

MUNDO HISPANICO

URUGUAY. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 16 DE DICIEMBRE DE 1951: EL EJECUTIVO «COLEGIADO»

EL 26 de octubre de 1951 fué aprobada una ley constitucional de reforma de la Constitución de 1942, y el 16 de diciembre del mismo año quedó aceptada, no muy lucidamente, en referéndum popular. La reforma afecta fundamentalmente a la organización del Poder ejecutivo, que adopta ahora una modalidad peculiar dentro del Derecho constitucional contemporáneo (1). Estas líneas se proponen dar a conocer la importante reforma, comentarla y establecer las oportunas relaciones con los antecedentes históricos y sistemas aproximados hoy vigentes. Es decir, no intentamos hacer un estudio monográfico sobre el contenido total de la reforma, sino tan sólo describirla y confrontarla sumariamente, en lo que se refiere al ejecutivo, con otras organizaciones presentes y pasadas.

Nos limitaremos a hacer las indicaciones bibliográficas más significativas, sin fatigar al lector con alardes de erudición que están al alcance de cualquier fichero propio o ajeno medianamente organizado.

* * *

La introducción del Ejecutivo colegiado tuvo lugar en la Francia revolucionaria, y en su nacimiento, como afirma Esmein (2), operó, por un lado, la prevención antimonárquica que por principio

(1) El texto de la nueva Constitución modifica también en otros extremos menos fundamentales al anterior (Hacienda, descentralización, responsabilidad del Estado, justicia electoral, etc.), en forma fácilmente discernible con la lectura cotejada de ambos y con los propósitos que refleja el informe de la Comisión parlamentaria.

(2) ESMEIN, *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, 1928; t. II, pág. 32 y ss.

hacia sospechosa una jefatura del Estado o del Ejecutivo de tipo unipersonal, y por otro la creencia de que un órgano pluripersonal haría más difícil la actuación del Ejecutivo contra el Legislativo y contra las libertades públicas. La primera realización fué la de la Constitución de 1793, que tras afirmar la unidad, indivisibilidad e inalienabilidad de la soberanía, hacer una distinción entre representantes y agentes y no habla de separación de poderes, sino de límites de las funciones públicas, crea un Consejo ejecutivo de veinticinco miembros, nombrados por el Cuerpo legislativo y con la misión de llevar «la dirección y vigilancia de la Administración general, no pudiendo actuar sino en ejecución de las leyes y decretos del Cuerpo legislativo». El Consejo nombraba a los «agentes en jefe de la Administración general» a la manera de ministros aún más específicamente administrativos, pero sin carácter homogéneo y dependientes tanto del Consejo como del Cuerpo legislativo.

La Constitución de 1795 presenta también un órgano ejecutivo colegiado. Como la anterior, parte de la proclamación de la soberanía nacional una, indivisible e inalienable; pero admite la delegación de la soberanía y establece una rígida separación de poderes. Según su artículo 132, «el Poder ejecutivo se delega en un Directorio (3) de cinco miembros, nombrados por el Cuerpo legislativo, que actúa de Asamblea electoral en nombre de la nación»; a su vez el Directorio nombra a los ministros y los revoca cuando estima conveniente. «Esta organización —dice Duguit— fué una de las causas principales de la anarquía gubernamental, que hizo posible el golpe de Estado de 18 de Brumario y la Constitución del año VIII, que prepara la concentración de todo el Poder en manos del primer cónsul, primero, y del emperador después» (4). Vista la experiencia, en 1848 la Asamblea Constituyente se decidió por la instauración de una presidencia de la República. No tuvo fuerza alguna la opinión favorable al sistema directorial o colegiado, aunque hubo propuestas como la de Grévy en contra de la institución de la presidencia y en favor de la idea

(3) En las *Mémoires de BARRAS* (edic. Durny, t. I, pág. 239), refiriéndose a esta Constitución, se afirma que de ella fué apartada la demagogia, pero no la democracia, y refiriéndose al Directorio aduce que la denominación había sido usual con anterioridad. Siéyès la utilizó también en 1789 (*Ou'est-ce que le Tiers État*, pág. 39).

(4) DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, 2.^a edic., 1923; t. II, pág. 625.

de confiar la jefatura del Poder ejecutivo a un presidente del Consejo de Ministros elegido por la Asamblea por tiempo ilimitado y revocable en todo momento, es decir, un simple agente de aquélla. A esta propuesta contestó, defendiendo el proyecto de la Comisión, Lamartine, y la propuesta fué rechazada por 643 votos contra 158 (5).

El sistema de Ejecutivo directorial o colegiado fué repetido en la Constitución suiza de 1848, que lo estableció para la Confederación. En los Estados Unidos de Norteamérica, donde debido a razones históricas no había motivos como en Francia para que por reacción antimonárquica se huyera de la jefatura ejecutiva personal (6), no se planteó la cuestión como importante, aunque fué presentada una propuesta por Sherman en el sentido de hacer posible el sistema colegial (7). El régimen suizo en general influyó algo en las Constituciones de Estonia y Austria.

Ciñéndonos a la República del Uruguay, después de la Constitución de 1830 (unitaria y centralizada, con una presidencia de la República unipersonal, que fué paulatinamente aumentando prerrogativas) se llegó gracias a los esfuerzos del Presidente Batlle Ordóñez a una fórmula de compromiso entre las partes en lucha, inspirada en el propósito de disminuir los poderes del Presidente. Fué la fórmula que consagró la Constitución de 1917, montando un Poder ejecutivo colegiado, aunque no con la radicalidad que deseaban los «colorados», a la que dieron después forma en el proyecto que el partido presentó años más tarde.

Ninguna de las dos Constituciones posteriores (8), la del 18 de mayo de 1934 y la del 29 de noviembre de 1942 —la ley constitu-

(5) *Moniteur*, 8 de octubre, núm. 2.749. DUCUIT-MONNIER. *Les Constitutions de la France*, 1932, pág. XCIX.

(6) Comentando una frase de H. MAINE («La Constitución americana es la Constitución inglesa sin la monarquía»), dice CORWIN que tales palabras, desde el punto de vista de 1789, son casi lo contrario de la verdad, porque la presidencia fué designada en gran medida reproduciendo la monarquía de Jorge III, sin la corrupción y, desde luego, sin carácter hereditario (CORWIN, *The President....* New York, 1940, pág. 15).

(7) MAX FARRAUD, *Records of the Federal Convention*, Yale, 1911; tomo I, página 65.

(8) Un detenido estudio sobre la evolución del Poder ejecutivo en Uruguay, y en especial según la Constitución de 1942, es el de Anibal L. BARBAGELATA, *El Consejo de Ministros en la Constitución nacional del Uruguay*, Montevideo, 1950 (en especial pág. 127 y ss.).

cional de reforma de 1936 no afectó importantemente al sistema—, recogió el régimen del Ejecutivo colegiado: con diferencias de modalidad de cierto interés, que no precisan ser mencionadas ahora, asignan el Poder ejecutivo a un «Presidente de la República, quien actuará con un Consejo de Ministros...» (arts. 146 y 145, respectivamente), y sin responder al patrón presidencialista conceden al Presidente —elegido por el pueblo— amplios poderes, que llegan al de disolución de la Asamblea general precisamente en casos de fricción de ésta con los ministros o con el Consejo de Ministros; éste por cierto, aunque presidido constitutivamente por el de la República, tiene entidad propia (lo que como peculiaridad, profusamente comentan los tratadistas del Uruguay). Las líneas generales del sistema de 1917 eran las siguientes (9): la República delega el Poder ejecutivo en el Presidente de la República (con mandato por cuatro años) y en el Consejo de Administración (nueve miembros por seis años, renovables cada bienio por terceras partes); ambos son elegidos directamente por el pueblo, encomendándosele a aquél las funciones fundamentalmente políticas y reservando para éste las administrativas, técnicas y de servicio. El Presidente nombra y destituye a los ministros o secretarios de Estado, de Relaciones Exteriores, Guerra, Marina e Interior, mientras que el Consejo de Administración nombra y separa a los ministros restantes. Los primeros responden ante el Presidente de la República y los segundos ante el Consejo de Administración. Ninguno ante la Asamblea general (Cámara de Representantes o Senado) por su gestión política, aunque sí —como el Presidente de la República y miembros del Consejo— de «la violación de la Constitución y de otros delitos graves», acusados por los representantes y enjuiciados por el Senado (10).

* * *

(9) Para MIRKINE-GUETZEVITCH (*Les Constitutions des nations américaines*, Paris, 1932, pág. LXXXVI), el régimen constitucional del Uruguay en 1918 presenta «una amalgama del régimen presidencial, del régimen colegial y de la democracia directa».

(10) LLOBET (*La Constitution de l'Uruguay*, Toulouse, 1926, pág. 94) relaciona el sistema de 1918 con la distribución de la población uruguaya, y habla de una administración «municipal» aplicable a todo el país.

La Constitución hoy vigente (11) dedica la Sección IX al Consejo Nacional del Gobierno, bajo el título «Del Poder ejecutivo». A tenor del art. 149, «el Poder ejecutivo será ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno», integrado por nueve miembros; se elegirá directamente por el pueblo cada cuatro años, de acuerdo con las normas sobre el sufragio establecidas en la Sección III, considerándose la República como una sola circunscripción electoral. De los nueve miembros seis puestos corresponderán a la mayoría y tres a la minoría (arts. 150 y 151).

Para ser consejero nacional será precisa la ciudadanía natural —que con la legal aparece regulada en el art. 73— y tener cumplidos los treinta y cinco años. Estas condiciones también afectan, desde luego, a los suplentes, que habrán de elegirse conjuntamente. Podrán ser reelegidos, pero no sin que transcurra un período entre su cese y la fecha en que deban tomar posesión de sus cargos. La misma limitación afecta a los suplentes cuando hayan ejercido funciones de consejero en sustitución de los titulares por más de un año continuo o discontinuo (arts. 152 y 153). Para el caso en que no estuvieran proclamados aún los nuevos consejeros en la fecha en que deba asumir sus funciones el Consejo, la Suprema Corte de Justicia desempeñará mientras tanto sus funciones (art. 155).

El Consejo tendrá una presidencia rotativa anualmente entre los miembros de la mayoría y según el orden de su colocación en la lista electoral (art. 158). El Presidente representará al Consejo Nacional de Gobierno. Presidirá sus sesiones y firmará las resoluciones y comunicaciones del Consejo con el ministro o ministros a que el asunto corresponda y con el secretario del Consejo, y con este último las de orden interno, requisitos sin los cuales nadie estará obligado a obedecerlas» (art. 167).

El capítulo V de esta Sección está dedicado a las competencias del Consejo Nacional de Gobierno, competencias que le corresponden «actuando con el ministro o ministros respectivos». Para no hacer una clasificación, siempre de dudosa perfección, las agruparemos sencillamente en diferentes apartados, procurando dar cierto sistema a la enumeración, consignada en el art. 168:

(11) Hemos manejado la edición oficial (*Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay*, 4 de diciembre de 1951, núm. 13.511).

I. a) La conservación del orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en el exterior.

b) Publicar y circular sin demora todas las leyes que conforme a la Sección VII (preparación, discusión, sanción y promulgación de las leyes) se hallen ya en estado de publicar y circular; ejecutarlas, hacerlas ejecutar, originando los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución.

c) Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea general en reunión de ambas Cámaras, o en su caso a la Comisión permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que estas últimas resuelvan.

d) Prestar a requerimiento del Poder judicial el concurso de la fuerza pública.

II. a) Del mando superior de todas las fuerzas armadas.

b) Conceder los ascensos militares conforme a las leyes, necesitando para los coroneles y demás oficiales superiores la venia de la Cámara de Senadores o en su receso de la Comisión permanente.

III) a) Nombrar el personal consular y diplomático, con obligación de solicitar el acuerdo de la Cámara de senadores o de la Comisión permanente, hallándose aquélla en receso, para los jefes de misión.

b) Recibir agentes diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los cónsules extranjeros.

c) Decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea general, declarar la guerra si para evitarla no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos.

d) Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder legislativo.

IV. a) Informar al Poder legislativo al inaugurar las sesiones ordinarias sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que considere dignas de su atención.

b) Poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que le remita el Poder legislativo y suspender u oponerse a su promulgación en la forma prevista en la Sección VII.

c) Proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las anteriormente dictadas.

d) Convocar al Poder legislativo a sesiones extraordinarias,

con determinación de los asuntos materia de la convocatoria, y de acuerdo con lo que se establece en el art. 104.

V. a) Proveer los empleos civiles y militares conforme a la Constitución y las leyes.

b) Dar retiro y arreglar las pensiones de los empleados civiles y militares conforme a las leyes.

c) Destituir los empleados por ineptitud, omisión o delito en todos los casos, con acuerdo de la Cámara de Senadores o en su receso de la Comisión permanente, y en el último pasando el expediente a la justicia. Los funcionarios diplomáticos y consulares podrán, además, ser destituidos, previa venia de la Cámara de Senadores, por la comisión de actos que afecten a su buen nombre o el prestigio del país o de la representación que invisten. Si la Cámara de Senadores o la Comisión permanente no dictara resolución definitiva dentro de los noventa días, el Poder ejecutivo prescindirá de la venia solicitada a los efectos de la destitución.

d) Destituir por sí los empleados militares y policiales y los demás que la ley declare amovibles.

e) Designar al fiscal de Corte y a los demás fiscales letrados de la República, con venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión permanente en su caso, otorgada siempre por tres quintos de votos del total de componentes. La venia no será necesaria para designar al procurador del Estado en lo contenciosoadministrativo ni los fiscales de gobierno o de Hacienda.

VI. a) Recaudar las rentas que conforme a las leyes deban serlo por sus dependencias y darlas el destino que según aquéllas corresponda.

b) Preparar y presentar a la Asamblea general los presupuestos de acuerdo con lo establecido en la Sección XIII y dar cuenta instruída de la inversión hecha de los anteriores.

c) Conceder privilegios industriales conforme a las leyes.

d) Autorizar o denegar la creación de cualesquiera Bancos que hubieran de establecerse.

Ahora bien, en este artículo en que se establecen las competencias del Consejo, «actuando con el ministro o ministros», no se consignan dos importantísimas funciones. Una la prevista en el artículo 156: «El Consejo Nacional de Gobierno tendrá la representación del Estado en el interior y en el exterior»; otra la de nombrar y hacer cesar en sus cargos a los ministros (art. 174).

Veamos ahora lo que la Sección X estatuye sobre los «ministros de Estado». Serán nueve, cada uno con su propia denominación y «con las atribuciones y competencias en razón de la materia que le señalase la ley dictada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara», si bien la ley, para la que se requiere la aprobación de dos tercios del total de componentes de cada Cámara, podrá modificar el número de ministros.

Al iniciarse cada período legislativo darán cuenta sucinta a la Asamblea general del estado de todo lo concerniente a sus respectivos Ministerios; podrán asistir y tomar parte en las deliberaciones de la Asamblea general, de cada Cámara, de la Comisión permanente y de sus respectivas concesiones internas, pero carecerán de voto (arts. 177 y 180). El art. 181 menciona las atribuciones de los ministros «en sus respectivas carteras y de acuerdo con las disposiciones del Poder ejecutivo»:

1.º Hacer cumplir la Constitución, las leyes, decretos y resoluciones.

2.º Preparar y someter a consideración superior los proyectos de ley, decretos y resoluciones que estimen convenientes.

3.º Disponer en los límites de su competencia el pago de las deudas reconocidas del Estado.

4.º Conceder licencia a los empleados de sus dependencias.

5.º Proponer el nombramiento o destitución de los empleados de sus reparticiones.

6.º Vigilar la gestión administrativa y adoptar las medidas adecuadas para que se efectúe debidamente e imponer penas disciplinarias.

7.º Firmar y comunicar las disposiciones del Poder ejecutivo.

Estas funciones, así como la de los subsecretarios, serán reglamentadas por el Poder ejecutivo (art. 183). El subsecretario ingresará y cesará con el ministro proponente. El Consejo Nacional podrá encargarles del desempeño de las funciones ministeriales en caso de licencia del titular (art. 184).

El Consejo Nacional de Gobierno es un auténtico órgano colegiado, en el que «los consejeros nacionales no podrán individualmente dar órdenes por separado» (art. 167, párrafo 2.º), y cuyo presidente carece de otras atribuciones que las ya consignadas. Ostenta propiamente la jefatura colegiada del Estado y ejerce el Poder ejecutivo. Los ministros no forman órgano o entidad colectiva alguna; son titulares independientes entre sí de unos ser-

vicios administrativos. De su misión dan cuenta al Consejo y al Poder ejecutivo, y tanto uno como otro podrán hacerles cesar: el primero cuando lo crea conveniente, el segundo con arreglo a lo previsto en la Sección VIII («De las relaciones entre el Poder legislativo y el Poder ejecutivo»). Cualquiera de las Cámaras podrá presentar moción de censura, que de ser aprobada por la mayoría de los presentes se trasladará a la Asamblea general, la cual se pronunciará sobre la cesura, y de aprobarla por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes (en segunda convocatoria si en la primera no se reúne número bastante para celebrar sesión) obligará al ministro o a los ministros afectados a la renuncia inmediata de la cartera (arts. 147 y 148).

El Consejo carece de esta responsabilidad política ante el Poder legislativo, teniendo sólo ante él la derivada de «violación de la Constitución o de las leyes u otros delitos graves». Esta responsabilidad alcanza también a los ministros, a los miembros de ambas Cámaras, de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso-administrativo y de la Corte Electoral. El derecho exclusivo de acusarles ante la Cámara de Senadores corresponde a la de Representantes (art. 93); aquélla abrirá público juicio y pronunciará sentencia por dos tercios de votos del total de sus componentes, al solo efecto de separarles de sus cargos (art. 102), quedando los acusados sujetos a juicio conforme a la ley (art. 103). Es de advertir que el art. 179 prescribe que los ministros no quedarán exentos de responsabilidad por causa de delito aunque invoquen la orden escrita o verbal del Consejo Nacional de Gobierno. No deja de ser curioso el contenido de los arts. 172 y 178, referido el primero a los Consejos Nacionales y el segundo a los ministros, y según los cuales tanto a unos como a otros se les obliga a residir en la República los seis meses siguientes a la fecha en que dejen sus cargos; durante ese tiempo podrán ser acusados y sólo les será permitido ausentarse con el consentimiento de la mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea Nacional, en reunión de ambas Cámaras.

* * *

Como se deduce claramente de lo expuesto, hay diferencias sensibles entre el sistema de 1917 y el de 1951. Aquél es, desde luego,

más complicado. Por lo pronto, en el primero coparticipan del Poder ejecutivo dos instituciones, el Presidente y el Consejo, por lo que no sin razón se ha dicho que establece un Ejecutivo dual o bicéfalo (12), mientras que en la vigente Constitución el Ejecutivo es uno, aunque sea colegiado, carácter éste que correspondía en 1917 al Consejo de Administración, pero no a la presidencia, que era unipersonal. Ni en una ni en otra fórmula los ministros constituyen consejo o integran realmente unidad alguna, pero en la primera existen dos clases de ministros dependientes de autoridad distinta, mientras que en la segunda sólo existe la prevista y ya descrita. En 1917 los ministros no responden sino ante la autoridad ejecutiva que los nombra; en 1951 responden políticamente ante la Asamblea, cuyo voto de censura equivale a la destitución (13). Entonces existía una jefatura del Estado unipersonal, puesto que, aunque no se denominaba así, entre sus funciones figuraban algunas como la representativa del Estado ante el exterior y en el interior, que denuncian tal figura institucional; ahora la jefatura es radicalmente colegiada y el presidente del Consejo Nacional de Gobierno sólo es *primus inter pares* en la actividad interna del órgano. El juego de relaciones normales entre el Ejecutivo y el Legislativo son establecidas análogamente en ambos textos, si bien bastaría la responsabilidad política prevista en el vigente para sin llegar a definir como claramente presidencialista el régimen anterior ni a éste como parlamentario puro, asegurar que la Constitución vigente se inclina más al parlamentarismo clásico, del que entre otras cosas le diferencia la identidad democrática de origen, el sufragio popular directo.

* * *

El sistema del Ejecutivo colegiado nos lo encontramos establecido también en Suiza. Convendría por ello hacer una rápida mención de él para establecer las debidas comparaciones.

(12) RUIZ DEL CASTILLO, en excelente nota a la página 427 de su traducción del *Précis* de HAUMOU.

(13) Desconocer el sentido y medida de esta diferencia equivale a no comprender el fondo político real de la reforma actual ni el verdadero alcance del de 1917 en relación con el arraigo que en la República uruguaya tiene la responsabilidad ministerial (v. W. S. STOKES, «Parliamentary Government in Latin America», en *The American Political Science Review*, vol. XXXIX, segundo volumen de 1945. pág. 522).

Es frecuente afirmar, y no sin razón, que la Constitución suiza, y sobre todo por lo que respecta a la organización del Ejecutivo, recibió como influencias principales la de la Constitución francesa de 1795 y la de la Constitución norteamericana; pero como acertadamente asegura Rappard (14) aunque habitualmente suscita y retiene más la atención del extranjero la organización del Ejecutivo que la del Legislativo, «presenta aquél menos originalidad cuando se le contempla a la luz de la tradición nacional). Efectivamente, el desenvolvimiento histórico de Suiza suministra muchos antecedentes de su organización constitucional vigente, en la que se encuentran traspuestos muchos elementos del antiguo —y aún subsistente— gobierno de los cantones (15). Cifrándonos al Ejecutivo suizo recordaremos: a), el artículo 95 de la Constitución declara que «la autoridad directiva (16) y ejecutiva de la Confederación es ejercida por un Consejo Federal compuesto de siete miembros»; b), este Consejo es elegido por la Asamblea Federal; c), el presidente del Consejo es el presidente de la Confederación, nombrado anualmente por la Asamblea: la ley federal de 1914 (17) sobre organización de la administración le concede resolver en nombre del Consejo las cuestiones urgentes —si bien sus resoluciones deberán someterse a la ratificación del Consejo— y también en nombre propio, dictar resoluciones sobre «asuntos formularios o de importancia subordinada» (art. 16); la misma ley federal de 1914 organiza el Consejo en Departamentos —Ministerios—, criterio que pasó al artículo 103 de la Constitución («Los asuntos del Consejo Federal son repartidos por Departamentos entre sus miembros...»), «las decisiones emanan del Consejo Federal como autoridad»).

(14) W. E. RAPPARD, *La Constitution fédérale de la Suisse*, Boudry, Neuchâtel, 1948, págs. 153 y sigs.

(15) El Consejo ejecutivo existía tradicionalmente en los cantones (*Regierungsrath*), y RÜTTIMANN afirma: «Se estaba tan habituado a esta organización que en 1848, cuando fué discutida la Constitución federal, se impuso por sí misma, y nunca se planteó otra organización del Poder ejecutivo» (*Das Nord-american Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 201, pág. 233).

(16) Traducimos *leitende* por directiva, sobre el texto alemán, y no por *directorial*, como suele hacerse sobre las versiones francesas, que utilizan *directoriale*.

(17) E. RUCK, *Schweizerisches Staatsrecht*, Zurich, 1939.

Si comparamos la organización del Ejecutivo en Suiza (18) y Uruguay nos encontramos por lo pronto, y según lo recién dicho, con que la denominación de «sistema directorial» con que suele citarse el suizo cuadra mejor al uruguayo, ya que en él se da una característica esencial al sistema, a saber, la de que los miembros del Consejo no son resueltamente titulares de cartera o Departamento alguno. El Consejo suizo, aunque no responsable políticamente ante la Asamblea, es elegido por ésta, constituyendo, como bien dice Hauriou (19), un auténtico «poder delegado», mientras que el uruguayo es elegido por el pueblo directamente, dando lugar respecto a la Asamblea a un poder propio de por sí: a este respecto interesa consignar que así como el texto suizo afirma «...la autoridad suprema de la Confederación es ejercida por la Asamblea Federal...» (art. 71) y más adelante, según vimos, «...la autoridad directiva y ejecutiva... será ejercida por un Consejo Federal» (art. 95); el texto uruguayo declara que la soberanía de la nación se ejercerá directamente por el cuerpo electoral... e indirectamente por los poderes representativos que establece esta Constitución...» (art. 82). El Consejo suizo no es en principio una representación federal, pero el tema fué muy discutido en la Asamblea constituyente y en definitiva dejó alguna huella el criterio representativo cantonal, reflejado en el art. 96 («...no se podrá en ningún caso elegir más de un miembro del Consejo Federal en el mismo cantón...») y en la costumbre observada de que Berna y Zurich —los cantones más populosos— tengan siempre dos miembros del Consejo, así como también la de que un consejero pertenezca a los cantones románicos (20). No aducimos esta modalidad del Consejo suizo para relacionarla directamente como característica diferenciadora con el Consejo uruguayo, porque el supuesto histórico jurídico federativo no se da en el Uruguay; pero evidentemente representa el unitarismo uruguayo un elemento más de cohesión y homogeneidad del Consejo uruguayo respecto al de la Confederación.

(18) Sobre el ejecutivo suizo en comparación con otros sistemas véase C. F. STRONG, *Modern Political Constitution*, Londres, 1948, pág. 246 y ss.

(19) HAURIOU, *Précis élémentaire de Droit Constitutionnel*, 1925. Traducción española, pág. 426.

(20) GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1950, página 469.

La presidencia del Consejo suizo, aun titulada como de la Confederación Helvética, no puede ni parangonarse con la jefatura unipersonal del Estado o del Poder ejecutivo, entidad, por, tanto, inexistente tanto en Suiza como en el Uruguay. Pero en la primera la presidencia está más perfilada e institucionalizada: primero, porque, como vemos, así se deduce del cuadro de sus concretas competencias; segundo, porque la menor homogeneidad del Consejo suizo virtualmente otorga al presidente unas mayores posibilidades de actuación personal unificadora, y tercero, porque la división funcional en Departamentos provoca una más frecuente intervención coordinadora política y administrativa. No deja de tener interés observar que, si bien es cierto que constitucionalmente el órgano uruguayo integra diversidad de partidos políticos, no lo es menos que en el suizo suelen siempre elegirse los consejeros de forma que se encuentren representadas las diferentes posiciones y tendencias. Por lo demás, el que el presidente helvético sea elegido cada año por la Asamblea, cosa que no ocurre con el de Uruguay, hace resaltar más su figura. Como contrapartida pudiera objetarse que la Presidencia uruguaya se ostenta por el orden de inclusión en la lista electoral, y como ésta es votada por el pueblo, la autoridad de origen es aún mayor; argumento de peso si no meditáramos que la elección del presidente suizo supone una concreta selección realizada cada año por el órgano que ejerce la autoridad suprema, mientras que la asignación del cargo uruguayo es mecánica y automática (21).

Una comparación más extensa nos llevaría a estudiar la posición general de ambos Consejos en el marco total constitucional respectivo y, por lo mismo, a detenernos explicando, como hemos hecho con el uruguayo, las competencias y funciones del Consejo suizo; esto excedería de nuestro propósito, por lo que nos basta con señalar que la posición política constitucional del hispanoamericano es más acusada y relevante que la del helvético, si bien no pue-

(21) Por otra parte, como dice C. I. FRIEDRICH (*Constitutional Government and Democracy*, 2.ª edic, 1941; página 362 de la española, en 1946), «ha venido a ser costumbre establecida, de las que hay muy pocas excepciones, reelegir a los miembros..., que actúan por lo general durante muchos años», y R. C. BROOKS (*Government and Politics of Switzerland*, 1918) cita casos de miembros del Consejo que no han dejado de serlo veinticinco, veintisiete e incluso treinta y dos años.

de olvidarse el cada día más creciente poder unificador del «Bundesrath» (22) y sus inmensas posibilidades a través del llamado «derecho de necesidad».

* * *

Tomando como ejemplo la Constitución de la U. R. S. S., en los países de Europa Oriental vemos instituido un órgano colegiado, al «Presidium», al que vamos a referirnos en relación con los Consejos colegiados suizo y uruguayo recién descritos. No es necesario advertir que aquí nos atenemos al texto de las respectivas Constituciones, sin que ello signifique olvido de las realidades políticas efectivas ni desconocimiento de las estructuras políticas condicionantes del esquema normativo constitucional. Ante todo, y ya dentro de consideraciones políticoconstitucionales, el supuesto es distinto. En los países a que aludimos no existe nada que se parezca al régimen occidental montado aún, al menos teóricamente, sobre la distinción y equilibrio de poderes, sea cual fuera la modalidad de ese equilibrio y esa distinción: lo que se sustituye es sencillamente un régimen convencional en el que las Asambleas figuran como exclusivas depositarias y ejercitantes del poder popular. La naturaleza del «Presidium» es compleja y difícil, por su discriminación (23) institucional: por un lado aparecer como simples delegaciones permanentes de las Asambleas, como especies de Comisiones permanentes de las mismas; por otro, como jefaturas colegiadas del Estado. Son relativamente numerosas, se eligen por el período de duración de las Asambleas, y entre sus funciones encontramos unas que corresponden a la jefatura del Estado clásica, otras que le caracterizan como cabeza del Poder

(22) Sobre el proceso de independización del Consejo respecto a la Asamblea véase Fritz FLEINER, *Schweizerische Bundesstaatsrechts*, 1922-1923, página 230 y siguientes.

(23) Una referencia más amplia sobre estos *Presidiums* puede verse en mi libro, *El Derecho constitucional de la postguerra*, Barcelona, Bosch, 1949, página 82 y sigs. El libro de MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions européennes*, apareció dos años más tarde (1951), apenas menciona tan característica institución. Por cierto que no cita nuestra obra, defecto informativo que no podrá alterar su primacía cronológica ni destruir el hecho de que haya sido en España donde se ha publicado el primer libro sobre la materia.

ejecutivo, algunas de naturaleza simplemente administrativa y no pocas de tipo legislativo concurrente o subsidiariamente de las Asambleas. En términos generales podemos asegurar que, así como los Consejos suizo y uruguayo son órganos que configuran el Poder ejecutivo, en los Estados euroorientales a que nos referimos, la discriminación no puede hacerse tan resueltamente; los «Presidium» son más que órganos de poder delegado, como el Consejo suizo, órganos «comisionados» a la manera convencional, que en todo momento y circunstancias están sometidos a la fiscalización y remoción de las Asambleas. Ahora bien, al igual que con el de Rusia, se ha ido operando en los demás un proceso de aumento de competencias concretas y de poderes reales, por lo que con razón puede asegurarse de todos lo que se ha dicho del de la U. R. S. S. (24). Convertidas las Asambleas —comenzando por el Soviet Supremo— en órganos de aclamación con reuniones cada vez más escasas, el «Presidium» es el titular real del poder supremo estatal. Si esto ha podido ocurrir es porque, como dijimos, sus originarias competencias comprendían en principio —y en pequeño, podríamos decir— las de las Asambleas: al funcionar constitucionalmente en sustitución de ellas, ha bastado con que éstas fueran haciendo cada vez más escasas sus sesiones, para que los «Presidium» alcanzaran la relevancia actual, a la que también ha favorecido, y más concretamente en Rusia (25), una serie paulatina de rectificaciones constitucionales inspiradas en ese propósito. En el aspecto puramente formal se aproximan al sistema uruguayo porque suponen, como él, una diferenciación entre funciones políticas y técnicoadministrativas, ya que constituyen verdadero cuerpo colegiado que

(24) «Puesto que las funciones del Presidium son continuas y las del Soviet Supremo sólo periódicas, el primero es considerado como el más poderoso elemento de la Unión Soviética... La influencia del Presidium es tan dominante que el Soviet Supremo ha quedado reducido a reunirse a invitación de este Cuerpo y a ratificar sus decretos. El Soviet Supremo no ha disentido de ninguna medida que le haya sido sometida por el Presidium» (H. БУКРЕМА, *Contemporary Foreign Governments*, New York, 1946, pág. 221; OGG, *Modern Foreign Governments*, New York, 1950, pág. 861; J. TOWSTER, *Political Power in the U. R. S. S.*, pág. 250 y ss, y WISHINSKY, *The Law of the Soviet State*, capítulo V.

(25) Pueden verse en Bodo DENNEWITZ, *Die Verfassungen der modernen Staaten* (Hamburgo, 1947, t. I, pág. 217), si bien gran parte de ellas son extraconstitucionales.

se hace cargo de las primeras y que controla a los ministros titulares de las segundas; por otra parte, y bajo el mismo aspecto, la Presidencia de los «Presidium» suelen tener, a semejanza de la suiza, más perfil y relevancia (26). Así como ni en Suiza ni en Uruguay existen jefaturas de Gobierno, las hay en estos países, cosa explicable si se tiene en cuenta la distinta posición de los Consejos y los «Presidium» en la estructura y funcionamiento constitucionales: en aquellos países el Consejo es titular del Ejecutivo y, por tanto, o el mismo constituye el ministerio —Suiza— o se sirve de los ministros como agentes administrativos; en los Estados filosoviéticos, como el «Presidium» no es sólo titular ejecutivo, se deja hueco para la existencia de un auténtico Consejo de ministros con su jefe propio (27).

* * *

En definitiva, el sistema recién montado en el Uruguay pretende ser una fórmula hábil para resolver dentro del haz de posibili-

(26) Como es sabido, el Presidente del Presidium es elegido en Rusia por el Soviet Supremo. A la Comisión preparadora de la Constitución de 1936 fué presentada una enmienda en el sentido de que el citado Presidente fuera elegido por el pueblo. Contra esta enmienda se pronunció Stalin, presidente de la Comisión de la Constitución (elegida por el Comité Ejecutivo Central de la U. R. S. S. el 7 de febrero de 1935, al día siguiente de haber resuelto el VII Congreso de los Soviets modificar la Constitución de 1935), al presentar el texto ante el VIII Congreso de los Soviets, el 25 de noviembre de 1936, en estos términos significativos: «De acuerdo con el sistema de nuestra Constitución, no debe haber en la U. R. S. S. un Presidente único elegido como tal por la población entera, con el mismo título que el Soviet Supremo y que pueda oponerse a éste. En la U. R. S. S. la presidencia es colectiva, es el Presidium del Soviet Supremo, que es elegido por éste y obligado a rendir cuentas ante él. La experiencia de la Historia demuestra que esta estructura de los organismos supremos es la más democrática y garantiza al país contra eventualidades no deseables» (edición francesa de la Cooperativa de Ediciones de Obreros Extranjeros en la U. R. S. S., Moscú, 1936).

(27) Por no hacer innecesariamente extensa esta nota dejamos de examinar el caso de las Constituciones de Jänder alemanes, que organizan el ejecutivo muy peculiarmente y con diversas expresiones de importante matización (véase mi *Derecho constitucional de la postguerra*, ya citado), y el de la Constitución del Sarre, cuya primera versión castellana, hecha por quien estas líneas escribe, publica el número 108 de la *Revista de Información Jurídica*.

dades propias del demoliberalismo el inevitable robustecimiento real del Ejecutivo, esquivando la existencia de un presidencialismo personalista, fórmula que, según la citada Comisión, «ofrece las máximas garantías de orden, de seriedad en el gobierno, de continuidad en la gestión pública y del respeto del Derecho».

CARLOS OLLERO

