

A&C

Revista de Direito

Administrativo & Constitucional

Visite nosso *site* na Internet
www.jurua.com.br

ISSN: 1516 – 3210



Curitiba/Pr: Av. Munhoz da Rocha, 143 – Juvevê –
Fone: (041) 352-1200 – Fax: 252-1311 - CEP: 80035-000
São Paulo/SP: R. Jesuíno de Brito, 21 – Freguesia do Ó
Fone/Fax: (011) 878-0974 – CEP: 02925-140

Editor: José Ernani de Carvalho Pacheco

Revista de Direito Administrativo & Constitucional.

R454 Curitiba: Juruá, n. 1, 1999.
200 p.

1. Direito administrativo – Periódicos. 2. Direito
constitucional – Periódicos. I. Título.

00351

CDD 342
CDU 342.951

Bases Constitucionales del Estado en Uruguay

Carlos Labaure¹

Sumário: 1. Introducción; 2. Centralización; 3. Descentralización; 4. Sistema Político; 5. Derecho Humanos.

1. Introducción

Las bases constitucionales del Estado Uruguayo, se remontan a la Constitución de 1830, ya que el proceso de reforma constitucional en nuestro país ha sido de enmiendas a una Constitución originaria. Dichas reformas han operado por agregación, pudiendo distinguirse enmiendas operadas en distintas épocas, y para señalar las más importantes las nombradas como Constituciones de 1918, 1934, 1942, 1952 y 1967, existiendo otras que por tratarse de modificaciones que no tienen un alcance general, no son individualizadas como tales, manteniéndose la referencia a la reforma general como en el caso de la Constitución de 1967, con las respectivas enmiendas, entre las cuales la de 1997, que ha tenido relevancia fundamentalmente en el tema electoral, pero que incluye normas respecto a las relaciones de poderes y a la descentralización.

La organización del Estado uruguayo es la de un Estado unitario, que comprende centralización y descentralización. La Centralización está configurada por el Estado como persona pú-

¹ Professor de Direito Administrativo da Universidade de Montevideo.

blica mayor, comprendiendo a los tres Poderes y a los órganos de control que sin ser cabeza de poder tienen una situación de equivalencia institucional. La descentralización se configura con las personas públicas menores, esto es los Gobiernos Departamentales y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Los primeros constituyen la descentralización territorial, que comprende diecinueve Departamentos, existiendo con la reforma de 1997, un tercer nivel de descentralización configurado por las autoridades locales, que corresponden al concepto de municipio del derecho comparado, hablándose de materia departamental y municipal.

Por su parte los Entes Autónomos constituyen la descentralización por servicios, tratándose de personas públicas em carácter nacional, que tienen a su cargo cometidos del Estado como: servicios públicos, servicios sociales, e intervención del Estado en la actividad privada.

2. Centralización

En la centralización, encontramos al Poder Ejecutivo, pues así se denomina el sistema orgánico que tiene por cabeza al órgano Poder Ejecutivo.

Para caracterizar la forma de gobierno del Estado uruguayo, se ha sostenido que es presidencialista y parlamentario, pero más que de las formas puras de dichos tipos, debemos de hablar de semipresidencialista o neoparlamentario. Con la Constitución de 1967, creemos que es posible sostener que nuestro sistema puede funcionar como parlamentario o presidencialista, según si el Presidente de la República cuente con mayoría en el Parlamento o no, al igual que la Constitución Francesa, como lo ha sostenido el Prof. Cagnoni ("El tío de Gobierno en la Constitución Nacional" en Cuadernos nº 2, Segunda Serie 1986, p. 37 y ss.).

La última reforma constitucional de 1997, acentúa algunos poderes del Presidente de la República, que en nuestro sistema aparece como Jefe de Estado y Jefe del Gobierno, y sobretudo esto último, siendo un militante de partido con mandato del mismo término que el Parlamento.

En la reforma citada, se establece que el Presidente puede presentar el Gabinete a la Asamblea General y pedir un voto de confianza, lo que es facultativo (art. 174). En lo que respecta a las observaciones que puede plantear el Poder Ejecutivo a proyectos de ley (veto), las mismas pueden ser totales o parciales, exigiéndose para levantarlas mayoría de 3/5 de cada Cámara, cuando antes se exigía dicha mayoría de la Asamblea General integrada por ambas (arts. 138 y 139 de la Constitución). Por lo que como se ha señalado al respecto, basta que el Presidente cuente con 2/5 más un voto en la Cámara de Senadores, para que no le pueda ser levantado el veto. Por último en la reforma se agiliza el trámite de los denominados proyectos de ley de urgente consideración que puede enviar el Poder Ejecutivo al Parlamento, para que este se expida en plazos perentorios (art. 168 num. 7º), pese a que este mecanismo ha sido de escasa utilización.

3. Descentralización

Respecto a la descentralización, haremos referencia a los Gobiernos Departamentales, que aparecen con verdadera autonomía, teniendo descentralizadas dos de las funciones del Estado, la ejecutiva y legislativa, en materias de interés departamental o local (Cfe. Cagnoni, José A. "El Derecho Constitucional Uruguayo" Ed. Universidad 1992, p. 32).

Dichas funciones son ejercidas por un Intendente y una Junta Departamental respectivamente, electos directamente por el pueblo, correspondiéndole al primero función administrativa y legislativa y de contralor al segundo.

En nuestro país la división en Departamentos, aparece originariamente como arbitraria, sin obedecer a realidades políticas, sociales o económicas, pero con el tiempo han pasado a constituir una realidad, la que comprende en cierta forma dichos aspectos.

La reforma de 1997, trajo en este aspecto una de las modificaciones más importantes al constituir un tercer nivel de descentralización con las autoridades locales, debiendo la ley deslindar lo que constituye materia departamental de la local (art. 262 de la Constitución).

Si bien ya existían órganos de este tipo, denominados Juntas Locales, las mismas debían constituirse fuera de la planta urbana de las capitales, pudiendo la ley a iniciativa del Gobierno Departamental ampliar las facultades de las mismas en localidades de más de 10.000 habitantes o con interés turístico, pudiendo declararlas electivas (art. 288 de 1ª Constitución).

La reforma de 1997, innovó al prever la existencia de autoridades locales en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente (art. 262).

Asimismo se prevé que las autoridades locales puedan ser unipersonales o pluripersonales, cuando antes podían serlo sólo de este último tipo, estableciéndose que para estas últimas la ley preverá su forma de integración, así como las condiciones para ser titular de las mismas (art. 287).

El art. 50, en la nueva redacción dada por la reforma de 1997, determina que el Estado impulsará políticas de descentralización, a fin de promover el desarrollo regional y el bienestar general.

A su vez en el art. 230 de la Constitución establece con la reforma, que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo, así como en la planificación de las políticas

de descentralización, siendo la referencia a dichas políticas la innovación. Se ha señalado que la expresión "descentralización" se utiliza con un sentido político y no jurídico, para aludir a un ámbito geográfico: la región. A los efectos de instrumentar dichas políticas, se prevé una Comisión Sectorial integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, a cuyo efecto se establece una alícuota de los tributos recaudados fuera del Departamento de Montevideo con dicho fin (num. 2º del art. 298).

En cuanto a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, constituyen personas públicas, que ejercen función administrativa, con competencia nacional. En principio es la forma institucional que debe adoptar la actuación estatal en el ámbito industrial y comercial (art. 185).

Como se ha expresado, con la Constitución de 1967, más que un tipo institucional, constituyen una forma, ya que no tienen verdadera autonomía al intensificarse el control que el Poder Ejecutivo puede ejercer sobre ellos, pudiendo llegar a ser sustitutivo de la voluntad del ente (art. 197).

La reforma de 1997, ha previsto la posibilidad de sustituir sus autoridades, aparte de los casos de inconducta de sus titulares, por motivos de índole político, concretamente para recomponer una coalición de gobierno, pudiendo el Presidente de la República, cuando lo considere conveniente declarar que carece de apoyo parlamentario, lo que le permite sustituir total o parcialmente a los miembros no electivos de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

4. Sistema político

La presente reseña no estaría completa si no aludiéramos al sistema político. La Constitución en una fórmula que se repite desde 1830, establece que la soberanía existe radicalmente en la Na-

ción, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará. Es la misma nación que autolimita su potestad de crear derecho, al establecer las formas como deberá crearse, debiéndose en caso de reforma de la Constitución estarse a los procedimientos previstos al efecto, que en todos los casos pasan por la expresión del soberano a través del plebiscito (Cfe. Cagnoni, José A. ob. cit. p. 31).

En materia de partidos políticos, la Constitución era sumamente parca al hacer referencia a los mismos en el art. 77 num. 11° en que se establece que el Estado velará por asegurarles la más amplia libertad, estableciendo para los mismos la obligación de ejercer la democracia interna y dar la mayor difusión a las cartas orgánicas y programas.

Sin embargo no se habían dictado normas para regularlos, las que aparecen con la reforma de 1997, encomendándose a la ley su regulación y rigiendo una disposición transitoria en tanto no se apruebe ésta.

En primer lugar se establece la separación de las elecciones nacionales y departamentales (num. 9° del art. 77), y la elección interna de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación (num. 12 del Art. 77).

En segundo lugar se establece el sistema de doble vuelta o ballotage, debiendo cada partido presentar un sólo candidato a la Presidencia, y para el caso de que ninguna de las candidaturas obtenga la mayoría absoluta de votantes, deberá irse a una segunda elección entre las dos candidaturas más votadas (art. 151).

De esta forma se elimina el denominado sistema de doble voto simultáneo, que regía hasta entoces por mandato constitucional, implicando que el ciudadano votaba en primer lugar por el partido, y luego por el candidato a Presidente, celebrándose el mismo día de la elección la selección del candidato dentro del partido en caso de resultar éste triunfador.

La reforma elimina también la categoría de lemas permanentes, que eran los que podían acumular votos para cualquier cargo electivo, que eran los partidos que habían obtenido en el comicio nacional anterior, representación parlamentaria (art. 79). Asimismo se suprime la acumulación de votos por sublema para cargo de representantes nacionales.

Las reformas aprobadas apuntan a hacer más claras las opciones del ciudadano, más teniendo en cuenta la alteración del sistema bipartidista por otro pluripartidista.

5. Derecho humanos

De derechos humanos se habla como de “derechos básicos, sin los cuales no sería factible una sociedad adecuada para el hombre: los que deben reconocerse a todo hombre, los que pertenecen a su modo de ser propio” (Gelsi Bidart, Adolfo “De derechos, deberes y garantías, del hombre común” F.C.U. 1987, p. 285).

La Constitución Uruguaya en la Sección II, regula los derechos, deberes y garantías. Incluye en la misma los denominados derechos de primera generación (individuales), y de segunda generación (económico sociales).

La formulación de los derechos individuales viene desde la Constitución de 1830, señalando el primer artículo del primer capítulo de la Sección, que “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad y propiedad”. En esa fórmula sintética se reconocen esos derechos, que luego desarrollan las disposiciones siguientes. Interesa señalar el giro empleado en la norma, esto es que lo que se consagra es la protección de esos, derechos los que por tanto deben considerarse preexistentes a la organización estatal, no pudiendo ser desconocidos por ésta (Cfe. Cagnoni, José A. ob. cit. p. 165). Es de destacar asimismo que se prevé el mismo trato para ciudadanos y extranjeros, ya que la fórmula constitucional refiere a “habitan-

tes'', pudiendo ser tal toda persona a la que le resulte aplicable la ley uruguaya.

En el Capítulo II de la Sección citada, se incluye una única disposición, que viene desde la Constitución de 1918 (art. 72), que establece que ''La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno''. Dicha norma de singular importancia, ratifica el criterio comentado de que los derechos son propios del ser humano y anteriores al ordenamiento jurídico. La doctrina ha encontrado a su vez fundamento en dicha disposición, para sostener el rango constitucional de los principios generales de derecho, por encima de la norma legal.

En cuanto a los derechos económicos sociales, los mismos fueron incorporados en la Constitución de 1934, reconociendo los principios del Estado Social de Derecho. La mayoría de dichas normas tienen carácter programático, ya que no son directamente operativas al fijar un programa que debe cumplir el legislador. De todas maneras no resultan superfluas, ya que determinan una filosofía, que no puede ser desconocida por éste.

Por último vamos a señalar que la reforma de 1997, incluye una disposición respecto al medio ambiente (derecho de tercera generación), la que dispone que ''La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deben abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores'' (art. 47).

Nuestro país además ha retificado el Pacto de San José de Costa Rica, por ley 15.737 de 8/3/1985.