

LAS IDEAS INSTITUCIONALES EN LA ÉPOCA DE LAS INSTRUCCIONES DEL AÑO XIII

por
*Alberto Ramón Real**

Nuestra exposición sobre “Las ideas institucionales en la época de las Instrucciones” no será de exégesis histórica sino de reflexión sociológico política y de dogmática jurídica.

Distinguidos historiadores, dentro y fuera del presente cursillo, ya han investigado y expuesto, con empeño y autoridad, los orígenes, las fuentes y las concordancias del pensamiento artiguista. El esfuerzo realizado en los últimos años es por demás plausible y esclarecedor en ese sentido. Sin pretensión de olvidar otros antiguos y valiosos aportes y sin ánimo de hacer enumeraciones exhaustivas y, menos aún, de exclusiones antipáticas, indico y recomendando los meritorios trabajos de investigación de don Ariosto D. González sobre “Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata” (reciente reedición de 1962), con cuyas tesis principales me honro en coincidir. La obra en tres tomos, del Dr. Alberto Demichelli sobre “Formación Constitucional Rioplatense” fue premiada en 1953, en el concurso de homenaje a la memoria de Artigas, dispuesto por ley de 10 de agosto de 1950 y ha sido seguida por un nuevo libro acerca del “Origen federal Argentino”, editado por Depalma en 1962, con prolija documentación y depurado estilo.

El profesor Eugenio Petit Muñoz, con cuya grata compañía me honro en esta ocasión, pues analizará hoy las ideas económicas en las Instrucciones, se ha ocupado de “Artigas y su ideario a través de seis series documentales”, en publicaciones de la Facultad de Humanidades. Su esclarecido hispanismo le ha permitido reivindicar las conexiones espirituales del pensamiento emancipador rioplatense con las antiguas fuentes jurídicas y doctrinales de origen peninsular, cuya raigambre liberal y humanista, consustancial con el alma hispana, no pudieron ahogar los siglos de absolutismo opresivo que precedieron a nuestra Revolución de la independencia.

El profesor E. M. Narancio hizo también algunas búsquedas de interesantes concordancias, acerca de “Las ideas políticas en el Río de la Plata a comienzos del siglo XIX”, en su relación con el pensamiento del jusnaturalismo contractualista, de Pufendorf y Rousseau.

*Profesor Titular de Derecho Administrativo y de Derecho Constitucional e Interino de Ciencia política en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo, Uruguay.

El profesor Gros Espiell difundió en un Congreso celebrado en Caracas "El pensamiento institucional del período artiguista" (1810–1820) especialmente en lo que refiere a la organización federal que Artigas quería para el antiguo Virreinato del Río de la Plata. Su trabajo publicado en el tomo XII de la Revista de la Facultad, constituye una síntesis meritoria y esclarecedora.

A todos estos trabajos rendimos nuestro reconocimiento admirativo, pues en todos ellos se encuentran abundantes informaciones, sugerencias y pruebas, sobre el tema que nos ocupa.

Pero no vamos a volver ahora superficialmente, en pocos minutos, sobre lo que está bien dicho y documentado por los investigadores mencionados y por otros, entre los que no queremos olvidar al ilustre historiador y gran estadista Eduardo Acevedo, reivindicador eminente de la memoria de Artigas, a Héctor Miranda, el historiador de las Instrucciones, ni a Zorrilla de San Martín, que en su Epopeya de Artigas, como antes en la Leyenda Patria, dedicó su elocuencia de orador patriótico y su imaginación de poeta inspirado a la forja de la idea fuerza, mítica, de un sentimiento nacional, a través de la reafirmación evocativa de las tradiciones heroicas de La Patria Vieja; hoy, todos estamos de acuerdo en que la exaltación de las glorias nacionales que contribuyeron a formar la personalidad histórica de los distintos pueblos, tiene un valor ejemplarizante, docente, para las generaciones actuales. Esa evocación estimulante para la cotidiana superación individual y social, suele ser embellecida a través de la bruma del tiempo y de la visión optimista de los cultores del recuerdo del pasado. Nunca está demás un poco de bien entendida apologética de los valores ejemplares de la historia como tales, siempre que su idealización admirativa se inculque sin mengua de la verdad, ni del constante perfeccionamiento, sin estimular complejos patrioterros, enervantes y negativos, sin sembrar odios anacrónicos a los pueblos actuales, cuyos antepasados combatieron con nuestros héroes y que hoy están cada vez más unidos a nosotros, por los lazos de la solidaridad y fraternidad, humana y continental.

En tales condiciones, el culto de los valores históricos, que definen las nacionalidades, contribuye al desarrollo global de la cultura humana, mediante la combinación de los distintos aportes en que se diversifica el genio creador de la especie, cuya unidad y destino común es cada día más evidente, a medida que la técnica elimina distancias, estrecha vínculos, aumenta la interdependencia y obliga, cada día más, a la coexistencia pacífica de los pueblos.

Nuestra contribución a este ciclo guardará relación con nuestra especialidad docente en el Derecho Público y la Ciencia Política. No haremos, pues, historia ni tampoco apologías tradicionalistas y regresivas, negadoras del movimiento general de superación de la estructura del pasado para adecuarlas a las necesidades del tiempo presente.

Nada es más antihistórico que la proclamación de la eternidad y de la definitiva perfección de las obras ejemplares del hombre, que, por estar condicionadas por circunstancias de tiempo y de lugar, padecen, ineluctablemente, de la relatividad y variabilidad, inherentes a todas las creaciones de la criatura humana.

Por tanto, el mérito que atribuimos a la ideología artiguista, concretada en las Instrucciones del año XIII, es el de ser hija de su tiempo, ya que no de su ambiente, y el de haber servido, en cierto modo, de guía augural, de meta lejana, del desarrollo republicano de nues-

tros países, aún no del todo asentado en la realidad política latinoamericana de nuestros días. El constitucionalismo clásico, como el parlamentarismo, es fácil de imitar en las formas, en los programas para la propaganda, pero no es fácil de trasplantar con vitalidad, a países nuevos, poblados por una gran mayoría de analfabetos, cuando los modelos institucionales se toman de pueblos desarrollados que los crearon paulatinamente a través de siglos de práctica de las instituciones libres, por obra de minorías selectas, ampliadas gradualmente a medida que lo permitió la elevación cultural y económico-social de las masas. Las instituciones políticas han evolucionado gradualmente en Inglaterra, desde el feudalismo hasta la democracia industrial y el Estado benefactor, sin violencias, desde hace tres siglos. Los Estados Unidos mantienen una continuidad institucional ejemplar, porque siguieron, en su desarrollo propio, las tendencias institucionales de libertad política que bebieron en la tradición anglosajona, en el puritanismo, en Locke y en las prácticas y costumbres incorporadas a su ser histórico. Francia, en cambio, a pesar de su desarrollo cultural y económico, que ya en la época de su Revolución era muy superior al de los países latinoamericanos en los tiempos de la Independencia (por lo menos en ciertas clases sociales), no pudo mantener los postulados políticos revolucionarios, porque eran una creación especulativa, del espíritu, bella, geométrica, racional, emotiva, pero sin arraigo en la vida, por falta de educación cívica de las masas y por carencia de minorías dirigentes eficaces.

Desde 1789 Francia vivió un siglo de golpes de Estado, y de revoluciones, en una oscilación constante entre libertad fallida y el autoritarismo triunfante, ya fuese restaurador o napoleónico.

Después de las décadas de normalidad democrática de la III República, vive ya un cuarto de siglo de nuevos ensayos, institucionales, oscilantes entre la anarquía parlamentaria y el autoritarismo providencial de sus héroes militares.

No es, pues, extraño que en nuestros países, atrasados e inexpertos, en materia política, cuando se independizaron, las Constituciones hayan sido entretenimiento bizantino de doctores, mientras los caudillos hacían la historia a su manera, mediante guerras civiles, golpes de Estado y pronunciamientos militares, al estilo español, como los que aún hoy se han realizado en Argentina, Perú y Brasil (éste superado por la habilidad del actual Presidente)⁽¹⁾ para enmendar por la fuerza el resultado del sufragio popular. Nuestra madre patria no ha podido superar todavía la oscilación entre repúblicas turbulentas y dictaduras reaccionarias; vive, como Portugal, bajo el imperio del fascismo superviviente, en su forma más oscurantista y retardataria. Todos los ensayos de constitucionalismo auténtico han fracasado allí. Es por tanto, un poco paradójico, aparte de inexacto, decir que nuestras libertades provienen de España cuando ésta no ha aprendido, todavía, a vivir en paz y libertad, con orden y progreso. Nuestra colonización efectiva se produjo tan tardíamente, en pleno absolutismo borbónico dieciochesco (Montevideo se fundó en 1726), que no pudimos practicar las libertades mucho antes. Menos aún se difundieron, con la eficacia revolucionaria, que se ha pretendido, las ideas democráticas sobre el origen y ejercicio del poder, de algunos teólogos

1. Finalmente, el *poder moderador* de las fuerzas armadas, sucesoras -autoproclamadas de la dinastía imperial-, prevaleció sobre la constitución y la soberanía del pueblo y logró, en fecha posterior a la de esta disertación, derrocar al Presidente constitucional e instituir un gobierno militar derechista, disfrazado de constitucional.

(como Suárez y Mariana) cuyas voces ya lejanas había acallado el creciente despotismo de la monarquía española.

Los ideales artiguistas de república y democracia, siguen, pues, siendo aún hoy, meta lejana en la Península Ibérica y en gran parte de los Estados desunidos del Sur, que imitaron las constituciones pero que no pudieron trasplantar las costumbres políticas de los Estados Unidos del Norte. La herencia antiliberal de militarismo, que Artigas quería aniquilar “precisamente” (Instr. 18^a), todavía gravita en forma funesta en América Latina, al amparo de ilegítimos intereses creados, internos y externos.

Concordaremos, esquemáticamente, el pensamiento institucional exteriorizado en las Instrucciones del Año XIII, con el fondo ideológico común, dominante a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX en el mundo occidental (Europa y América) que se realiza en el llamado Estado moderno libre. Este es el Estado constitucional y a la vez el Estado de derecho liberal, la democracia representativa, a la que Burdeau ha bautizado hace poco como democracia gobernada. Es el movimiento ideológico e institucional que se conoce con el nombre genérico de Constitucionalismo y que halla su expresión normativa en las Constituciones, escritas y rígidas, del tipo de las que se dieron las emancipadas colonias norteamericanas y luego la Unión de las mismas en 1787 y más tarde la Revolución francesa en 1791, después de proclamar, a su vez, los derechos del hombre, en 1789. Linares Quintana ha expuesto el constitucionalismo en su Teoría e Historia Constitucional, 1958, t. II.

No es este el momento de volver sobre las ya viejas polémicas acerca del origen, francés o norteamericano, de las declaraciones de derechos humanos. Si fue americana la redacción de las primeras declaraciones escritas históricas de la época contemporánea, en el momento inicial del constitucionalismo, como lo demostró definitivamente Jellinek, la ideología del liberalismo tiene raigambre europea indiscutible y general.

Esa ideología es la obra de pensadores de los más distintos orígenes nacionales, desde Pufendorf a Rousseau, desde Locke a Burlamaqui y desde Montesquieu hasta Adan Smith, el teórico de la economía política liberal. Es también indiscutido el aporte de los filósofos y economistas franceses (en particular de los enciclopedistas) al movimiento de ideas que precedió a la implantación del constitucionalismo liberal.

Las instrucciones y los documentos artiguistas, anteriores y posteriores, que ilustran sobre su sentido, recogen nítidamente los principios fundamentales de la ideología del constitucionalismo clásico. Prescindiremos de la originalidad de la estructura federal del Estado, propuesta por Artigas, intermedia entre las sucesivas fórmulas de la confederación y la federación, norteamericanas, porque ella fue determinada por una adaptación, sagaz, a circunstancias geográficas e históricas de orden local, que aconsejaban esa solución. El tema ha sido agotado, por lo demás, con espléndida información, por D. Ariosto D. González.

SOBERANÍA DEL PUEBLO

La soberanía del pueblo, elemento dinámico de los nuevos Estados, es el presupuesto necesario de la revolución emancipadora y de la propia tentativa de darse a sí mismos una nueva Constitución, asentada en el consentimiento social como base del nuevo orden jurídico.

La expresa “declaración de la independencia absoluta de estas colonias” (Instr. 1ª) implicaba el máximo y característico ejercicio de poder soberano, Jellinek identifica la soberanía con los rasgos de independencia, en lo exterior, y supremacía interior, del poder estatal.

La oración de 5 de abril, inaugural del Congreso de las Tres Cruces, reitera el concepto de soberanía popular y lo encierra en la bella fórmula: “Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa por vuestra presencia soberana”, que Petit Muñoz ha concordado con un fragmento del Contrato Social de Rousseau, embellecido en la síntesis artiguista.

La soberanía del pueblo provincial es retenida por el art. 11. La Constitución garantizará a las provincias la libertad y seguridad de su soberanía, existe el art. 20 de las Instrucciones.

Desde luego aquí se plantea el complejo problema de la distribución del poder supremo entre las Provincias y el Estado federal, que no podemos tratar por falta de tiempo.

El establecimiento de una Constitución en ejercicio de la soberanía era el objeto de las Instrucciones.

CONSTITUCIÓN PARA LA LIBERTAD

La idea de Constitución en la época artiguista, corresponde a la del constitucionalismo clásico, no solo implicaba la forma escrita de las normas fundamentales y su adopción por el poder constituyente soberano, de origen popular, para regir la actuación de los poderes constituidos, integrantes del gobierno. En aquella época imperaba, además un concepto material de Constitución. Solo se consideraban constituidos, constitucionales, los Estados donde los derechos humanos estaban declarados y donde estaba asegurada su protección por la garantía política de la separación de poderes, en la organización del gobierno. Los fines del Estado y la organización gubernativa armonizaban funcionalmente.

Había una correlación obvia entre la filosofía social optimista del individualismo, que esperaba la felicidad colectiva como resultado espontáneo de la acción de las fuerzas vivas, económicas y culturales, *en libertad* y la organización institucional tripartita de los poderes, tendiente a impedir la concentración de la autoridad y la expansión del poder estatal en detrimento de la libertad. Ha dicho muy bien Bodenheimer que Locke, el jusnaturalista liberal inglés, inspira la parte dogmática o declarativa (*Bill of Rights*) del constitucionalismo norteamericano y Montesquieu es el mentor de la parte orgánica (*plan of government*). Esta ideología fue codificada en la fórmula francesa de pretensiones universalistas y eternas, como cuadra al racionalismo dieciochesco, contenida en la Declaración de 1789 (art. 16): “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución”.

Correlativamente, la Instrucción 4ª de la que no se cita fuente alguna directa, proclama como “objeto y fin de gobierno”, nacional y de los provinciales, “conservar la igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos y de los pueblos”. La referencia de los pueblos alude a las autonomías regionales rioplatenses: la Revolución francesa, en cambio, mantuvo rigidamente el centralismo unitario, logrado por la monarquía absoluta. Italia copió la organiza-

ción francesa y recién hace pocos años estableció la necesaria autonomía de las regiones, impuesta para lograr su mejor desarrollo particular, dentro del cuadro nacional.

La finalidad liberal, querida por Artigas para la Constitución de las Provincias Unidas, resplandece en la Instr. 3ª: “Promoverá la libertad civil y religiosa en toda la extensión imaginable”. Para el detalle técnico del comentario me remito a las eruditas glosas de Gros Espiell y de Ariosto D. González (págs. 288 y 289 de la obra de éste), pero es indudable que la propia redundancia de la fórmula esclarece el firme propósito que la inspira. La Instrucción 20 manda “preservar el firme propósito que la inspira. La Instrucción 20 manda “preservar a esta Provincia” “las ventajas de la libertad”. El personalismo democrático liberal rige los fines del Estado.

REPÚBLICA

En cuanto a la forma de Gobierno, el intransigente republicanism de Artigas, tan exaltado por Zorrilla, se manifiesta en el artículo 20, según el cual “La Constitución garantizará a las Provincias Unidas *una forma de gobierno republicana*” y se mantendrá un “*gobierno libre*”.

La concordancia literal e ideológica con las Constituciones federal de USA (art. IV, sec. 4) y de Massachusetts (parte I, art. 18) es evidente. En este punto fue certera la intuición política artiguista. En los pueblos de Hispanoamérica fracasaron todas las tentativas monárquicas. El curso de la historia, además de los principios, le dio la razón. En Brasil, en cambio, un accidente histórico permitió la prolongada actuación por casi setenta años, de una monarquía imperial, que si bien permitió mantener la unidad del inmenso país por la gestión de dos emperadores competentes, contribuyó a retardar la abolición de la esclavitud hasta fines del siglo pasado y favoreció la permanencia de anticuadas estructuras sociales, que aún hoy suscitan hondos y apremiantes problemas. A esta altura, la unidad latinoamericana solo puede lograrse con fórmulas de federalismo flexible que respeten las particularidades regionales.

SEPARACIÓN DE PODERES

La separación de poderes es afirmada rotundamente en las instrucciones como base orgánica del gobierno nacional y de los provinciales, que “se dividirán en poder legislativo, ejecutivo y judicial” (5ª).

La Instruc. 6ª, que se ha criticado como repetición de la anterior (González, *op. cit.*, pág. 280, nota 1) tiene, sin embargo, a mi juicio un importante contenido esclarecedor, tanto positivo como negativo. Dice que “Estos tres resortes jamás podrán estar unidos entre sí y serán independientes en sus facultades”.

La independencia es preciosa garantía para la eficacia, protectora de la libertad, del Poder Judicial. Facilita el desarrollo del control judicial de constitucionalidad de las leyes, que no se concibe sin un Poder Judicial fuerte e independiente. Esta independencia de los poderes y la prohibición de unir dos en un solo órgano o agrupación de órganos, determina la imposibilidad de establecer, consuetudinariamente, un régimen parlamentario de gobierno

incompleto (sin disolución) como el que imperó en Chile y degeneró en anarquía parlamentaria, concluida mediante revolución.

Una norma como esta elimina toda posibilidad de sostener la validez de las inconstitucionales delegaciones legislativas al Poder Ejecutivo, que lo autorizan a legislar por decretos cuando no lo permite la Constitución rígida, tesis que aún se sostiene, minoritariamente en la Argentina, por ejemplo.

Todavía en Francia, en 1946, se estableció en vano, la prohibición de tales delegaciones, para eliminar la práctica de los decretos-leyes, hoy restablecida y ampliada por la Constitución de 1958.

Una clara norma prohibitiva, como la comentada, haría obviamente insostenible la tesis de la posible atribución de función jurisdiccional al Poder Ejecutivo, con la consiguiente producción de "*cosa administrativa*" enfermedad que nunca nos cansaremos de combatir y que se ha defendido, en forma incomprensible por personas ilustradas, como constitucional.

Fue pues, acertada la imitación de las Constituciones de Virginia y Massachusetts en cuanto éstas prohibieron expresamente la reunión de dos o más de los poderes (entendidos como funciones) por cada uno de los Departamento de Gobierno. La última lo prohibía "a fin de que el gobierno sea un gobierno de las leyes y no de los hombres", ilustre pensamiento que repitió Ellauri, nuestro constituyente de 1830.

La trágica experiencia de la tiranía de Rosas, quien aún conserva notorios admiradores en nuestros días, llevó también a los constituyentes argentinos de 1853 a establecer, cuarenta años después de las Instrucciones, una prohibición, solemne y rigurosa, al Congreso Nacional y a las Legislaturas provinciales, de realizar cualquier concesión de facultades extraordinarias, o de suma del poder público, al Ejecutivo nacional o a los gobernadores de provincia (art. 28 Const. argentina).

Tales normas jurídicas no han podido prevalecer en todos los casos contra las malas costumbres, pero son necesarias, precisamente, porque tratan de evitar la repetición de hechos reprobables, cuya reaparición es siempre posible. La norma, por esencia, encierra valores, del mundo del deber ser, hacia los cuales la voluntad humana trata de elevar la realidad perfectible del mundo del ser. La norma, por serlo, y en especial las Instrucciones del año XIII, como la ideología que ellas expresan, llevan, implícita una gran dosis constructiva de optimismo y de ilusión, de fe en la especie humana y en su racionalidad.

1948

1949

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967

1948

1949

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967