

Constitución de la República oriental del Uruguay de 1918 plebiscitada el 25 de noviembre de 1917

Sumario: RESUMEN.—I. ESTUDIO ESPECIAL DEL EJECUTIVO COLEGIADO.—II. HISTORIA DE LA BANDA ORIENTAL DEL URUGUAY.—III. PRECEDENTES.—IV. LAS REFORMAS ESTABLECIDAS POR LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA DE 1918 (CONSTITUCIÓN DE BATLLE).—V. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE.—VI. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN, DEBATES Y CRÍTICAS.—VII. CRITICAS EN TORNO AL CAPÍTULO III: «DEL PODER EJECUTIVO: SUS ATRIBUCIONES, DEBERES Y PRERROGATIVAS».—VIII. OTROS PUNTOS IMPORTANTES DE LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA DE 1917.—IX. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES.—X. ESTÁTICA Y DINÁMICA CONSTITUCIONAL.

RESUMEN

El presente trabajo trata de estudiar uno de los órganos más originales (el Consejo Nacional de Administración) de la Constitución uruguaya, proyecto de 1917, plebiscitada ese mismo año y que entró en vigor en marzo de 1919.

El Consejo Nacional de Administración de la Constitución uruguaya de BATLLE (Presidente de la República del Uruguay durante varios años e inspirador de la gran reforma de 1917) constituye junto con la Presidencia de la República, mantenida también en dicho proyecto, el llamado «Ejecutivo colegiado» inspirado en alguna medida en el gobierno directorial suizo aunque con gran originalidad.

La Constitución de 1917 (reforma de 1917) se enmarcaría dentro de lo que un sector de la doctrina constitucional conoce como «constitucionalismo racionalizado» del que constituye un exponente importante la Constitución alemana de WEIMAR de 1919.

★ Letrado de las Cortes Generales.

A pesar de los avatares políticos del Uruguay en los años siguientes a su aprobación y los numerosos conflictos políticos y constitucionales sobrevivió su espíritu a la reformas de 1934 y 1952 hasta 1966.

A modo de introducción del presente trabajo, se analiza pormenorizadamente los orígenes Constitución e independencia de la República oriental del Uruguay en 1830 con su Constitución demoliberal del mismo año y que perduraría hasta la reforma de 1917.

PALABRAS CLAVE: Ejecutivo colegiado, Constitución uruguaya.

I. ESTUDIO ESPECIAL DEL EJECUTIVO COLEGIADO

La Constitución uruguaya de 1918 constituye un ejemplo de constitución archi democrática inaugurando con maestría una República presidencial parlamentaria original, regulando de manera innovadora el juego de poderes a fin de garantizar un mínimo de juego democrático, mediante la creación de un ejecutivo colegiado en el que tuvieran presencia activa no sólo representantes del partido o partidos ganadores sino también de los perdedores (a modo de gobiernos de conciliación).

Sorprende sin embargo, comparándola con la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 el que no sitúe (con alguna excepción) los derechos y garantías fundamentales en los primeros artículos de la constitución como hace la constitución de Querétaro sino al final de la misma en la sección XII a los que dedica los artículos 146 a 173. Aun cuando analizaremos en un momento ulterior tales derechos y garantías sí podemos avanzar que la Constitución uruguaya, al menos formalmente, es menos apasionada, más técnica, más ponderada y probablemente menos revolucionaria por sus propias vivencias históricas y socioeconómicas.

En cualquier caso la Constitución Uruguay de 1918 es un ejemplo paradigmático de modernidad constitucional y probablemente también al igual que sus contemporáneas de Querétaro, Weimar, Viena y la segunda República española el haber nacido demasiado pronto y en circunstancias no muy favorables (neoconstitucionalismo o constitucionalismo racionalizado).

II. HISTORIA DE LA BANDA ORIENTAL DEL URUGUAY

A finales del siglo XVIII la extensión de la «Banda Oriental» era objeto de controversia. A diferencia de la historiografía de corte nacionalista, que sostiene que el arco formado por los ríos Uruguay y de la Plata delimitaba una unidad geográfica que prefiguraba la nación y el Estado uruguayos, los actuales estudios han demostrado que las configuraciones posibles eran múltiples

(entre los principales exponentes de la tesis nacionalista puede mencionarse, Bauza, 1895-1897; Blanco Acevedo, 1922, y Pivel, 1952-1975).

Tres jurisdicciones (la intendencia de Buenos Aires y las gobernaciones de Montevideo y de Misiones) reclamaban derechos en un territorio que no tenía límites claros. A ello se sumaba la Corona portuguesa, que sostenía que las «fronteras naturales» de los dominios lusitanos en Brasil se extendían hasta el Río de la Plata. En el marco de la crisis de la monarquía española, las autoridades locales ensayaron distintas vías para asegurar la frontera, a la par que los gremios de hacendados y comerciantes asentados en los dos puertos principales del Río de la Plata (Buenos Aires y Montevideo) reclamaron mayores privilegios, territorio y jerarquía institucional. Españoles, orientales, portugueses, porteños y brasileños ejercieron su dominio en distintas partes de la Banda Oriental entre 1810 y 1830. Fueron reconocidas cinco constituciones: la de Cádiz (en 1812), las bases constitucionales del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarves (en 1828), la del Imperio de Brasil (en 1824), la de las Provincias Unidas (en 1827) y la del Estado Oriental del Uruguay (en 1830). Entre 1813 y 1820 se formularon proyectos de organización provincial y nacional de cuño confederal republicano, que se concretaron parcialmente en «el Sistema de los Pueblos Libres», con José Artigas como «protector».

En 1828, se acordó la formación de un «Estado libre e independiente» en la «Provincia de Montevideo, llamada hoy Cisplatina». Esa Convención Preliminar de Paz, suscrita por la República de las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil con la mediación de Gran Bretaña, sentó las bases para la formación del Estado Oriental del Uruguay.

En la ciudad de Montevideo, que por su posición y jerarquía podía oficiar como «cabecera» de la Banda Oriental, triunfó en 1810 el bando leal al Consejo de Regencia, sostenido por la fuerza de la marina y los españoles europeos. La instalación en Montevideo de la primera junta en América del Sur en septiembre 1808 había posibilitado una experiencia de gobierno autónomo respecto a la capital, período en el cual se buscó también que los pueblos de la Banda Oriental dependientes de la intendencia de Buenos Aires reconocieran la autoridad montevideana. Las instrucciones dadas en 1810 al diputado enviado a las Cortes de Cádiz, el capellán de las Brigadas Veteranas del Real Cuerpo de Artillería del Río de la Plata, Rafael de Zufriategui, reiteraron estas aspiraciones localistas. Sin pronunciarse sobre los principios que debía contener la Constitución, Zufriategui debía pedir la «creación de Intendencia o Capitanía General en esta banda» y «la devolución de los terrenos ocupados por los portugueses desde la Paz de Olivenza», así como apoyo militar y económico para luchar contra los insurgentes.

La vigencia de la Constitución de Cádiz fue breve y abarcó casi exclusivamente al recinto amurallado de Montevideo. Fue publicada y jurada en septiembre de 1812, pocos días antes de la formalización de un nuevo asedio a la ciudad, y culminó con la capitulación en junio de 1814 ante las tropas de las Provincias Unidas.

Durante el trienio liberal en España, y aun cuando la Provincia Oriental estaba bajo control lusitano, un grupo de españoles europeos radicado en Montevideo y en Río de Janeiro promovió la representación en Cortes, reclamó la creación de una «Capitanía General de la Banda Oriental del río Paraná» con centro en Montevideo y solicitó el envío de una expedición armada para recuperar el territorio. Según el diputado Francisco de Borja Magariños, en comunicación del 28 de agosto de 1821 al secretario de Estado y de Despacho de Ultramar, no hacerlo «alarmaría a todos», dado que en la década revolucionaria «cada ciudad, villa y pueblo se había declarado soberano e independiente». Ante la falta de respuestas de la metrópoli, el «partido realista» fue perdiendo peso y adoptando posiciones más pragmáticas. El cónsul británico en Montevideo informó a comienzos de 1825 que, a pesar de sus fuertes prejuicios contra los brasileños, «the Old Spaniards reconocían «the mildness moderation and security under that government»... Según el cónsul, aquellos con mayor poderío económico apoyaban al partido favorable al Imperio, aunque no reconocieran a Brasil derecho alguno sobre el territorio.

III. PRECEDENTES

La Convención nacional constituyente de la República Oriental del Uruguay sancionó el día 10 de septiembre de 1917 la nueva Constitución del Uruguay, que entraría a regir el primero de marzo de 1919. Como dijo el Presidente de la República Argentina DR. Feliciano Vieira, en la sesión de clausura de la convención, celebrada el 25 de octubre de 1917, la reforma constitucional constituye el acto más solemne y trascendente que haya realizado el Uruguay después que conquistó la libertad y se dictó la organización que hasta hoy rige (constitución de 1830).

Como señalara el Profesor de Vedia y Mitre «la actual reforma traerá consigo» la implantación de una concepción constitucional bastante original. El nuevo régimen no ha sido copiado de ningún sistema conocido que funcione en país alguno. Es la realización de una fusión de principios, de ideas y de normas de gobierno a lo que habría que añadir «las amargas y frustrantes experiencias socio-políticas e históricas del Uruguay. Esa combinación o transacción de tendencias y fines políticos, responde a múltiples causas, que es necesario puntualizar para la mejor inteligencia de la presente reforma.

Como ya se ha señalado más arriba, la República Oriental del Uruguay surgió a la vida independiente a raíz del tratado de paz de 1828, entre la República Argentina y el Imperio del Brasil. Estos dos países habían ido a la guerra como consecuencia de la declaración del Congreso de los pueblos orientales, reunido en la Florida el 25 de agosto de 1825. Al proclamarse en ese Congreso, la independencia de la provincia Cisplatina en cuanto al Brasil (del que formaba parte desde que el plebiscito de 1821 legalizó la ocupación portuguesa), se declaró expresa y solemnemente que la provincia Oriental era parte integrante de las Provincias Unidas del Río de la Plata. La paz entre el Brasil y la Argentina se

concertó sobre la base de la erección en el territorio disputado, de un Estado independiente, o sea, la República Oriental del Uruguay.

La Constitución de 1830 (la primera Constitución del Uruguay independiente) fue promulgada y jurada solemnemente el 18 de julio de dicho año, fecha que hasta ahora han considerado los uruguayos como una fiesta nacional. Durante el largo lapso de tiempo en que ha estado en vigor la constitución de 1830, Uruguay al igual que Argentina ha sido teatro de frecuentes movimientos revolucionarios y hasta de una prolongada guerra civil. Rosas no fue sólo un azote para los argentinos sino también para los uruguayos a quienes llevó la guerra civil siendo ya independientes y dueños de su destino pero en el que se asilaban numerosos emigrados argentinos. Justo es reconocer que de ello no era causa en manera alguna la organización constitucional fijada por su primer estatuto. Tal vez lo haya sido en cambio, las frecuentes revoluciones que pusieron en jaque a los gobiernos legales y que alguna vez llegaron hasta derrocarlos para dar nacimiento a los gobiernos de hecho que las revoluciones triunfantes impusieron. ¿Por qué? La Constitución uruguaya se inspiró en el ejemplo norteamericano y en las Constituciones argentinas de 1819 y 1826 organizando lo que se ha dado en llamar un gobierno presidencial, caracterizado este último como un gobierno republicano y representativo en el cual predomina, en el juego de poderes, la autoridad del Presidente de la República. La realidad, sin embargo, es que en los países presidenciales, el Presidente de la República tiende a absorber constitucionalmente al congreso o al parlamento siguiendo la opinión de Hamilton expresada en el *Federalista*. Hamilton consideraba que la energía del ejecutivo es el carácter prominente en la definición de un buen gobierno y la única garantía contra las tentativas y violencias de la ambición de las facciones y de la anarquía. Las afirmaciones de Hamilton deben tomarse, no obstante, a beneficio de inventario puesto que si es cierta la enorme capacidad de poder del Presidente no es menos la de los contrapesos (*checks and balances*) de la Constitución de 1787, es decir, la fuerza del Congreso (Cámara de Representantes y Senado) así como la del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. De ahí que a lo largo de su historia constitucional y hasta el momento presente se haya podido hablar por diferentes constitucionalistas americanos y europeos de diversas fases en el gobierno americano: fase de predominio presidencial, fase de predominio del Congreso, fase de predominio del Presidente especialmente durante la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y después durante el conflicto bélico de Vietnam. También en ocasiones el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. No es posible por consiguiente afirmar al pie de la letra que el Presidente siempre es el órgano absolutamente dominante en un gobierno presidencial.

También en Argentina siendo como es la suya una Constitución federal, la amplitud de facultades que en ella se reconoció el Presidente de la República se hallaban sujetas al contrapeso de los gobiernos de los Estados o provincias. En cambio, en la República Oriental del Uruguay, país unitario y de gobierno centralizado, la autoridad del Presidente se ha hecho cada vez más extendida. Ello, no obstante, y desde el punto de vista formal, el Congreso aparece en la

Constitución Uruguaya de 1830 como el único que tenía iniciativa e independencia absoluta. Sólo él podía dictar la ley, la norma, el principio que marca la orientación de la política general en el Estado (indirizzo político). Frente a ello, el Ejecutivo tendría sólo por misión ejecutar las leyes, es decir, sería la rama del gobierno más subordinada. Ello, como ya señalara MAYER no refleja el verdadero carácter de las instituciones. Los poderes separados no son simples competencias sino fuerzas jurídicas. De ahí que no estén siempre en condiciones de llenar las funciones que le son asignadas y sólo esas funciones.

Paralelamente al crédito de que ha gozado y goza la forma de definir tan erróneamente al Poder Ejecutivo en los regímenes presidenciales, ha venido desarrollándose, especialmente en los Estados Unidos y en las repúblicas sudamericanas que siguen sus huellas, una paulatina invasión de las atribuciones del ejecutivo en las de los otros poderes y especialmente en cuanto a las parlamentarias. Reflejo de ello es el criterio popular uniforme que ve en el Ejecutivo al verdadero gobierno del Estado, a todo el gobierno. De ahí que en 1915 señalara Perry Belmont ex diputado al Congreso de los Estados Unidos que: «lejos de criticar los poderes discrecionales del Presidente, los partidos se esfuerzan cada cuatro años en conferirlos al candidato de su elección y no piensan en restringirlos por la colaboración del Congreso y más adelante agrega: el interés que provoca la personalidad del presidente es de una intensidad casi emocionante. El pueblo americano no se engaña. Sabe que debe revestir a un hombre de una autoridad casi ilimitada, que lo ha de gobernar durante cuatro u ocho años y que esa autoridad se ejercerá sobre la formación de la dirección de la política nacional (a pesar de la pasión y emotividad consiguientes que manifestara en su día el citado señor Belmont, la historia de los Estados Unidos, ha demostrado tal vez en demasiadas ocasiones, que emotividad, espectáculos de masas histerizadas aparte, la personalidad, responsabilidad y buena imagen de algunos presidentes han dejado mucho que desear).

En Uruguay se ha seguido un proceso semejante. De ahí que los partidos políticos aspirarán ante todo y sobre todo a conquistar la Presidencia de la República. En Uruguay la cuestión ha sido históricamente más grave ya que la opinión pública se halla fundamentalmente dividida en los dos partidos tradicionales, los «Colorados» y los «Blancos» de los que han dicho escritores imparciales que representan las tendencias liberal y conservadora. Sin embargo la fuerza de la tradición ha sido tan grande que una sección del Partido «Colorado» segregada de este como consecuencia precisamente del proyecto de reforma constitucional, ha tomado el nombre de «Partido Colorado» riverista en recuerdo del General Rivera y proclamado que su programa de gobierno lo constituye el programa del partido del sitio de Montevideo. El Partido «Colorado» desempeña desde hace muchos años la Presidencia de la República. El partido blanco nacionalista, se ha considerado desposeído injustamente del gobierno. En este sentido el ejemplo norteamericano no ha sido particularmente positivo ni ha respondido a la tradición de los constituyentes latinoamericanos. En efecto, señala Mariano de Vedia, cuando las naciones de América del Sur, como Argentina y la Constitución del Uruguay de 1830

siguen a los Estados Unidos en la interpretación de las funciones ejecutivas se apartan de la letra y del espíritu de nuestras leyes constitucionales y de nuestra propia idiosincrasia.

Así por ejemplo, la más fundamental de esas reformas es la que se refiere a las funciones ministeriales. En los Estados Unidos los ministros no son responsables en forma alguna de los actos del Presidente. Este actúa solo. Sus decisiones, las sanciona su sola firma. Los ministros no integran su voluntad. No forman parte del Poder Ejecutivo ni llevan su representación al parlamento. No intervienen en la discusión de las leyes. No constituye por último el Ejecutivo un poder colegislador. Precisamente lo contrario ocurre tanto en Argentina como en Uruguay, ya que a pesar de que los artículos 72 de la Constitución uruguaya de 1830, y 74 de la Argentina, afirmaban que el Ejecutivo era desempeñado por una sola persona, al propio tiempo los uruguayos y los argentinos creaban «el ministerio responsable» que en Estados Unidos no existe con lo que se apartaban deliberadamente del modelo. No es por consiguiente posible aplicar los artículos citados, que establecen una definición (que son siempre perniciosas en las leyes) con olvido de las disposiciones sobre el ministerio y su poder colegislador, que fijan en verdad el carácter del Ejecutivo.

En 1903 el Dr. Victorino de la Plaza, después Presidente de la República Argentina escribía al Dr. De Vedia: le felicito por su tesis sobre «El régimen del ministerio» en el que expone con buena lógica la línea de separación entre lo que es un ministerio parlamentario como en el Reino Unido, un gabinete de secretarios del Presidente como en los Estados Unidos, y un consejo de ministros responsables como en nuestro país. Por su parte el Dr. Matienzo profesor de la Universidad de la Plata escribía: la firma del ministro no es tan sólo un requisito de forma como la del escribano en las escrituras públicas, sino el modo de responsabilizar del acto al funcionario que lo firme y que con ello se convierte en otorgante de la resolución, al mismo título que el Presidente.

La mayor parte de la doctrina coincide en afirmar que en la mayor parte de los países latinoamericanos con constituciones presidenciales, la interpretación es muy distinta de la versión de los Estados Unidos. A título de ejemplo, decir, como señala al artículo 86 de la Constitución uruguaya de 1830 que el Presidente sería el competente para concluir y firmar tratados de paz, de comercio, de navegación, de límites y neutralidad etc. Tomando tal disposición al pie de la letra, resultaría que el Presidente es la única autoridad que interviene y decide en materia de relaciones internacionales y que los tratados que el concluye y firma obligarán a la Nación sin otro requisito. Pero no es así; hay otro texto, el párrafo 19 del artículo 67, según el cual corresponde al Congreso aprobar o rechazar los tratados concluidos con otras naciones completada por el párrafo 21 que dice «autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz».

No es aceptable con arreglo a la tradición jurídico constitucional latinoamericana, al menos con arreglo a la constitución Argentina y a la uruguaya de 1830 aceptar una rígida división del Ejecutivo en presidencial y parlamentario como en el caso de los EE.UU... Las Constituciones de los dos pueblos del

Plata coincidieron en la fijación de la responsabilidad ministerial y en el hecho de que los ministros integrarán la voluntad presidencial y formarán parte por lo tanto del Poder Ejecutivo. En este punto, parte de la doctrina y el propio Dr. Matienzo, ven en este planteamiento un proceso de transición que nos llevaría a un gobierno parlamentario.

Se suele decir en la doctrina constitucional que ningún poder se integra asimismo, y desde el momento que el Presidente puede crear y revocar a voluntad el mandato de los ministros, no existe más voluntad que la suya. Pero esto no responde a la realidad jurídica: poder actuar el Presidente en todos los casos sin integrar su voluntad con otra voluntad como sería la de su ministerio. Tampoco en efecto responde a la realidad político fáctica, ya que aunque el Presidente nombre al ministerio, el Parlamento, Congreso o como quiera llamársele es una organización política integrada por partidos políticos y comités electorales (poder electoral en calificación de ANDRE HAURIOU). A este respecto, la influencia del poder electoral o de la opinión pública sobre el Poder Ejecutivo es innegable. El Poder Ejecutivo se considera responsable no sólo ante el parlamento sino directamente ante el poder electoral (o sea la masa de ciudadanos con derecho a voto).

Aparte de ello señalaba acertadamente D. Mariano De Vedia y Mitre, que nunca haya estado desde los momentos fundacionales en la economía de las leyes constitucionales de la república Argentina y del Uruguay crear un gobierno personal, que se desenvuelva sin tener para nada en cuenta la acción del parlamento, representación viva de la voluntad de la Nación. No podemos por consiguiente aceptar que nuestras Constituciones hayan creado un poder personal sin responsabilidad política.

Desde que Montesquieu proclamó su teoría sobre la división de poderes, como elemento imprescindible y básico de todo régimen democrático y como una garantía frente al absolutismo, es cierto que la pugna entre el Ejecutivo y el Parlamento ha sido continúa. Por su propia estructura mucho más reducida y más ágil y por disponer directamente del inmenso poder de la administración del Estado, el Poder Ejecutivo ha tendido siempre a considerarse el poder por antonomasia, descuidando a veces, cuando no ignorando, al órgano del que finalmente le viene la legitimidad, aún en el caso de que el Presidente haya sido directamente elegido por las urnas. En efecto, estaríamos como hemos podido observar a lo largo del siglo XIX ante lo que en ocasiones se ha llamado principio de la doble soberanía o soberanía compartida, caso de las Constituciones españolas del siglo XIX con la excepción de la Constitución de 1869 y la de 1873, caso de la Constitución francesa de 1848 e incluso de las modificaciones de Napoleón III, como es obvio también, de la Constitución norteamericana de 1787 en la que como Benjamín Franklin señalara, frente al Ejecutivo o para colaborar con él se encuentra el Congreso, a modo de un carro tirado por un caballo delante y otro detrás, que necesitan ponerse de acuerdo para no bloquear el carro.

No es posible, insisto, no es posible lograr un sistema mínimamente democrático sino existe un sistema de «checks and balances» como en la americana

o en otras Constituciones europeas. Sin garantía, no sólo de la división de poderes, sino de la reservas de competencias o de las competencias compartidas, resulta imposible un régimen políticamente democrático y responsable.

Como señalaran en 1927 los profesores españoles Pérez Serrano y González Posada, la realidad enseña que el sistema presidencial exige condiciones peculiarísimas para un funcionamiento dichoso; el ensayo francés de 1848 y la adaptación hecha por diversas repúblicas iberoamericanas (Chile antes de 1891, Uruguay 1918 y en otros países) acreditan esta verdad y previenen contra el entusiasmo irreflexivo que durante mucho tiempo ha despertado. En la propia unión norteamericana se advierten también los vicios del régimen, que si no ha dado peores frutos ha sido por la idiosincrasia de aquel pueblo, y no por las excelencias del mecanismo; aun así, allí mismo se nota que el Ejecutivo, sin autoridades federales en que apoyarse para actuar en todo el territorio, sin policía apenas, con la rivalidad de las soliviantadas soberanías localistas, es menos robusto de lo que se supone en general. Además, el conflicto entre los tres poderes es más frecuente de lo que parece y si no surgen con mayor frecuencia se debe a que el régimen no se cumple en su pureza. En efecto, los Secretarios acuden a las Cámaras, sólo que tramitan en los pasillos o con los Ponentes o en las Comisiones, los asuntos de interés general que públicamente no pueden ventilarse; y con este motivo, las Comisiones permanentes exigen, reclaman y de hecho fiscalizan; y por su parte el Senado fórmula realmente las propuestas de nombramiento de funcionarios federales que el Presidente ha de realizar; y el partido político actúa como nexo y aglutinante al margen de la Ley, para provocar la colaboración necesaria y por vía directa inasequible.

No debe de decirse, como lo hace BURGESS, panegirista de su Nación, que el ideal futuro de gobierno consiste en una República con legislación centralizada y Administración federalizada, y que Estados Unidos será quien consiga esa aspiración. La realidad es que establecer dos factores poderosos y disociados no conduce a un funcionamiento razonable: el régimen vive porque se viola su letra, o porque el espíritu público prevalece. Pero nadie se atreverá a sostener que los momentos de quietud política abundan en nuestros tiempos, ni puede reputarse perfecto un régimen que sólo sirve para las épocas sin dificultades. En el fondo, y como sugiere Kelsen, el presidencialismo implica una solución híbrida: República democrática, pero con un Ejecutivo aristocrático, como calcado que está en el modelo de la Monarquía constitucional.

IV. LAS REFORMAS ESTABLECIDAS POR LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA DE 1918 (CONSTITUCIÓN DE BATLLE)

En la República oriental del Uruguay existieron, al igual que en otras Repúblicas latinoamericanas «ministerios de conciliación». Miembros del partido opositor entraban en más de una ocasión a formar parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo las disidencias políticas de los dos partidos, en el caso uruguayo, han sido siempre tan profundas que la conciliación ha sido siempre

fugaz. Y así han sucedido a la época de las revoluciones desconfianzas y recelos, fenómenos éstos, que reflejan un estado de inadaptación al régimen constitucional hasta entonces vigente. Probablemente debido, aunque no de forma exclusiva, al sistema de la Constitución de 1830, al fundar un ejecutivo con atribuciones demasiado amplias y absorbentes siguiendo el modelo de los Estados Unidos. Sea lo que fuere, tal ha sido el origen de la reforma de la Constitución del Uruguay desde el punto de vista esencialmente constitucional.

Don José Batlle y Ordóñez, dos veces Presidente de la República presentó un plan de reformas constitucionales al finalizar su segundo mandato presidencial.

El Sr. Batlle y Ordóñez, conspicuo miembro del Partido Colorado fue el intérprete de un sentimiento colectivo. El pueblo uruguayo encontraba excesivas las facultades presidenciales. De ahí que concibiera la necesidad imposterizable de una reforma constitucional que modificara la composición del Poder Ejecutivo. Sí esencialmente la función ejecutiva no es susceptible de ser reducida, la función puede ser subdividida; puede y debe desempeñarse por más de un ciudadano, porque de esa forma pueden colaborar en la función directiva representantes de diferentes partidos políticos y no se produciría el fenómeno de que un partido sólo conquistara el Poder Ejecutivo, como cuando obtiene el triunfo de su candidato a la presidencia. Y de esa forma por último, se desvanece el fantasma de la guerra civil. La función ejecutiva se ejercería en colaboración y el jefe único, absorbente, exclusivo, supremo habría desaparecido.

El Presidente Batlle y Ordóñez no pensó para alcanzar tal finalidad en lo que se llama corrientemente (a pesar de lo falso de la denominación) en el ejecutivo parlamentario porque, tal sistema de gobierno requeriría una determinada tradición política y porque finalmente lo que importa es el gobierno de la mayoría. El Presidente habría de ser irresponsable y estar investido de la facultad de disolver el parlamento, facultades y atribuciones demasiado peligrosas en democracias jóvenes como la uruguaya.

Batlle y Ordóñez pensó por el contrario en un Ejecutivo heterogéneo. No gobernaría el partido de la mayoría exclusivamente mediante la división del ejercicio de la función. Para ello era necesario establecer un órgano colegiado, es decir un gobierno de varias cabezas, en el que no habría un partido triunfante y otro derrotado. Las fuerzas políticas tendrían su representación en el Consejo de Estado y sus decisiones se adoptarían previa deliberación y votación dentro del mismo Consejo (Consejo Nacional de Administración).

Este plan de reformas, publicado en el diario «El Día» de Montevideo provocó una intensa agitación política, en la que se acusó al Sr. Batlle de querer perpetuarse en el gobierno, ya que según sus adversarios, el ex Presidente Batlle había arbitrado el recurso del colegiado para dirigir el gobierno desde el Consejo de Estado (Consejo Nacional de Administración) ya que, siempre según sus adversarios, le habría sido muy difícil aspirar a una nueva reelección presidencial. Su sucesor en el cargo (se entiende de Batlle) don Feliciano Viera, manifestó no obstante, a pesar de la oposición de su propio partido su propósito inquebrantable de luchar a favor del gobierno colegiado. En estas condicio-

nes se celebraron las elecciones para la Asamblea General Constituyente, en las que ambos, con el objeto de garantizar una mayor imparcialidad, patrocinaron el voto secreto para esta elección, a pesar de la derrota sufrida por el partido gubernamental en las elecciones del 30 de julio de 1916.

¿Significaba ello el fracaso de la reforma constitucional?

Tal fue en un principio la interpretación que los partidos de la oposición atribuyeron al resultado de los comicios. Así el Profesor Don Luis Melian Lafinur señalaba que el 30 de julio de 1916 se obtuvo en los comicios el más espléndido triunfo contra el oficialismo elector. La realidad era sin embargo que la mayoría no se oponía al plan de reformas sino que lo condenaba por venir de donde venía y por ser de quién era, ya que es difícil admitir que esa mayoría estuviera de acuerdo con la extensión de facultades presidenciales que reconocía la Constitución de 1830.

El Partido Oficialista (Partido Colorado) no se dio por vencido y llevó a cabo dos acciones en las que no admitía la derrota: la proclamación pública de la candidatura presidencial del sr. Batlle y Ordóñez y la proposición de una ley presentada a la cámara de representantes por los Señores Buero y Martínez Thedy, según la cual el trabajo de la Convención debería ser sometido a la ratificación de un plebiscito popular, que a su vez después, habría de ser aprobado por el Senado. Al propio tiempo se iniciaban negociaciones con el adversario triunfante a fin de encontrar una fórmula de transacción o transaccional para la reforma constitucional.

El momento era excepcionalmente interesante. El Partido Blanco o Nacional, a pesar de haber triunfado, se encontraba en la imposibilidad de aprovechar su triunfo. El partido vencido tenía aun fuerzas para no desaprovechar su campaña reformista. De tales negociaciones, salió el «Pacto de los partidos», pacto que sería la Constitución, sancionada después por la Convención Nacional. El acuerdo que se llevó a «la Constitución», tenía el carácter de una verdadera transacción entre el programa o programas políticos de los partidos, sin la cual no hubiera sido posible llegar a acuerdo alguno. Los dos partidos mayoritarios renunciaron a sus respectivos planes máximos de reforma constitucional y acordaron una fórmula que, aunque no satisficiera totalmente a ninguna de las partes, refleja ideales comunes a todo el pueblo uruguayo, cumpliéndose así lo que VON TREITSCHKE decía: «bajo el nombre de Constitución entendemos el conjunto de las instituciones en que se funda y expresa la voluntad del Estado como unidad. Toda otra concepción resultará irremediablemente artificiosa».

V. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

La Convención Nacional Constituyente comenzó sus deliberaciones el 21 de noviembre de 1916, deliberaciones que se realizaron bajo la impresión del triunfo de la oposición, no tanto como un resultado político de la elección de convencionales, sino como la derrota del proyecto de creación del gobierno

colegiado que sustentaba el Partido «Colorado». De ahí que cada agrupación política representada en la Convención presentara su proyecto de reformas, proyectos impresos en una edición oficial en la que no obstante se consigna el color político de los autores de los mismos.

El primer proyecto que figura es el «proyecto de la comisión de constituyentes nacionalistas». Se mantenía el cargo de Presidente de la República pero se creaba un consejo de ministros y se establecía que estos podrían, colectiva o individualmente, plantear ante las cámaras de que formarán parte (pues las funciones de diputado y senador no serían incompatibles con la de ministro) una cuestión de confianza. Se establecía asimismo, la separación de la Iglesia y el Estado, idea también del partido colorado que había enarbolado el movimiento liberal. La separación de la iglesia y el Estado constituyó por consiguiente uno de los puntos sustanciales de la reforma, pero al partido nacional le corresponde haber aceptado la separación siempre que «se reconociera a la Iglesia el dominio de todo los templos que hayan sido construidos total o parcialmente con fondos del erario nacional». Por último, el proyecto innovaba también en cuanto al régimen municipal de los departamentos sobre la base de una amplia autonomía.

Hubo también numerosos proyectos que llevaban el nombre de su autor y de su grupo político entre los cuales son dignos de mención:

El miembro de la Convención Don Antonio M. Rodríguez presentó el proyecto del que había sido autor el Doctor Don Enrique Azarola. El proyecto establece en lo fundamental, la responsabilidad política del ministerio, como medio de que la representación popular se haga oír en las deliberaciones gubernativas, y de limitar al mismo tiempo la acción del Presidente de la República. Este sería elegido no por la asamblea nacional, sino por un colegio electoral a semejanza de las constituciones Argentina y de los Estados Unidos.

2. El Dr. Duvimioso Terra presentó también un proyecto de Constitución, proyecto que merece una mención especial, porque el Dr. Terra fue el autor reconocido de la fórmula gubernativa que podríamos llamar de «Ejecutivo dual» (principio de la doble confianza, monarquía dual, etc.). De acuerdo con dicho proyecto, el Poder Ejecutivo quedaría depositado en el Presidente de la República y sus ministros. Pero el Poder Ejecutivo no comprende las funciones meramente administrativas, sino las esencialmente políticas. A estos efectos, «el Poder administrador es delegado al Consejo de Estado» Esta corporación se compondrá de nueve miembros elegidos por ambas cámaras reunidas en forma que asegure la representación proporcional de los partidos en ellas representados». Entre las atribuciones que debería tener el Consejo de Estado merecen consignarse las siguientes, (aunque después analizaremos con más detalle cómo quedó el texto constitucional).

- A) Iniciativa de las leyes por intermedio del Poder Ejecutivo y sin perjuicio del ejercicio de igual facultad por los miembros de ambas cámaras.
- B) Prestar su consentimiento para la promulgación de las leyes por el Poder Ejecutivo o formular observaciones.

- C) Nombrar y destituir, conforme a la Constitución y a las leyes, a los empleados civiles de la administración, intervenir en los actos del Poder Ejecutivo que así lo requieran, etc., etc.

En cuanto al Presidente de la República se le atribuían, en lo fundamental, las siguientes facultades:

- A) Promulgar y publicar las leyes y ejecutarlas, así como los reglamentos de las mismas y demás que dicte el Consejo de Estado.
B) Nombrar y destituir a los ministros, requiriendo para lo primero el consentimiento previo Consejo de Estado.
C) Nombrar con asentimiento del Senado y recibir agentes diplomáticos.
D) Iniciar, con la opinión favorable del Consejo de Estado y conocimiento del Poder Legislativo, cualquier clase de tratados, los que necesitarán sin embargo para ser ratificados, la aprobación del Poder Legislativo.
E) Mando superior de las fuerzas de mar y tierra, etc.

La diputación socialista representada por los Señores constituyentes Don Emilio Frugoni y Don Celestino Mibelli, presentó a su vez un proyecto que establecía la absoluta separación del Estado y la Iglesia, disponiendo a continuación «Los bienes eclesiásticos de origen nacional pasarán a ser dominio del Estado que los destinará a fines de utilidad pública. No se podrá otorgar subsidios oficiales a ninguna iglesia, congregación y colegio donde se dé enseñanza religiosa».

En cuanto a la organización del parlamento, se establece la existencia de una sola cámara elegida directamente por el sistema de representación proporcional por cociente. El gobierno político queda delegado a un consejo ejecutivo «compuesto de tantos miembros como ministerios existan y no pudiendo ser estos menos de siete. Cada uno de estos miembros ejercerá el ministerio que la cámara determine, correspondiendo a esta misma designar anualmente quien deba presidirlo. Este consejo se elegirá por elección popular directa y al mismo tiempo que la Cámara de Diputados. «La Cámara de Diputados podrá convocar a los miembros del consejo ejecutivo para pedirles y recibir los informes y explicaciones que estime convenientes, pudiendo manifestar su disconformidad con la gestión de un miembro del consejo o de todo este, en cuyo caso la cámara podrá resolver por mayoría absoluta de votos la convocatoria de un plebiscito para pronunciarse sobre si el miembro en cuestión o todo el consejo han de continuar en sus puestos o deben cesar. El proyecto establece también el gobierno autónomo de los municipios.

El constituyente Don Horacio Jiménez de Arechaga presentó un proyecto que, como el mismo autor reconoció, coincidía en lo sustancial con el del Dr. Terra, de modo concreto, la original fórmula orgánica de los poderes ejecutivo y administrador, elemento básico de la reforma constitucional.

El proyecto del constituyente Don Juan M. Lago se refiere solamente al sufragio. Se crean a este efecto una suprema corte electoral y juntas electorales

departamentales. El sistema de sufragio es el del doble voto simultáneo (originalidad del sistema uruguayo que estamos estudiando). Según señalaba el Sr. Lago, el sistema de la representación proporcional por sí solo es un método electoral abstracto, matemático que designa o expresa cantidades numéricas; pero que no representa ni expresa ideas, intereses sociales, gremios, necesidades de los pueblos o de los partidos políticos. Es por eso que debe asociársele el principio del voto doble simultáneo, esto es, el voto por el candidato y el voto por ideas, por los partidos políticos, por los intereses y hasta si se quiere por los gremios.

Este principio del voto simultáneo (originalidad de la Constitución uruguaya que analizamos) fue sancionado luego por la Convención, en cuanto a la elección del Presidente de la República y de los miembros del Consejo Nacional de Administración.

VI. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN, DEBATES Y CRÍTICAS

Una vez más el proyecto de Constitución uruguaya de 1918 presenta nuevas particularidades:

En efecto, la Constitución de 1830, establecía en su artículo 159: «la forma constitucional de la República no podrá variarse sino en «una gran asamblea general» compuesta de número doble de senadores y representantes, especialmente autorizados por sus comitentes para tratar de esta importante materia, y no podrá sancionarse por menos de tres cuartas partes de votos del número total.

El oficialismo «Partido Colorado» que sostenía el proyecto de gobierno colegiado, había caído derrotado, este partido vencido, proclamó la candidatura presidencial del Sr. Batlle y Ordóñez para un tercer período de gobierno. Su triunfo estaba descontado de antemano ya que, de acuerdo con la Constitución de 1830, los electores presidenciales eran los miembros de las dos cámaras legislativas en las que tenía mayoría el Partido «Colorado» llamado Oficialista. Esta circunstancia, unida a la presentación de la ley a la que antes hemos hecho referencia, sobre ratificación del plebiscito, llevaron al acuerdo político de los partidos.

Como se ha puesto de relieve, el núcleo de la reforma presentada por la Convención versaba sobre la composición y funciones del Ejecutivo, es decir, las relaciones de dependencia o independencia del Ejecutivo y del Congreso, la extensión de sus atribuciones, la forma de su elección y el número de miembros que debían integrarlo. La separación de la Iglesia y el Estado, las garantías para el ejercicio del sufragio y el sistema electoral a implantar, así como la autonomía municipal de los departamentos, eran puntos de importancia secundaria y el más importante de ellos, la separación de la Iglesia y el Estado había sido patrocinado por los dos partidos tradicionales. Las discrepancias continuaban

planteadas en toda su integridad en lo referente al Poder Ejecutivo, con la misma intensidad que en el momento inicial del movimiento reformista (cuando el Sr. Batlle y Ordóñez lanzó su iniciativa a favor del órgano colegiado para suprimir la prepotencia presidencial y sus adversarios políticos le acusaban de querer perpetuarse directa o indirectamente en el poder).

El proyecto antes aludido, el proyecto del Dr. Duvimioso Terra facilitó el acuerdo constitucional. Por él se mantenía el cargo de Presidente de la República, restando al Presidente, las funciones que no eran esencialmente políticas. Las de carácter administrativo pasan a ser desempeñadas por un Consejo de Estado. De tal manera, se subdivide el poder político en un Poder Ejecutivo propiamente dicho y en un poder administrador.

El proyecto inspirado en el proyecto el Dr. Terra fue presentado por los constituyentes a la Convención Nacional Constituyente en la sesión del 6 de junio de 1917. Aunque el citado proyecto fue objeto de debate en la Comisión de Constitución, la Convención lo aprobó totalmente a pesar de ello. El plebiscito popular subsiguiente, realizado el 25 de noviembre de 1917 consagró la reforma. De acuerdo con lo resuelto por la Convención, la Constitución entraría en vigor el uno de marzo de 1919.

La Comisión de Constitución no consideró necesario realizar un informe extenso de dicha reforma exponiendo las razones jurídicas de las mismas. Tal proyecto era en efecto el fruto de un acuerdo constitucional, efectuado por los representantes de las dos mayores fuerzas políticas del país.

Tal actuación por parte de la Comisión de la Convención sobre la discusión del proyecto de reforma suscitó vivas críticas, dando lugar a 24 enmiendas presentadas por constituyentes independientes o formaciones distintas a las de los dos partidos de la mayoría.

Así, por ejemplo, el Sr. Frugoni (socialista) manifestaba su acuerdo a parte de la obra realizada por la Convención: el voto secreto y la representación proporcional, dos preciosas conquistas que no hubieran podido incorporarse a nuestra Constitución si el partido del poder hubiera mantenido su abierta hostilidad. Aceptamos, claro está, las partes relativas a las garantías electorales y otras que coinciden con nuestros puntos de vista en materia de derechos políticos; pero rechazamos muchos de esos artículos, entre ellos, naturalmente aquel que regala a la iglesia los bienes costeados y sostenidos con el concurso de la Nación; y como si no fuera bastante ese regalo exime a los templos de impuestos y contribuciones en un país donde las fábricas, talleres, industrias y comercio útiles, deben sobrellevar los impuestos más abrumadores y las patentes más antieconómicas.

Por su parte el Sr. Antuña de la Unión Cívica fue de un antirreformismo neto y categórico en todas las materias no relacionadas con el sufragio.

A raíz de esta disertación, fue sancionado en general el proyecto aprobándose las enmiendas a los capítulos primero y segundo relativas entre otras a las funciones del poder legislativo. Así y con relación a este último, las modificaciones tienden a limitar «la omnipotencia ejecutiva», estableciendo disposiciones como las siguientes: Todo legislador puede pedir a los ministros de Estado

los datos e informes que estime necesario para llenar su cometido. Si el ministro no facilitare los informes, el legislador podrá solicitarlos por medio de la Cámara a que pertenezca (art. 49 de la nueva Constitución). «Cada una de las Cámaras tiene facultad, por acuerdo de la tercera parte de sus miembros de hacer venir a su seno a los ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime conveniente, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización (art. 50). «Las Cámaras podrá nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos» (art. 51).

Se mantiene la existencia de una comisión parlamentaria permanente durante el período de suspensión de sesiones investida de las facultades del Congreso antes enunciadas; dicha Comisión Permanente podrá también convocar a la Asamblea general ordinaria y extraordinaria. Aparte de ello (autoconvocatoria de las Cámaras) la Asamblea se reunirá en las fechas indicadas sin necesidad de convocatoria especial del Poder Ejecutivo. Aparte de ello, el congreso podrá ser convocado también por el Consejo Nacional de Administración.

Como puede observarse todas las disposiciones señaladas tienden a establecer garantías efectivas en el sentido de que el Poder Ejecutivo no podrá prescindir del poder legislativo y aprovechar su receso para contrariar su acción constitucional.

VII. CRÍTICAS EN TORNO AL CAPÍTULO III: «DEL PODER EJECUTIVO: SUS ATRIBUCIONES, DEBERES Y PRERROGATIVAS»

El diputado Sr. Vidal inició su intervención señalando, que la enmienda trece al artículo 72 de la Constitución vigente, implica una división efectiva del Poder Ejecutivo, ya que por un lado sitúa al Presidente de la República con el ministerio de guerra y el de relaciones exteriores, y en otra al Consejo de Administración con el ministerio de industria, obras públicas e instrucción pública, y una zona media en donde se mueven las dos entidades con atribuciones diversas para unos y otros de los componentes. Es algo así como el rey en París con su corte, y los protestantes en la Rochela con su parlamento, su ejército y sus plazas fuertes. Dentro de la ciencia constitucional, tal propuesta es caprichosa, anómala y quimérica. Se ha procedido con un criterio inaceptable intentando conciliar cosas que son irreconciliables, porque son antagónicas: no hay transacción posible entre el gobierno colegiado y el gobierno unipersonal.

Citando la obra de Barthelemy «Le role du pouvoir executif dan les republiques modernes», acerca del gobierno colegiado de Suiza dice: «El Ejecutivo en Suiza no esta tan suprimido de hecho como podría hacer creer la pura teoría constitucional. Se encuentra en una situación de subordinación y si ello no ha sido más desventajoso para Suiza se explica por circunstancias diferentes en ambos países. A pesar de las circunstancias particularmente favorables en Suiza, este país ha tenido que sufrir las consecuencias de la debilidad de su

ejecutivo, y muchos publicistas lo testimonian. Añadió finalmente que, con un sufragio verdaderamente organizado, con leyes electorales que garanticen la independencia y la libertad de voto no hay que temer los avances ni la omnipotencia del Poder Ejecutivo».

El diputado Antuña antes mencionado, representante de los católicos, señaló por su parte «Lo verdaderamente defectuoso en este proyecto, no es pues, que se procure sustraer de la autoridad directa del Presidente de la república determinadas competencias como el dominio industrial del Estado, sino que, dentro del campo preciso, inconfundible y típico de las funciones ejecutivas, aun las más específicas y primarias, el proyecto crea dos poderes, uno al lado de otro. Es el ejecutivo dual, dividido, estrangulado. Imposible negar que en esta situación surgirán toda suerte de conflictos de proporciones desmesuradas. Si estos conflictos surgen bastará con recurrir al Poder Legislativo para que los dirima, y efectivamente así ocurrirá cuando esos conflictos sean de índole jurisdiccional, pero no cuando haya dentro del sólo Poder Ejecutivo dos órganos del mismo en actitudes contrapuestas y hostiles.

El diputado Buero señaló por su parte dirigiéndose al Presidente de la Convención: el hecho es, Sr. Presidente, que de ese choque de tendencias registrado en la convención ha surgido un concepto que parece hallar resistencias en esta Asamblea, porque se le considera anómalo, inarmónico e irregular, hasta el punto de que el Sr. Constituyente Vidal lo compara metafóricamente a los tritones bimorfos y a los sátiros capripedes, pero eso no es así. Los cometidos o las funciones que se asignan al Consejo de Estado tienen una característica predominantemente administrativa y exigen ante todo, más que la celeridad y la presteza, la deliberación y la reflexión ponderadas. Citando a Hamilton y a Washington decía el diputado Buero que en los momentos en que estos prohombres hablaron, el gobierno fuerte era algo más que una exigencia de un tratadista de derecho constitucional: era una necesidad vital porque se trataba de países que comenzaban a organizarse y que debían luchar, al mismo tiempo contra el peligro externo y la anarquía interior. Muy distinta seguramente hubiera sido la opinión de los próceres citados si hubiera de aplicarse el concepto de Poder Ejecutivo en épocas normales en que privan, no la celeridad, la presteza y la energía sino, por el contrario, la decisión fría y madura, la escrupulosa fiscalización administrativa y el conjunto de conocimientos variadísimos que debe poseer quien está al frente de la administración. Refiriéndose al Ejecutivo pluripersonal en Suiza, el Sr. Buero señaló, que si bien es cierto que el Ejecutivo suizo fue en su origen un congreso de plenipotenciarios encargado de limitar y contrapesar las diferentes influencias de razas, nacionalidad y lenguas que se podían advertir en el mundo político suizo, también es exacto que con el transcurso del tiempo ese consejo federal ha llegado a actuar como un cuerpo colectivo encargado de la administración y ha perdido por completo su carácter de congreso de plenipotenciarios.

La Constitución que de aquí salga será, Sr. Presidente, como todos los organismos vivos que han sido engendrados en el dolor y en el combate; tendrá

sus defectos y podrá herir el afán de armonía y de simetría de algunos espíritus selectos.

Intervino a continuación el Sr. Campisteguy, quien por su parte impugnó la reforma en proyecto diciendo: ¿Cuáles son las ventajas que nos ofrece la división del Poder Ejecutivo entre dos autoridades, una plural y la otra unipersonal? El Consejo de Administración, tal y como se presenta, está muy lejos de parecerse al colegiado suizo o al otro criollo que fue aprobado por aclamación en la asamblea que los colegialistas realizaron el año pasado en los salones de la Lira (asamblea política del Partido Colorado). No podrá citarse un solo estatuto que divida al Poder Ejecutivo en dos cuerpos con sus respectivas cabezas, creando así dos organismos que ni siquiera actuarán aisladamente dentro del límite de sus atribuciones. Esa falta de precedentes constitucionales que prestigien esta reforma, es la demostración más palmaria de que el país se interne en una región desconocida, inexplorada, quizá demasiado escabrosa para eludir los peligros que se presenten en el futuro. Mientras las ideas políticas y los propósitos administrativos profesados por el Presidente de la República y el Consejo de Estado concuerden en el desarrollo de sus aspiraciones y las finalidades que persiguen, las apariencias darán la razón a los que estiman posible el ejercicio del Poder Ejecutivo en dos organismos de la misma índole y de igual categoría. Entendiéndose esas dos autoridades, nada grave podrá ocurrir que altere la opinión pública.

También en contra del proyecto intervino el Sr. Menciondo señalando que su voto sería negativo «por considerar que en el capítulo de enmiendas en discusión hay fórmulas que son contrarias a la democracia, la estabilidad y a la tranquilidad de la República». Encomio el régimen de gobierno imperante en los Estados Unidos sosteniendo que era inútil corregir la constitución si no se corregían los malos hábitos políticos.

Intervino también en contra del proyecto el Sr. Díaz, insistiendo en la inviabilidad e impracticabilidad de un plebiscito en el Uruguay. Las dificultades de comunicación, dificultades materiales muchas veces insalvables, impedirían al pueblo concurrir todos los días a manifestar su opinión. Nadie puede dudar de que un pueblo como el nuestro, con tan pocos hábitos democráticos, sentiría inmediatamente el cansancio si se le reclamara continuamente para dirimir los conflictos entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. ¿Qué sucedería entonces? Sucedería lo previsto: el pueblo fatigado abandonaría sus derechos y todo quedaría a merced de la organización oficial siempre pronta a actuar.

A favor de la reforma intervino Don Aureliano Rodríguez Larreta quien aludió a la necesidad de que todos los políticos debían de transigir, porque refiriéndose a la Constitución argentina de 1853 citaba el siguiente comentario del padre Esquiú: «Aceptad la Constitución, porque la Constitución es un código de libertad que a todos nos protegerá. El que haya algún artículo, el que haya alguna disposición que nos repugne, no es motivo para rechazar la Constitución que se proyecta.» (la Constitución argentina contenía disposiciones que los católicos no consideraban aceptables). Porque todos reconocen que en el pacto que está sometido en estos momentos a la consideración de la

Convención se consignan reformas institucionales por las cuales se ha derramado en el país mucha sangre. La representación proporcional, Sr. Presidente, el voto secreto, no son cosas despreciables. Yo creo, Sr. Presidente, que esta división de las funciones del Poder Ejecutivo, en Poder Ejecutivo exclusivamente, y en poder administrador, Presidente de la República y Consejo Nacional de Administración, es una idea feliz. Finalmente citando a BRYCE: «No hay régimen en el que no hayan de ocurrir conflictos. Los conflictos existen bajo todos los regímenes políticos, salvo uno: el de una autoridad absoluta.

Intervino a continuación el Dr. Martín C. Martínez quien dijo: este proyecto que discutimos tiene su originalidad; entre los pueblos que merezcan la pena de ser citados, yo no conozco otro que soporte el centralismo absorbente del nuestro, porque los hay que tienen el gobierno federal, y entonces el poder y sus influencias se reparten entre el poder central y los gobiernos locales; los hay que, aunque no tengan organización federal, tienen una organización municipal muy desenvuelta y también, entonces, se reparten el poder y sus influencias; los hay que tienen el régimen parlamentario, y los partidos se turnan en el poder y también así se va repartiendo lo que es de todos y evitando que uno lo acapare. El «unicato», es también una originalidad, y entonces ha de perdonarse un poco al partido que lo soporta desde hace medio siglo, que tras haber tenido la bonhomía de pugnar porque no se le amputaran los 19 tentáculos antiguos, no se desespere de que le amputen los tentáculos nuevos, y no crea que en semejante ara debe sacrificarse la solución de una crisis gravísima: el voto secreto, la autonomía municipal y la representación proporcional.

Agotado el debate, se aprobaron las reformas y modificaciones. Lo mismo ocurrió en la discusión particular. Por otra parte, el pacto constitucional había anticipado tal resultado. Es justo reconocer, sin embargo que la larga y erudita deliberación consolidó la solución ya prevista y por lo demás inevitable

Recapitulando: la reforma constitucional de 1917 comprendió sustancialmente:

- A. La Iglesia y el Estado.
- B. El sufragio y la ciudadanía.
- C. La subdivisión de las funciones ejecutivas.
- D. La autonomía municipal.

Sobre el tercer punto, al que hemos dedicado las páginas que preceden, es preciso insistir en la originalidad del sistema de gobierno que establece la nueva Constitución uruguaya. La reforma constitucional no ha supuesto ni la copia ni la adaptación de ningún sistema extraño. Se inspira por el contrario en la observación de los mecanismos gubernamentales extranjeros y propios, en sus ventajas e inconvenientes, en las idiosincrasias nacionales y en los obstáculos a la liberación de la democracia demostrados por la experiencia en la práctica constitucional. La nueva Constitución es por consiguiente una solución a las más graves cuestiones de derecho público moderno. El tiempo dirá si es una opción acertada.

Debe añadirse además: uno de los problemas más claros que se planteó a lo largo de los debates en la Convención Constituyente fue el de la solución dada a la organización de los servicios públicos en los distintos estados miembros de la unión americana así como en Francia, Alemania, España e Inglaterra. Los uruguayos intentaron resolverlo, desintegrando el poder del Presidente. Para ello el Dr. Terra autor de la fórmula de conciliación propuso que se creará un poder administrador frente al Poder Ejecutivo. Se llegó a un acuerdo sobre la base de mantener este último término subdividiendo el poder entre el Presidente y el Consejo Nacional de Administración. El resultado es que el mismo Consejo de Administración, elegido como el Presidente por votación popular, tendrá las características de lo que se sigue llamando un poder del Estado.

¿Rompe ello con el dogma de la separación de poderes?

No necesariamente. El término poder no puede conciliarse con la organización democrática del gobierno a que debe aspirar todo espíritu democrático. Y si se dijera que dicho término «poder» no quiere decir ni «supremacía» ni «soberanía» como quería Montesquieu, sino que la teoría de la separación de poderes debe entenderse sólo como la delimitación de las competencias en el gobierno, debía contestarse de acuerdo con el artículo 15 de la Constitución Uruguaya que declara a cada poder investido de soberanía lo que mantiene el mal sin curarlo. No se trata de una cuestión de palabras sino de algo más. No obstante la existencia de las disposiciones aludidas, en la nueva Constitución, ello implica una reforma fundamental en la vida constitucional del Estado. Se ha cercenado el poder del príncipe heredado por el Presidente de la República en las Constituciones americanas. Se ha creado frente a él una nueva entidad que ni lo absorbe ni lo paraliza en su acción pero con la cual debe colaborar a riesgo de poner en peligro el desarrollo normal de la vida institucional. Se ha roto en realidad con el «mito» de la separación de los poderes, se han señalado nuevos horizontes a la acción pública, tratando de favorecer al país.

La nueva Constitución consagra las secciones séptima y octava al Poder Ejecutivo y al Consejo Nacional de Administración respectivamente.

La sección séptima (arts. 70 a 82) dedica el primer artículo, es decir, el 70 a la definición del Poder Ejecutivo, destinando los siguientes a definir minuciosamente las funciones, elección y régimen jurisdiccional del Presidente de la República.

El artículo 70 dice: el Poder Ejecutivo, es delegado al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración. Ya hemos analizado suficientemente, como se originó tan novedosa división del ejecutivo y con qué alcance. Los artículos siguientes se refieren a:

Elección directa por el pueblo mediante el sistema del doble voto simultáneo con las garantías que para el sufragio establece la Sección segunda considerándose la República como una sola circunscripción (art. 71).

Las funciones del Presidente durarán cuatro años (art. 72).

El artículo 79 enumera hasta 22 las competencias del Presidente de la República, algunas exclusivas y otras en colaboración con la autorización de las Cámaras y del Consejo Nacional de Administración.

Casi todas las funciones propias de un Presidente de la República son, como se ha señalado, compartidas con el Poder Legislativo y con el Consejo de Administración, reservando el párrafo cuarto del artículo 79 en exclusiva al Presidente de la República, el nombramiento o destitución de los Ministros de Relaciones Exteriores, de Guerra y Marina e Interior así como los empleados de estas secretarías.

La sección octava (arts. 82 a 104) define la composición, elección, atribuciones deberes y prerrogativas del Consejo Nacional de Administración.

Esta verdadera innovación de la Constitución Uruguaya de 1917 crea, como ya hemos señalado anteriormente, un Consejo Nacional de Administración en los siguientes términos:

Artículo 82. El Consejo Nacional de Administración se compondrá de nueve miembros elegidos directamente por el pueblo (al igual que el Presidente de la República), mediante el sistema del doble voto simultáneo por lista incompleta y con las garantías que para el sufragio establece la sección segunda, correspondiendo las dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera restante a la del otro partido que le siga en el número de sufragios obtenidos.

El artículo 85 establece que el cargo de consejero durara seis años, debiendo renovarse por terceras partes cada bienio.

El artículo 96 único del capítulo tercero señala: el Presidente presidirá las sesiones, firmará las resoluciones y comunicaciones del Consejo con el Ministro a que el asunto corresponda y con el Secretario del Consejo.

El capítulo cuarto (art. 97) establece las competencias del Consejo Nacional de Administración en los términos siguientes:

Corresponde al Consejo: todos los cometidos de administración que expresamente no se hayan reservado para el Presidente de la República o para otro poder, tales como los relativos a instrucción pública, obras públicas, trabajo, industrias y hacienda, asistencia e higiene; dar cuenta instruida a la asamblea de la recaudación de rentas y de su inversión en el último año; preparar anualmente el Presupuesto General de Gastos; dictar las providencias necesarias para que las elecciones se realicen en el tiempo que señala esta Constitución.

En lo que respecta a los asuntos de su dependencia, le corresponden también todas las facultades y deberes que tiene el Presidente de la República en virtud de los apartados cinco al doce del artículo 79, y con las limitaciones allí establecidas.

En materia impositiva, el artículo 98 establece: en los casos de iniciativa de leyes sobre creación o modificación impuestos, contratación de empréstitos, circulación monetaria o fiduciaria, o que se relacionen con el comercio internacional y preparación del Presupuesto General de Gastos, debe requerir la opinión del Presidente de la República. Este contestará dentro del término

máximo de diez días, considerándose la falta de contestación dentro de ese término, como expresión de conformidad. En el caso de que el Presidente expresara su disconformidad, el Consejo podrá llevar adelante su iniciativa siempre que ésta sea apoyada por los 2/3 de sus miembros.

Finalmente, por lo que respecta a competencias, el artículo 100 dispone que los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas serán administrados por Consejos autónomos. Salvo que sus leyes los declaren electivos, los miembros de estos Consejos serán designados por el Consejo nacional. A este incumbe también, destituir a los miembros de los Consejos especiales con autorización del senado.

Finalmente el artículo 105 relativo a los Ministros de Estado señala: además de las Secretarías de Estado que establece el artículo 79 como dependientes del Presidente de la República, habrá las que la ley determine como dependientes del Consejo Nacional. El Consejo para nombrar o separar a sus ministros necesita la mayoría de sus votos y el artículo 106 añade: el Ministro o Ministros será responsables de los decretos y órdenes que firmen.

Como se habrá visto, tanto el Presidente como el Consejo de Administración tiene cada uno sus Ministros: el primero está asistido por Ministros de guerra y marina, del interior y de relaciones exteriores; el segundo, por los que determine la ley (art. 105) sobre la base de la competencia que al Consejo se atribuye por el artículo 97. Se declara compatible el cargo de ministro con el de legislador (art. 111) y se faculta a todos los ministros aun cuando no sean legisladores para asistir a las sesiones de las cámaras y tomar parte en las deliberaciones (art. 112) y este mismo derecho se reconoce a los miembros del Consejo de Administración (art. 103).

Todas estas disposiciones son verdaderamente innovadoras en cuanto a los conceptos corrientes sobre el carácter de la función ministerial.

¿Se trata de un régimen parlamentario? ¿Se trata de un régimen presidencial?

Los uruguayos han roto casi del todo con esta falsa clasificación. Clasificado el sistema uruguayo como régimen presidencial, el ejecutivo se ha identificado hasta confundirlo con el Presidente. Es decir a éste se le investido con el «poder».

Aunque la reforma uruguaya destaca la importancia de la institución ministerial, no declara a los Ministros parte integrante del ejecutivo. La nueva constitución, habla como la Constitución argentina, de las atribuciones del Presidente, no de las atribuciones del ejecutivo. Es cierto que identifica el ejecutivo con el Presidente; lo que en definitiva importa es mantener un poder personal. En las atribuciones que se fijan al Consejo de Administración tampoco se dice que esas atribuciones sean conjuntas del consejo y del ministerio. Pero debe reconocerse que los constituyentes tuvieron oportunidad de aclarar el alcance de la institución y sin embargo conservaron en parte la terminología americana.

Algo contribuyó sin duda el libro «El Poder Ejecutivo y sus Ministros» publicado en Montevideo poco antes de la reforma por Justino Jiménez de Arechaga. En él se sostiene el criterio norteamericano sobre la autoridad personal del Presidente y se considera que los ministros no integran el Poder Ejecutivo, ya se trate del régimen constitucional norteamericano, como del sistema constitucional argentino o uruguayo o del régimen inglés de gabinete.

Es indiscutible que la aplicación del nuevo código político traerá dificultades, tropiezos, conflictos de jurisdicción y hasta tal vez sacudimientos políticos, pero nunca han dejado de producirse ante reformas tan fundamentales como esta. La tercera república francesa es en definitiva la realización del programa de libertad de la revolución.

La posibilidad de conflictos jurisdiccionales o de tropiezos más o menos grandes en el juego de poderes, no ha debido detener y no ha detenido en su obra a los eminentes reformadores.

VIII. OTROS PUNTOS IMPORTANTES DE LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA DE 1917

A. Libertad religiosa

Artículo 5. Todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna. Reconoce a la Iglesia Católica el dominio de todos los templos que hayan sido, total o parcialmente, construidos con fondos del Erario Nacional, exceptuándose las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles u otros establecimientos públicos. Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados actualmente al culto de las diversas religiones.

B. Derecho de sufragio

Artículo 9. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la nación; como tal es elector y elegible en los casos que se designaran.

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:

1. Inscripción obligatoria en el Registro Cívico.
2. Los funcionarios policiales y los militares en actividad deberán abstenerse, bajo pena de destitución, de formar parte de comisiones o clubs políticos, de suscribir manifiestos de partidos y, en general, de ejecutar cualquier otro acto público de carácter político, salvo el voto.
3. Voto secreto.
4. Representación proporcional integral.

Artículo 10. El reconocimiento del derecho de la mujer al voto activo y pasivo en materia nacional o municipal, o en ambas a la vez, sólo podrá ser hecho por mayoría de dos tercios sobre el total de los miembros de cada una de las Cámaras.

SECCIÓN IV DEL PODER LEGISLATIVO Y SUS CÁMARAS CAPÍTULO I

Artículo 16. El poder legislativo es delegado a la Asamblea General, la cual según el artículo 18 se compondrá de dos Cámaras: una de Representantes y otra de Senadores.

C. Cámara de representantes

Sus miembros elegidos directamente por el pueblo en la forma que determine la ley electoral (art. 19) desempeñaran sus funciones por tres años (art. 21).

La primacía de la Cámara de Representantes sobre el Senado se desprende del artículo 25.1.

A la Cámara de Representantes, corresponde la iniciativa sobre impuestos y modificaciones con que el Senado las devuelva así como «El derecho exclusivo de acusar ante el Senado a los miembros de ambas Cámaras y de la Alta Corte de Justicia.

D. Senado. Composición

Artículo 26. La Cámara de Senadores se compondrá de tantos miembros cuantos sean los Departamentos del territorio de la República a razón de uno por cada Departamento.

Artículo 27. Su elección será indirecta, en la forma y tempo que designara la ley.

Artículo 28. Los Senadores duraran en sus funciones por seis años; debiendo renovarse por tercios en cada bienio.

Finalmente y como alto órgano en funciones jurisdiccionales, según el artículo 36. Al Senado corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de representantes, y pronunciar sentencia con la concurrencia al menos de las dos terceras partes de votos, al solo efecto de separarlos de sus destinos.

E. Comisión permanente

Artículo 52. Mientras la Asamblea estuviere en receso, habrá una Comisión Permanente, compuesta de dos Senadores y de cinco Representantes, nom-

brados unos y otros a pluralidad de votos por sus respectivas Cámaras. Dicha Comisión Permanente velara sobre la observancia de la Constitución y de las Leyes (art. 54).

F. Bicameralismo imperfecto

El artículo 57. Confirma la primacía de la Asamblea General. Todo proyecto de ley, a excepción de los del artículo 25, puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, a consecuencia de proposiciones hechas por cualquiera de sus miembros, o por el Poder Ejecutivo por medio de sus ministros.

G. Derechos y garantías

La sección XII de la Constitución los regula con amplitud en los artículos 146 a 173.

A diferencia de las Constituciones de Querétaro, Weimar, Viena y Segunda República Española, la Constitución Uruguaya de 1917 responde todavía al constitucionalismo liberal del siglo XIX consagrando de manera detallada y exhaustiva el «status negativo» de libertad (libertades del individuo frente al Estado) y apenas consagrando derechos económicos y sociales propios del Estado social y democrático de derecho. Lo hará la Constitución de 1934, que superando la Constitución de 1917, establecerá una amplia tabla de derechos económicos y sociales, inspirándose de modo particular en la Constitución mexicana de 1917.

IX. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES

No cabe la menor duda, como señalara el Profesor Héctor Gros Espiell que bajo la Constitución de 1917 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 vigor de la Constitución de 1917, la República se acostumbró a ver dos partidos opuestos, que hasta ese momento dirimían, en general, sus contiendas en el campo de batalla, sentar a su representantes en una misma mesa, discutiendo con serenidad y razón los problemas de gobierno y administración. Puede decirse que fue a partir de 1917 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 controles parlamentarios provocó más renuncias ministeriales como consecuencia de votos de censura unicamerales o de declaraciones de falta de confianza.

Esta realidad política, vivida a partir de 1917 y fundada en los nuevos textos constitucionales, es la fórmula neoparlamentarista que se habría de adoptar en 1934, formulando de nuevo una originalidad uruguaya dentro de lo que hemos llamado neoconstitucionalismo del período de la primera posguerra.

A partir de la Constitución de Batlle, tras la reforma parcial de la misma por la Constitución de 1934 se llegará con ligeros retoques hasta la Constitución de 1966 actualmente en vigor.

¿Original el ejecutivo colegiado?

Aunque según el Profesor Gros Espiell, el Presidente de la República uruguaya Don José Batlle y Ordóñez se inspiró directamente en las instituciones helvéticas (régimen de ejecutivo directorial), es preciso señalar que el Consejo Nacional de Administración, tal como se estableció en la Constitución de 1917, tenía diferencias fundamentales con el Consejo Federal Helvético. 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 mientras en la Constitución uruguaya de 1917 existían ministros, designados por el Consejo de Administración, en el régimen suizo cada consejero federal desempeña un departamento ejecutivo.

Ello, no obstante, la fórmula adoptada por la Constitución uruguaya de 1917 con respecto al Poder Ejecutivo, fue indudablemente original, y teóricamente no dejaba de ser interesante la división entre las funciones ejecutivas y administrativas, asignándolas ahora a órganos distintos. No obstante, era previsible que la división del Poder Ejecutivo en dos órganos situados 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 como ocurriría años más tarde en 1933.

Sobre la base original, representativa y democrática de la Constitución uruguaya de 1917, la Constitución de 1934 nacida de un golpe de estado paradójicamente consensuado por la mayoría de las fuerzas políticas superó algunos de los defectos del ejecutivo colegiado y profundizó en un sentido democrático en todos los capítulos de la Constitución, sufragio popular, equiparación hombre-mujer, relaciones Iglesia-Estado, reforma del Senado, nueva y más completa tabla de derechos económicos y sociales.

X. ESTÁTICA Y DINÁMICA CONSTITUCIONAL

Una vez más, y de manera dialéctica el derecho y en este caso el derecho constitucional debe adaptarse a las fuerzas político sociales cambiantes. De

acuerdo con la conocida expresión de LOEWENSTEIN, «el traje constitucional debe adaptarse al cuerpo político social.»

En efecto, y también de manera dialéctica con el fin de la Constitución de 1830 y la futura Constitución de 1917 se cerraba un ciclo histórico en Uruguay dominado por el caudillismo, determinado durante largos períodos del siglo XIX por el militarismo, caracterizado por las revoluciones sangrientas a que se enfrentaron hasta 1904 los dos partidos tradicionales. El lento proceso de formación de una clase media; el aumento de la cultura popular (fruto de las leyes de educación general, laica y gratuita, proyectadas por José Pedro Varela); la transformación del campo en un elemento de producción y de riqueza; el desarrollo económico impulsado vigorosamente después de 1904; el inicio de la general comprensión de la necesidad de tolerancia política así como 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 los últimos años del siglo XIX y en los primeros del siglo XX, 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 de la Carta de 1830.

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