido Nacional y volvió a ganar en 1971, últimas elecciones antes de la dictadura, y en 1984, en las primera elecciones, luego del periodo *de facto*.

La rotación de los dos partidos mayoritarios se ha transformado así en un hecho político innegable.

No se comprendería el régimen constitucional uruguayo sin tener en cuenta no sólo la realidad de dos partidos históricos que en conjunto recogen y han recogido siempre más del setenta por ciento del electorado activo del país, sino también la circunstancia de que hasta 1958, durante más de noventa años, no hubo un sistema bipartidista con rotación de los partidos en el poder.

En efecto, después de la caída de los gobiernos de Berro y Aguirre —como consecuencia de la revolución de Flores y de la intervención en la sexta década del siglo xix 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 los gobiernos del Partido Colorado no siempre fueron apoyados 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 dos par-

tidos, pero no es menos cierto que hasta 1958 el Partido Nacional no alcanzó nuevamente el gobierno.

Poco después de la iniciación, el 10. de marzo de 1963, del gobierno elegido en noviembre de 1962, comenzó nuevamente a plantearse la cuestión de la reforma constitucional.

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 Pueblo Colorado.

Pero la convicción de la imposibilidad de obtener un resultado positivo en el plebiscito si no se iba a un proyecto fundado en un acuerdo interpartidario, la acentuación en algunos sectores políticos 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 Democristiano 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 interpartidario apoyado por la gran mayoría del Partido Colorado y un gran sector del Partido Nacional.

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 noviem-

bre de 1966 una 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 10. 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 10. de marzo de 1967.

XI

La más importante reforma, o por lo menos a la que se atribuyó mayor trascendencia y entorno 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 fundaron 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.

Sin que sea posible el análisis particular de cada una de las normas constitucionales modificadas, pasaremos rápida revista a las principales reformas y adiciones introducidas.

En el artículo 6 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 sus 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 la materia, implica también importantes consecuencias jurídicas respecto de la posición del Uruguay ante los tratados de integración vigentes.

El artículo 32 referente al derecho de propiedad y al instituto de la expropiación, se mantiene en los términos que tenía en el texto ante-

rior, 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.

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 norman programáticas de carácter socioeconómico, ampliaron los textos sobre las materias a las que ellos se refieren, ya existentes en la Constitución de 1952.

Así, el artículo 40, sin alterar la idea 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 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 a 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, numeral 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, numeral 9, inciso 2). Se modificaba 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 renuncias 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.

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).

Se eliminó la causal 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.

Otro de los objetivos que se tuvieron en vista en la reforma de 1966, fue el de limitar las competencias del Parlamento en materia presupuestal y financiera.

El artículo 86 de la carta de 1952 que respondía a una norma originaria de la 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 pudieran 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 fuera 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 las constituciones de 1934 en la Constitución vigente si la nueva Asamblea mantiene el voto de censura, no cae el presidente de la República.