

JUAN BAUTISTA ALBERDI Y EL DERECHO CONSTITUCIONAL URUGUAYO

Héctor Gros Espiell

I

En el examen que Alberdi realizó en su libro "Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina", publicado en 1852, de "las más conocidas constituciones ensayadas o vigentes en Sud América" (1), dedicó en el muy breve Capítulo VIII, tres páginas a la de la República Oriental del Uruguay.

No es un examen general de todo el texto constitucional uruguayo. Trata sólo algunos temas relativos a población, naturalización, domicilio, extranjeros, inmigración, comercio, educación y progreso en su regulación constitucional (2).

Pero ese análisis parcial es al mismo tiempo general, puesto que de él resulta el juicio global de Alberdi sobre la Constitución uruguaya de 1830 y su criterio respecto de los "defectos que hacen peligrosa su imitación".

II

Al comienzo de su obra, en el Capítulo I (Situación Constitucional del Plata), destaca la diferencia existente en 1852 entre Montevideo y Buenos Aires, luego de la caída de Rosas y del fin de la Guerra Grande (3).

Mientras en Montevideo y en el Uruguay existía y regía entonces una Constitución – que era la de 1830 –, cuya aplicación en todo el territorio oriental había hecho desaparecer lo

(1) Argentina, Chile, Perú, Colombia, Méjico, Uruguay, Paraguay (Capítulo III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X). Paul Groussac en su estudio, pasional, polémico y controvertido, "Las Bases de Alberdi y el desarrollo constitucional", (Estudios de Historia Argentina, Editor Jesús Menéndez, Buenos Aires, 1918, págs 310-312 y pág 312, nota 1), analiza las críticas de Alberdi a la Constitución de Chile, pero no trata las que éste realiza a otras constituciones sudamericanas, entre ellas la de Uruguay. Sin embargo en una nota de pie de página, contradice las afirmaciones de Alberdi sobre el progreso material de Montevideo durante la Guerra Grande y su relación con la Constitución de 1830 (pág 312, nota 1). Sobre Alberdi constitucionalista, véase: Pablo Lucas Verdú, Alberdi: Su vigencia y modernidad constitucional, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, y Humberto Quiroga Lavie, Juan Bautista Alberdi y el Pensamiento de Pablo Lucas Verdú, en Estudio de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú, UNAM, Universidad Complutense, México, Madrid, 2000, Tomo I.

(2) Juan Bautista Alberdi, Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina, Capítulo VIII, págs. 60-62. Citamos siempre la edición de "La Cultura Argentina". Buenos Aires, 1915

(3) Juan E. Pivel Devoto, El Fin de la Guerra Grande, Montevideo, 1953.

que para él era “el mal anterior”, la República Argentina carecía en ese momento “de gobierno, de Constitución y de las leyes generales que hagan sus veces” (4).

Contraponía así la situación de Buenos Aires, y de las Provincias Unidas, a la de Montevideo, y en consecuencia, a la del Uruguay, en base a la existencia o no, en el momento, de una Constitución jurídica formal, de un texto escrito de jerarquía normativa suprema.

Era una visión “juridicista”, exclusivamente formal, fundada en la apreciación de que la existencia o no de una Constitución, tomada la palabra en la acepción antes indicada, era la clave, el solo y único elemento determinante de la institucionalidad y el progreso (5).

Visión esta no coincidente, por no decir contradictoria, con la apreciación historicista, fundada en la existencia de una Constitución real, sociológica y fáctica, que Alberdi había encarado años antes en su “Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho” (6).

III

El análisis del régimen constitucional uruguayo está efectuado por quien en el momento que lo hacía vivía en Chile, que tenía entonces una Constitución en la que Alberdi encontraba también “defectos que hacen peligrosa su imitación” (7), desde la perspectiva de la “inconstitución argentina de aquel momento”.

Esta Constitución chilena de 1833 fue también objeto del análisis crítico de Alberdi, estudio paralelo del que realizó de la Constitución uruguayo de 1830.

IV

Alberdi había estado muy ligado al Uruguay, al Uruguay de la “Defensa” de Montevideo, ciudad en la que vivió exilado entre 1838 y 1843 (8). En esos años, vinculado con los círculos juveniles argentinos, integrados por refugiados, Alberdi compenetrado entonces con las ideas liberales predominantes en la plaza sitiada por las fuerzas del Presidente legal Manuel Oribe (9), vivió bajo un régimen de facto, ya que tanto en Montevideo, como en todo el interior del

(4) Juan Bautista Alberdi, Bases, Cap. I, pág. 38.

(5) Este enfoque fue duramente criticado por Paul Groussac en su estudio “Las Bases de Alberdi y el desarrollo constitucional”, (Estudios de Historia Argentina, Jesús Menéndez Editor, Buenos Aires, 1918, pág. 309).

(6) Juan Bautista Alberdi, Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho, Luz del Día, Editor, Buenos Aires, 1957. Véase: Ricardo Levene, Historia del Derecho Argentino, Tomo X, Kraft, Buenos Aires, 1958, págs. 276-292. Levene hace la crítica de esta oscilación, citando a Juan A. García, en la página 320.

(7) Juan Bautista Alberdi, Bases, Cap. IV, “Constitución de Chile. Defectos que hacen peligrosos su imitación”.

(8) Antonio Salvadores, Alberdi, Editorial Nova, Buenos Aires, 1948.

(9) Juan Carlos Gómez Haedo, Las Ideas Políticas de Alberdi, Revista del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, Tomo III, N° 2, Montevideo, 1924, p. 695-716. José Enrique Rodó se refirió reiteradamente al Alberdi bonaerense, anterior a 1838, al montevidiano entre ese año y 1843 y al chileno de años después. En sus estudios sobre “Juan Carlos Gómez”, “La vuelta de Juan Carlos Gómez”, “Juan María Gutiérrez y su Época” y “El Iniciador de 1838”, hay incontables referencias a Alberdi, como periodista literato, jurista y pensador, incluso con un recuerdo a las Bases y a su significación (Obras Completas, Ed. Aguilar, Madrid 1957). Pero no se encuentra ni una sola línea sobre las críticas de Alberdi a la Constitución de 1830 ni respecto de su posible influencia en el pensamiento constitucional oriental.

País, en que actuaba el del Gobierno del Cerrito (10), la Constitución de 1830 estaba de hecho suspendida. No regía, pero se la invocaba en ambos campos y los dos luchaban, a su entender, para restablecer su plena vigencia. Esta situación de facto era una realidad desde la Revolución de Rivera en 1838 que desalojó del Gobierno al legítimo Presidente Oribe.

Durante sus años montevidianos no sólo Alberdi tuvo una intensa actividad periodística en “El Iniciador” y en “La Revista del Plata” (11), sino que además recibió aquí su título de abogado.

Pero además Alberdi estuvo muy ligado a la revolución de Rivera que derrocó al gobierno constitucional de Oribe. Pivel Devoto ha puesto de manifiesto que Alberdi fue el redactor del Manifiesto de Rivera del 24 de febrero de 1839 justificativo de la rebelión armada contra el gobierno legal. Pivel Devoto recuerda que el propio Alberdi se atribuyó la redacción de ese documento en el tomo 15, páginas 511-514, de sus “Escritos Póstumos” (12)

V

Alberto Demichelli ha puesto de manifiesto, de manera necesaria y correcta, no sólo la admiración de Alberdi por Artigas y su carácter de “primer vindicador histórico de la personalidad del general José Artigas”, sino también el paralelismo de muchas de las ideas constitucionales de Alberdi, con los principios sostenidos por Artigas en sus proyectos Constitucionales, en las Instrucciones del Año XIII y en sus más importantes documentos políticos (13).

Es necesario destacar este paralelismo, que señala las coincidencias del Derecho Constitucional promovido por Alberdi con lo que puede considerarse la primera expresión del pensamiento constitucional oriental, origen, fuente y raíz, de todo el posterior Derecho Constitucional uruguayo.

VI

Es útil, para comprender el pensamiento constitucional de Alberdi en 1852, comparar las críticas que hace a las varias constituciones latinoamericanas que analiza en las Bases.

(10) Mateo J. Magariños de Mello. *El Gobierno de Cerrito*. Montevideo: 1949, 1954 y 1951; Héctor Gros Espiell, *Evolución Constitucional del Uruguay F. de C. U.* Montevideo, 1991, págs 48-49; Héctor Gros Espiell, *El Modelo Político Uruguayo. La Constitución de 1830, el Gobierno del Cerrito y el Gobierno de Montevideo*. Revista Garibaldi, Año 15, Montevideo 2000.

(11) “El Iniciador” comenzó a publicarse el 15 de abril de 1838 (Ver *El Centenario del “Iniciador”*, Revista Nacional, t. II, Montevideo, abril-junio 1938, págs. 149-153) y José Enrique Rodó, “El Iniciador” de 1838, en *Obras Completas Aguilar*, Madrid, 1857, págs. 817-831; Andrés Lamas, *El Iniciador*, Periódico de todos y para todos, 15 de abril de 1838, en *Escritos Selectos del Dr. D. Andrés Lamas*, Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, Tomo I, Montevideo 1922, págs. 9-14. Sobre la relación entre Lamas y Alberdi y su amistad y colaboración en Montevideo, entre 1838 y 1843, véase: Arturo Ardao, *El Encuentro de Lamas y Alberdi*, en *Historia, Boletín Uruguayo de Historia Rioplatense*, Año I, N° 1, Montevideo, febrero de 1942.

(12) Juan E. Pivel Devoto, *Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay*, Tomo I, Universidad de la República, Montevideo, 1942, págs. 127-131 y nota 8 en la pág. 148.

(13) Alberto Demichelli, *Alberdi y Artigas. Sus coincidencias en Ideas Constitucionales*, en *Institución Alberdi, Alberdi y Artigas, Confraternidad Argentina Uruguayo*; Depalma, Buenos Aires, 1964; Alberto Demichelli, *Juan Bautista Alberdi, Primer Vindicador de la Personalidad del General José Artigas*, en *Institución Alberdi, Alberdi y Artigas; Confraternidad Argentina Uruguayo*, Depalma, Buenos Aires, 1964; Alberto Demichelli, *Formación Constitucional Rioplatense*, t. II, págs. 143-144, Depalma, Buenos Aires.

En la imposibilidad de detallar comparativamente tales criterios en este breve trabajo, nos limitaremos a enunciar la esencia de su juicio sobre cada una de estas constituciones, precisado, en cada caso, en una frase que incluyó en el título de cada uno de los correspondientes capítulos.

En efecto, con respecto a la de Chile, Alberdi señala: “los defectos que hacen peligrosa su imitación”, en lo que se refiere a la del Perú, afirma que “es calculada para su atraso”, en el caso de la de Colombia, destaca “los vicios por los que no debe imitarse”, en cuanto a la de Méjico, enumera “los vicios que originan su atraso”, al tratar el caso de la del Uruguay, expresa que contiene “defectos que hacen peligrosa su imitación” y, finalmente piensa que la del Paraguay tiene “defectos que hacen aborrecible su ejemplo”.

Basta leer estos juicios y estudiar la explicación y desarrollo de ellos en los Capítulos IV, V, VI, VII, VIII y IX, para comprender que hay una graduación en la estimación de los defectos. Todas las constituciones analizadas contienen un juicio negativo (14). Pero van desde el más absoluto y total, hasta lo más atenuados, que son los que resultan del análisis de las constituciones que, según Alberdi, no es aconsejable tomar como modelo para la institucionalización constitucional de la Argentina, en el momento histórico en que él escribe las Bases, pero que, sin embargo, no implican una crítica total, general y absolutamente contraria. Tal es el caso de la de la República Oriental del Uruguay.

VII

Veamos ahora las críticas de Alberdi, en las “Bases”, a la primera Constitución del Uruguay.

Estas críticas fueron hechas en 1852, es decir veintidós años después de su entrada en vigencia, de la Constitución, el 18 de julio de 1830.

Alberdi había vivido, como ya dijimos, en el Uruguay, mejor dicho en el Montevideo sitiado del Gobierno de la Defensa, entre 1838 y 1843. Era una ciudad en guerra, en especial luego del comienzo formal del sitio, en 1842. Era una ciudad poblada en gran parte por extranjeros, argentinos, españoles, italianos y franceses (15).

En estos cinco años no contempló la aplicación normal de la Constitución de 1830, porque se vivía desde 1838 en una situación de facto, en que la Constitución se invocaba como un ideal en los dos campos. Todo el País menos Montevideo de un lado y en la plaza sitiada del otro, pero en la que la Constitución no regía de hecho y las autoridades no eran las previstas y elegidas constitucionalmente.

(14) Ricardo Levene, Op. Cit., pág. 297.

(15) En 1843-1844 Montevideo tenía aproximadamente 31.000 habitantes. De estos, sólo 11.000 eran orientales, veinte mil eran extranjeros. De estos extranjeros 15.488, según el censo, se distribuían entre argentinos, franceses, italianos y españoles. En 1848 los defensores de Montevideo eran 2.810 hombres: orientales 630, franceses 1000, italianos 400, negros 560 y 220 extranjeros de otras nacionalidades (J. E. Pível Devoto y Alicia Raniéri de Pível Devoto, Historia de la República Oriental del Uruguay 1830-1930), Montevideo 1956, pág. 124.

Las críticas de Alberdi en las “Bases”, no eran, así, el resultado de la observación de la aplicación uruguaya y de la experiencia que él podría haber tenido entre 1838 y 1843 en un Montevideo viviendo en paz y normalidad constitucional. Estas críticas eran, en cambio, el resultado de la comparación de las ideas de Alberdi con los textos, las normas constitucionales vigentes y aplicadas en el Uruguay luego de terminado “el mal”, el vacío constitucional en que la República había vivido entre 1838 y 1851. Alberdi no estaba ya en Montevideo en los años finales de la Guerra Grande, posteriores a 1843. No vio su fin y no vivió tampoco la experiencia individual y política posterior a la paz de 1851, de una paz construida sobre la afirmación aceptada por las dos partes de que no había vencidos ni vencedores.

Sus críticas derivaban, por tanto, no de la experiencia uruguaya y de la realidad oriental en 1851 y 1852, que él no conoció y no podía, por ende analizar, sino de la confrontación de algunas de sus ideas constitucionales de por entonces, con las fórmulas que sobre esos puntos había adoptado la Constitución de 1830.

VIII

1. Luego de unas consideraciones generales sobre la relatividad de la influencia de la Constitución en el espíritu de progreso que Alberdi reconoce que existía en Montevideo, - sin hacer referencia a todo el Uruguay - de recordar el origen de la Constitución uruguaya y el carácter de fuente que respecto de ella tuvo la Argentina de 1826, que rigió por poco tiempo en la entonces Provincia Oriental, y de estudiar la incidencia de la Convención Preliminar de Paz de 1828 en el proceso constituyente uruguayo, comienza nuestro autor con la exposición de sus críticas.

Lo hace, sin embargo, reconociendo que la Constitución de 1830 posee “ventajas” “que la hacen superior a muchas otras”, “pero adolece de faltas que son resabios del Derecho Constitucional sudamericano de la primera época”.

2. La crítica inicial está referida al artículo 1 que definía al “Estado Oriental”, como la asociación política de todos los (Alberdi dice erróneamente “sus”) ciudadanos, comprendidos en los nuevos departamentos actuales de su territorio”.

La crítica de Alberdi está dirigida a la utilización del término “ciudadanos”. Argumenta en el sentido de que la Constitución debería referirse a los “habitantes”, comprendiendo así la realidad de los extranjeros que viven, trabajan y producen en su territorio.

Esta crítica, quizá cierta desde un enfoque económico, sociológico o político, en función de su idea central reiterada y casi obsesiva, de que era preciso atraer e integrar al extranjero, al europeo, y especialmente al anglosajón en estos países casi desiertos, era equivocada e incorrecta, en términos jurídicos. Desde la concepción contractualista de los constituyentes de 1829, de que la Constitución era “el pacto” en que se fundaba la organización de la República, el Estado era una asociación política de quienes poseían, en cuanto ciudadanos, el derecho a elegir y a ser elegido. Los habitantes del Estado eran una realidad social y económica, podían tener derechos en cuanto seres humanos, pero no eran los pactantes de la asociación política.

La fórmula de 1830 era teóricamente correcta en términos jurídicos y era absolutamente coherente con el pensamiento filosófico y con la doctrina en que nuestra primera Constitución se fundaba.

El enfoque de Alberdi, objetado siempre por la mejor doctrina uruguaya (16), incidió, sin embargo, en la evolución del Derecho Constitucional uruguayo. Cuando se elaboró la reforma constitucional de 1917, el Dr. Washington Beltrán recordó en la Convención Constituyente, la crítica de Alberdi y propuso la sustitución de la palabra “ciudadanos” por “habitantes” (17). Esta propuesta, apoyada y criticada especialmente por el Dr. Duvimioso Terra (18), fue finalmente adoptada y la Constitución de 1918 se refirió en el artículo 1 a los habitantes, lo que se mantuvo en 1934, 1942, 1952, 1966 y 1996.

La Constitución uruguaya se adaptaba así, en 1918, a una realidad, pero perdía coherencia teórica y doctrinaria. El artículo 1 había abandonado su correcto sentido originario y adquirido un carácter distinto, sin adecuación teórica y con un justificativo sólo político y sociológico.

Luis Arcos Ferrand en su comentario del artículo 1 de la Constitución, citó y transcribió en extenso la opinión de Alberdi en las Bases, criticándola duramente (19). Lo mismo hizo, años después, Justino Jiménez de Aréchaga (20).

4. Es necesario distinguir cuidadosamente entre el empleo de la palabra “ciudadanos”, como elemento constitutivo de la “asociación política”, en el artículo 1 de la Constitución uruguaya de 1830, - objeto de la crítica de Alberdi, recogida luego en la modificación introducida al artículo 1 en la Constitución de 1918, - del uso de esa misma palabra ciudadanos en múltiples artículos de la Constitución, de 1830 referentes a los derechos individuales. Esta utilización, que hemos criticado con dureza (21), parcialmente eliminada en 1918 y borrada totalmente en el Derecho Constitucional uruguayo a partir de

(16) Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución Nacional*, t. I, págs. 129-130, Editorial Medina, Montevideo, 1946.

(17) Washington Beltrán, *En la Constituyente. Discursos e Informes*, Montevideo, 1918, Sesión del 5 de octubre de 1917, págs. 303-305. El texto está, asimismo, en las páginas 455 y 456 del Tomo IV del Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Dijo Beltrán:

“También creo que se debe cambiar una palabra en este artículo, que está mal, y ha sido criticada por Alberdi en sus “Bases”. Estudiando el artículo 1º de la Constitución Uruguaya, dice Alberdi lo siguiente: “La Constitución empieza definiendo el Estado Oriental. Toda definición es peligrosa; pero la de un Estado nuevo, como ninguna. Esa definición que debía pecar por falta (si puede serlo bastante), es exacta a expensas del Estado Oriental. “El Estado, dice en su artículo 1º, es la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en su territorio”. No es exacto: el Estado Oriental es algo más que esto en la realidad. Además de la reunión de sus ciudadanos, es Lanford, es Estévez, verbigracia son los 20.000 extranjeros aledaños allí, que sin ser ciudadanos poseen ingentes fortunas y tienen tanto interés en la prosperidad del suelo oriental como sus ciudadanos mismos”.

“No voy a agregar una palabra más a lo dicho con tanta elocuencia por Alberdi. Ya que este artículo ha de quedar subsistente, creo que debe, en síntesis, modificarse, aceptando también la enmienda formulada por el señor constituyente Carlos Arocena, quedando la disposición redactada del siguiente modo: “La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”.

Además de la referencia a Alberdi antes citada, Beltrán invocó la opinión del escritor argentino en relación a la necesidad del Senado (Sesión del 4 de julio de 1917, op. cit., pág. 160. En general sobre la actuación de Washington Beltrán en la Constituyente, véase: Héctor Gros Espiell, *Washington Beltrán y la Constitución*, en *Estudios Constitucionales*, Ingranussi Ltda., Montevideo 1988, págs. 271-281.

(18) *Diario de Sesiones de la Honorable Comisión Nacional Constituyente*, Tomo IV, págs. 456-457, Montevideo, Imprenta Nacional, 1918.

(19) Luis Arcos Ferrand, *La Constitución Nacional*, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, N° 3, Montevideo, julio de 1936, págs. 115-151.

(20) Justino Jiménez de Aréchaga, *Op. Cit.*, t. I, pág. 130.

(21) Héctor Gros Espiell, *El Constitucionalismo Latinoamericano y la Codificación ante el Pasaje de la Sociedad Colonial a la Sociedad Republicana*, en *Historia de América Latina*, UNESCO, Tomo V, París, en prensa.

1934, admisible teóricamente en el artículo 1, era inaceptable y contrariaba el fundamento jusnaturalista de la Carta de 1830 en todo lo relativo a los derechos individuales, pues estos eran patrimonio del ser humano, del hombre, en el caso, del habitante. No constituían, un derecho político atribuido constitucionalmente, sino un patrimonio inmanente, imprescriptible e irrenunciable de los habitantes, en tanto seres humanos, que la Constitución se limitaba a declarar, a proteger y a garantizar.

La Nación podía ser definida como la asociación política de los ciudadanos y al mismo tiempo en esa Nación, constituida en un Estado representativo republicano, los derechos individuales podían y debían ser, de todos los habitantes y no solo de los ciudadanos.

Alberdi que correctamente entendía que los derechos individuales correspondían a los habitantes (22), acertó en esto, pero erró en la crítica jurídica y conceptual al artículo 1 de la Constitución uruguaya de 1830, en que la palabra “ciudadanos” era empleada con otro fin y a otros efectos.

5. La segunda crítica que hace Alberdi a la Constitución uruguaya de 1830, es la consecuencia de la falta de un capítulo, título o sección, dedicado especialmente a los Derechos y Garantías.

La Constitución uruguaya de 1830 siguió en esto el modelo de la Constitución de Cádiz de 1812.

El tema ya había sido encarado en la Asamblea General Constituyente y Legislativa de 1829 y Ellauri, como miembro informante, lo trató (23), Carlos María Ramírez, citando a Ellauri, en sus clásicas Conferencias de Derecho Constitucional (24), concluía en 1871 que, “después de todo lo dicho, inútil sería insistir sobre la conveniencia y la necesidad de concentrar en una sola parte la declaración de los derechos reservados a los ciudadanos” (25).

La Constitución de 1830 incluyó, sin embargo, - pese a la inexistencia de una Sección Especial relativa a los Derechos individuales, con una denominación adecuada, - múltiples disposiciones sobre los diferentes libertades, por ejemplo los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115 y 116 (Sección IX, Capítulo VI), 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146 y 147 (Sección XI, Capítulo único). Normas, sin embargo, incompletas y, además carentes de una plena sistematización formal.

También aquí la crítica de Alberdi, equivocadamente planteada en relación con la Sección II (arts. 6-12), que trata de una cuestión diferente (“De la Ciudadanía y sus Derechos, Modos de Suspenderse y Perderser”), terminó por ser recibida en el Uruguay. Aunque sin citarlo, - y como consecuencia de una evolución conceptual y jurídico positiva

(22) Olsen A. Ghirardi, *La Filosofía en Alberdi*, 2ª Edición Aumentada. Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Vol IX, Córdoba, Argentina, 2000.

(23) Dijo así en el informe de la Comisión de Constitución: “En cuanto a los derechos reservados a los ciudadanos, ellos se ven diseminados por todo el Proyecto”. Y luego pasó a enumerarlos haciendo algunos breves comentarios (Ed. Nava, cit., Pág 7)

(24) Carlos María Ramírez, *Conferencias de Derecho Constitucional*, Ed. J. Cubiló, Montevideo 1897, págs. 201-203, Ed. Clásicos Uruguayos, N° 103, Montevideo, 1966, págs. 172-174.

(25) Carlos María Ramírez, op. cit., ed. 1966, pág. 173.

en el Derecho Constitucional, - la Constitución de 1918 reunió todas las normas sobre Derechos y Garantías en una Sección Especial (Nº XII), que mejoró, amplió y generalizó los textos de 1830 en esta materia. La Constitución de 1934, en una fórmula que se mantiene hasta hoy, con posteriores alteraciones y mejoras, ubicó como quería Alberdi, la Sección sobre Derechos, Deberes y Garantías, al comienzo del texto Constitucional (Arts. 7-63).

6. La siguiente crítica se refería a la ciudadanía legal, su adquisición y pérdida en la Constitución de 1830. Alberdi dice que en la Constitución oriental “es difícil y embarazosa para adquirir ciudadanos y pródiga para enajenarlos”. Trató de ejemplarizar esta afirmación, criticando que se exigiera residencia y otros requisitos” al extranjero que trae riquezas, ideas, industrias, elementos de orden y progreso” (26).

La crítica era infundada. La exigencia de residencia al extranjero para poder llegar a ser ciudadano oriental, era lógica. Si un extranjero no vivía en el país, no podía tener razón, ni mérito ni fundamento para transformarse en ciudadano. “Los extranjeros que en calidad de oficiales han combatido y combatieren en los ejércitos de mar y tierra de la República”, podían, en la Carta de 1830, ser ciudadanos orientales sin exigirse expresamente que residieran en la República, porque al combatir en los ejércitos nacionales, estaban en el territorio del Uruguay, ya que no era concebible, en general, que los ejércitos nacionales estuvieran actuando en una guerra ofensiva fuera de las fronteras nacionales. Al criticar este texto de la Carta de 1830, Alberdi demostraba desconocer la realidad uruguaya.

Basta leer en su totalidad el artículo 8 de la Constitución de 1830 para comprobar la injusticia y la falta general de razón de las críticas de Alberdi a las normas constitucionales de 1830 sobre ciudadanía. Y a esta conclusión puede llegarse sin perjuicio de reconocer otros defectos en este artículo de nuestra primera Constitución (27).

Cuando en 1918 se modificó sustancialmente el artículo 8 de la Constitución del 30, el nuevo artículo 8 mejoró el texto, pero no el sentido preconizando por Alberdi. En efecto, dispuso que tenían “derecho a la ciudadanía legal”, - en vez de “ciudadanos legales son” - los extranjeros con residencia en la República, que cumplieran determinados requisitos fijados constitucionalmente.

El caso de los extranjeros que obtuvieran gracia especial de la Asamblea General “por servicios notables o méritos relevantes”, previsto tanto en 1830 como 1918, y que subsiste hoy, es el único en que, con lógica, no se exigió especialmente, ni se exige, la residencia en la República.

En cambio su crítica a la Constitución uruguaya en cuanto ésta consideraba de manera expresa y excepcional la situación de “los extranjeros que en calidad de oficiales han combatido o combatieren en los ejércitos de Mar y Tierra de la Nación”, se tuvo en cuenta, citándose expresamente la opinión de Alberdi, como fundamento para suprimir, en 1918, esta norma de la Constitución de 1830 (28).

(26) Juan Bautista Alberdi, Bases págs. 61-62.

(27) Justino Jiménez de Aréchaga, La Constitución Nacional, Editorial Medina, Montevideo 1946, Tomo II, págs 202-203.

(28) Washington Beltrán, Op. cit, pág. 143.

Con carácter general puede decirse que las discrepancias de Alberdi con los artículos 1, 8, 11 y 12 de la Constitución uruguaya de 1830, respondían a la idea, determinante y central de su pensamiento, relativa a la necesidad de poblar, con población europea, especialmente anglosajona, nuestras ciudades y nuestros campos, condensada en su famosa fórmula de: “gobernar es poblar”.

7. El Capítulo XXXI de las Bases se titula: “Continuación del mismo asunto. En América gobernar es poblar”.

Es esta una recomendación política que debe encontrar proyección y desarrollo jurídico, según Alberdi, en “todas las Constituciones de Sud América”. Dice al respecto:

“Las Constituciones de países despoblados no pueden tener otro fin serio y racional, por ahora y por muchos años, que dar al solitario y abandonado territorio la población de que necesita, como instrumento fundamental de su desarrollo y progreso.” “América del Sur” está “inconstituida nada más que por falta de población”. Y termina afirmando rotundamente: “en América gobernar es poblar” (29).

Es, pues, este criterio sostenido en las Bases, no sólo una recomendación para la constitucionalización de la Argentina, sino que está dirigido a toda la América del Sur y, consiguientemente, al Uruguay.

Desde muy antiguo, ya lo hizo Groussac, se criticó este enfoque de Alberdi y se trajo a colación el ejemplo de los Estados Unidos, que recibió una inmensa inmigración sin que la Constitución se refiriera al tema. En efecto, inmigrado llega por razones económicas, sociales y a veces culturales. Quizás tiene en cuenta el orden, la libertad, la seguridad jurídica que, de hecho, pueden existir. Pero no se fija, no podía fijarse, en las normas constitucionales. El Uruguay creció espectacularmente desde el punto de vista poblacional, gracias a la inmigración europea, en los siglos XIX y las dos primeras décadas del XX, sin que hubiera sido necesario modificar la Constitución que Alberdi criticaba, tan injustificadamente, a ese respecto.

Es interesante recordar el comentario y la crítica que, desde otro enfoque, hizo José Enrique Rodó en Ariel, a la famosa afirmación de Alberdi.

Dijo así el gran escritor uruguayo en el Capítulo IV de su célebre obra:

“Ha tiempo que la suprema necesidad de colmar el vacío moral del desierto hizo decir a un publicista ilustre que, en América, gobernar es poblar. Pero esta fórmula famosa encierra una verdad contra cuya estrecha interpretación es necesario prevenirse, porque conduciría a atribuir una incondicional eficacia civilizadora al valor cuantitativo de la muchedumbre. Gobernar es poblar, asimilando, en primer término: educando y seleccionando, después. Si la aparición y el florecimiento, en la sociedad, de las más elevadas actividades humanas, de las más elevadas actividades humanas, de las que determinan la alta cultura, requieren como condición indispensable la existencia de una población cuantiosa y densa, es precisamente porque esa importancia cuantitativa de la población, dando lugar a la más compleja división del trabajo, posibilita la formación de

(29) Juan Bautista Alberdi, Bases, pág. 218.

fuertes elementos dirigentes que hagan efectivo el dominio de la calidad sobre el número. La multitud, la masa anónima, no es nada por sí misma. La multitud será un instrumento de barbarie o de civilización según carezca o no del coeficiente de una alta dirección moral” (30).

8. La idea, bastante difundida, de la importancia del ejemplo de los Estados Unidos y de la necesidad de impulsar la inmigración sajona, no era sin embargo, apoyada unánimemente en los años en que aparecieron las “Bases”.

Por ejemplo Manuel Colmeiro, en un libro publicado en 1858, señaló los peligros políticos de la emigración sajona, punta de lanza “de la política invasora de los Estados Unidos” y expresión de una voluntad colonizadora dirigida a esclavizar a la “raza latina” (31).

9. En el párrafo final del Capítulo VIII de las Bases expresa Alberdi:

“La Constitución oriental carece de garantías de progreso material e intelectual. No consagra la educación pública como prenda de adelantos para lo futuro, ni sanciona estímulos y apoyos al desarrollo inteligente, comercial y agrícola, de que depende el porvenir de esa república. La constitución americana que desampara el porvenir, lo desampara todo, porque para estas repúblicas de un día, el provenir es todo, el presente poca cosa” (32).

La crítica, aunque podía contener una verdad política, era constitucionalmente injusta.

La Constitución uruguaya de 1830 siguió en este aspecto las fórmulas prácticamente unánimes del Derecho constitucional de la época.

Pero además, se preocupó del “fomento de la ilustración”, siendo este objetivo constitucional uno de los que las “leyes” debían tener en cuanto al ejercer sus competencias el Poder Legislativo y el Ejecutivo como colegislador (art. 17,3). Y en la Sección X (Del Gobierno y Administración Interior de los Departamentos), la Carta de 1830 asignó, en el artículo 126, a las Juntas Económico Administrativas, la competencia de “velar sobre la educación primaria”. ¿Qué más podía decirse en 1830?

En 1918 la nueva Constitución avanzó, con el ritmo de los tiempos, en la materia. Se refirió a la “instrucción pública” entre las competencias del Consejo Nacional de Administración (art. 97) y previó la existencia de consejos autónomos para administrar, entre otras materias, “la instrucción superior, secundaria y primaria”.

Y, finalmente, la Constitución de 1934, siguiendo las líneas del nuevo Derecho Constitucional, encaró las cuestiones de la enseñanza, la educación y la formación en numerosas normas del nuevo Capítulo II de la Sección II que, con cambios de numeración, se mantienen hoy.

(30) José Enrique Rodó, Ariel, en Obras Completas, Edición Aguilar, Madrid 1957, pág. 220.

(31) Manuel Colmeiro, Derecho Constitucional de las Repúblicas Hispano-americanas, Madrid, 1858, págs. 382-384.

(32) Juan Bautista Alberdi, Bases, pág. 62.

IX

Es interesante señalar que durante el proceso de elaboración de la Constitución de 1830, se redactó por Manuel Errazquinn, Secretario de la Asamblea General Constituyente y Legislativo del Estado, un proyecto de Constitución del “Estado de Solís” (33). Este proyecto definía al Estado como “la reunión de todos los habitantes de la Provincia, que era una de las antiguas de la Unión Argentina llamada Provincia Oriental del Río de la Plata” (art. 1, Capítulo 1) (34).

De tal modo este texto, conocido, aunque no utilizado por nuestros primeros constituyentes, usaba, en 1829, la palabra habitantes, en vez de ciudadanos, al referirse a la reunión de los mismos constitutiva del Estado, a diferencia de la Constitución de 1830, que definía al Estado como la asociación política de los ciudadanos.

La crítica de Alberdi, en 1852, al texto constitucional uruguayo de 1830, en cuanto a la definición del Estado, adoptaba así el mismo criterio utilizado por Errazquinn en 1829 al redactar su proyecto de Constitución.

X

En los intentos de reforma de la Constitución de 1830, durante el siglo XIX, no puede asegurarse que las “Bases”, a partir de su publicación en 1852, en los puntos encarados por Alberdi, haya tenido influencia sobre los textos propuestos.

El proyecto de Constitución redactado en 1875 por Jacinto Albistur, precedido de un estudio titulado “La Constitución de la República y la Reforma de la Misma”, no contiene ninguna referencia a Alberdi y a sus críticas a la Constitución de 1830 (35).

En lo que se refiere al artículo 1, el proyecto de Albistur mantiene el texto de 1830 y su referencia a “la asociación política de todos los ciudadanos . . .” (36).

En el artículo sobre el ciudadanía legal (art. 8 de la Constitución de 1830 y 26 del Proyecto), igualmente se mantiene la causal de adquisición de esta ciudadanía relativa a los extranjeros que en calidad de oficiales han combatido y combatieren en los ejércitos de la Nación, tan criticada por Alberdi.

En cambio, el proyecto de Albistur incluye una nueva Sección II, denominada “De los Derechos Individuales”, siguiendo el criterio sostenido por Alberdi. Pero lo hace sin nombrarlo y posiblemente sin conocer las “Bases”.

La fundamentación general de su iniciativa la hace Albistur de manera amplia y muy correcta (37).

(33) Homero Martínez Montero, Un Antecedente Constitucional Desconocido, Revista Histórica, N° 37, Tomo XIII, Año XXXV, 2ª Época, Montevideo, 1941, págs. 3-48.

(34) Homero Martínez Montero, op. cit., Págs. 10 y 18.

(35) Héctor Gros Espiell, Un Proyecto Olvidado de Reforma Constitucional, Revista Histórica, N° 55-57, Tomo XIX, Año XLVII, 2ª Época, Montevideo 1953, págs. 1-145.

(36) Héctor Gros Espiell, op. cit., pág. 122.

(37) Héctor Gros Espiell, op. cit., págs. 103, 114, 123-125.

XI

Alfredo Vázquez Acevedo, en sus Memorias, se refiere a su iniciativa de reforma constitucional presentada al Senado el 15 de abril de 1903. En la amplia fundamentación de su proyecto, dice: “Urge, pues, remediar esas imperfecciones, dando al país una nueva Constitución que responda a las necesidades reales, que se avenga con su índole propia y con su modo de ser peculiar, una Constitución en fin, original, como diría el doctor Alberdi” (38).

Años después, en 1916, el proyecto de Constitución que Alfredo Vázquez Acevedo presentó a la Convención Nacional Constituyente, proponía cambiar el artículo 1 para denominar al País “Uruguay”, pero mantenía la expresión ciudadanos y no la de habitantes, como quería Alberdi (39).

XII

El tema relativo al empleo en el artículo 1 de la Constitución de los términos ciudadanos, habitantes u hombres, fue encarado en los proyectos de reforma presentados a la Convención Nacional Constituyente de 1916. Ya hemos citado el proyecto de Alfredo Vázquez Acevedo (40). Hay que agregar que el proyecto de la Corporación de Constituyentes Nacionalistas, mantenía la palabra ciudadanos (41), el de Enrique Azarola presentado por Antonio Ma. Rodríguez, usaba el vocablo habitantes (42), el de Juan Blengio Roca y el de Horacio Jiménez de Aréchaga utilizaban la palabra ciudadanos (43) y el de Emilio Frugoni y de Celestino Mibelli, en cambio, empleaba el término “hombres” (44).

En 1934, al reformarse nuevamente la Constitución, en la Comisión de Constitución de la Convención Nacional Constituyente, se decidió mantenerse el artículo 1 con la formulación que ya tenía desde 1918 (45).

(38) María Julia Ardao, Alfredo Vázquez Acevedo, Contribución al Estudio de su Vida y su Obra, Revista histórica Tomo XLIV, año LXVII, (2ª época, N° 130-132, Montevideo 1973, pág. 435; Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores. Tomo LXXXI, pág. 73-74, Apéndice, N° 6.

(39) María Julia Ardao, Alfredo Vázquez Acevedo. Contribución al estudio de su vida y su obra, Revista Histórica, tomo LXVIII (2ª. Época), tomo XLV, N 133-135, Montevideo, 1974, pág. 92.

(40) Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente. Tomo I, págs. 200 y 201, Montevideo, Imprenta Nacional, 1918.

(41) Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente Tomo I, pág. 201, Montevideo. Imprenta Nacional, 1918.

(42) Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente. Tomo I, pág. 181. Montevideo. Imprenta Nacional 1918.

(43) Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente, Tomo I, pág. 253, Montevideo, Imprenta Nacional, 1918.

(44) Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente. Tomo I, págs. 290 y 440. Montevideo. Imprenta Nacional, 1918; Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente, pág. 460. Montevideo, Impuesto Municipal, 1918.

(45) Actas de la Comisión de Constitución de la Convención Nacional Constituyente, pág. 12, Montevideo, Imprenta Nacional,

XIII

Las cuestiones planteadas por Alberdi sobre la adquisición de la ciudadanía legal se discutieron ampliamente en ocasión de la Reforma de 1918. El tema se analizó, en especial, en el informe de la Comisión de Constitución (46), aunque ni en el debate ni en el informe escrito, se hizo referencia a las críticas de Alberdi

XIV

Alberdi en las Bases no prestó atención a otras cuestiones constitucionales referentes a la Carta uruguaya de 1830.

Ni la forma de gobierno, ni lo relativo al régimen unitario que ésta establecía, por ejemplo, fueron objeto de su atención. Es cierto que no eran temas vinculados directamente con el objeto de las Bases, con la idea matriz que fundaba y motivaba el libro. Pero, pese a esto, no deja de llamar la atención que un asunto tan unido a su pensamiento político y constitucional (47), como era el relativo al régimen de gobierno-unitario o no, haya estado absolutamente ajeno a las críticas, o al elogio, de una Constitución invocada negativamente, como lo fue la uruguaya, en el Capítulo VIII de las Bases.

XV

Las breves páginas que Alberdi dedicó en 1852, en el Capítulo VIII de las Bases, a la Constitución uruguaya de 1830, fueron uno de los primeros comentarios que se realizaron sobre nuestra primera Carta.

En efecto antes de 1871, cuando Carlos María Ramírez dictó y luego publicó en “La Bandera Radical”, sus Conferencias de Derecho Constitucional, coincidiendo con la creación de la Cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad de la República (48) y antes de que Carlos de Castro dictara y publicara su Curso, expuesto originariamente en 1863, en la Cátedra de Economía Política de la misma Universidad (49), era muy poco lo que se había escrito sistemáticamente sobre la Constitución.

La inestabilidad política, las guerras civiles y los conflictos bélicos internacionales, así como la elementalidad del medio universitario, explican esta carencia.

Sin embargo existieron algunos trabajos de carácter constitucional, aparecidos en los difíciles años posteriores a 1830, que merecen recordarse.

(46) Comisión de Constitución. Informe, Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente, Tomo II, pág. 224, Tomo III, pág. 27, Imprenta Nacional, Montevideo, 1918.

(47) Bernardo Canal-Feijoo, El Federalismo en la Doctrina de Alberdi, en Anuario del Instituto de Investigaciones Históricas, Nº 3, Unidad Nacional del Litoral, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, Rosario, 1958.

(48) Héctor Gros Espiell, Carlos María Ramírez, Prólogo a la Edición de las Conferencias de Derecho Constitucional, Biblioteca Artigas de Clásicos Uruguayos, Nº 103, Montevideo, 1966.

(49) Héctor Gros Espiell, El Curso de Derecho Constitucional de Carlos Castro en Revista nacional, Tomo XIII, Montevideo, 1969 y en Universidad y Derecho Constitucional, Presidencia de la República, Montevideo, 1988.

En 1852, el mismo año de la publicación de las Bases, apareció el “Catecismo Político Arreglado a la Constitución de la República Oriental del Uruguay”, obra de Eduardo Acevedo. Esta pequeña obra define el Estado como “la asociación política de todos los ciudadanos” Sigue así la fórmula constitucional tan criticada por Alberdi.

Años después cuando en 1877 se aprobó por el Director de Instrucción Pública, José Pedro Varela, para su uso en las escuelas públicas, el libro de José María Vidal, “Principios Elementales de Gobierno Propio”, el informe de Ildefonso García Lagos que recomienda la aprobación, destaca que se funda en la idea de que el ciudadano es miembro de la sociedad política y que esta sociedad política integrada por los ciudadanos, es lo que constituye el Estado.

XVI

En 1858 apareció en Madrid el libro “Derecho Constitucional de las Repúblicas Hispano-Americanas” de Manuel Colmeiro, Catedrático de Derecho Político y Administrativo de la Universidad de Madrid.

Esta interesante obra, fue quizás el primer intento de escribir un texto de Derecho Constitucional comparado hispano-americano.

El libro de Colmeiro trata de las Constituciones de Chile, Perú, “Méjico”, “Confederación Argentina”, Buenos Aires, Ecuador y “Nueva Granada”. No se refiere, en modo alguno, a la de Uruguay.

Colmeiro no estructuró su obra sobre la base del estudio de las constituciones de cada país, sino que cada capítulo se refiere a un tema o materia y dentro de él pasa revista a las fórmulas constitucionales de diversos países hispano americanos.

El libro de Juan Bautista Alberdi, “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”, está citado en el Capítulo XII (De la libertad de industria) (50), para criticar la opinión del publicista argentino y sostener la contraria.

En cambio puede comprobarse que las “Bases” no están citadas. Sin duda este libro de Alberdi, seis años después de su aparición, no era conocido por la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Madrid.

Colmeiro en su libro se refiere al Estado como “la asociación” de “los ciudadanos” y a los “ciudadanos” como los “miembros de un Estado”. Es interesante recordar esta opinión en relación a la crítica hecha por Alberdi al artículo 1 de la Constitución uruguaya de 1830 (51).

(50) Manuel Colmeiro, *Derecho Constitucional de las Repúblicas Hispano Americanas*, Madrid 1858, pág. 51.

(51) Manuel Colmeiro, *op. cit.*, págs. 16, 17 y 137.

XVII

Es curioso observar que si bien Alberdi, a través de sus opiniones expuestas en las "Bases" influyó, como ya se ha señalado, en algunos puntos de la Reforma Constitucional uruguaya de 1918, nunca la doctrina uruguaya, ni en la cátedra ni en estudios monográficos, prestó atención directa y, en consecuencia no analizó globalmente, el capítulo VIII de este libro dedicado a la Constitución de 1830. Creo que este trabajo, escrito en el año 2001, es el primero dedicado a tal estudio.

Pero además hay que destacar que las críticas de Alberdi a la Constitución de 1830, no coinciden con las que la doctrina uruguaya, en su línea crítica, hizo a la primera Carta constitucional uruguaya (52).

No concuerdan tampoco con algunas observaciones formuladas por la posición más equilibrada y comprensiva, que yo mismo he expuesto (53), - que destaca el carácter docente que sobre la sociedad uruguaya tuvo la Carta de 1830-, ni naturalmente con la absolutamente positiva que otros autores han afirmado (54).

Hay que concluir que las críticas de Alberdi quedaron, en general, solitarias y sin continuidad y seguimiento en la doctrina uruguaya, con excepción del punto tenido en cuenta respecto del artículo 1, cuando se reformó la Constitución en 1918.

XVIII

La conmemoración de los ciento cincuenta años de la aparición de las Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina, ha de permitir no sólo el análisis global del pensamiento constitucional de Juan Bautista Alberdi, y la reafirmación de la influencia fundamental que tuvo en la elaboración de la Constitución argentina de 1853, sino también el estudio comparativo de sus juicios sobre los textos constitucionales entonces vigentes en Latino América. Este ejercicio sobre el Derecho Constitucional Comparado de mediados del siglo XIX, que no es común encontrar en la doctrina de hoy, puede constituir uno de los mejores homenajes a la memoria de un argentino ilustre, cuya personalidad múltiple, polémica y cambiante, nunca dejará de atraer la atención y el interés.

(52) Juan E. Pivel Devoto, *Historia de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, 1945, pág. 31; Alberto Zum Felde, *Proceso Histórico del Uruguay*, Montevideo, 1919.

(53) Héctor Gros Espiell, *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*, 2ª. Edición, cit., párrafo 29, págs. 43-46; Justino Jiménez de Aréchaga, *Acerca de Nosotros*, Opera Minora, Editorial de la Plaza, Montevideo, 2001, pág. 297.

(54) Por ejemplo: Juan Andrés Ramírez, *Sinopsis de la Evolución Constitucional*, Montevideo 1949, pág. 43; José Pedro Massera, *Algunas Cuestiones Relativas a la Historia Constitucional y Política del Uruguay*, Revista Nacional, N° 125, Montevideo, 1949.

