

## EL EJECUTIVO COLEGIADO EN EL URUGUAY

Este trabajo no es un estudio sobre el Poder Ejecutivo en el Uruguay, sino solamente un esquema informativo. No pretende tampoco ser un ensayo de sociología política, ni una descripción de la actual realidad uruguaya; sólo trata de mostrar sintéticamente los antecedentes y los resultados de la experiencia de mi país.

Aceptamos su publicación, pensando que pueda tener algún interés para el conocimiento en el exterior del sistema constitucional uruguayo.

Hemos agregado una sumarisima nota bibliográfica sobre el Poder Ejecutivo en el Uruguay, que puede servir para aquellos que desean ir a un mejor conocimiento del tema.

### I

La organización del Poder Ejecutivo es todavía hoy en el Uruguay un problema esencialmente polémico. Mientras otros aspectos en la organización constitucional son ya aceptados prácticamente por la unanimidad del país, y puede decirse que constituyen una adquisición que no puede pensarse en variar, la organización del Poder Ejecutivo en cambio, que ha sufrido una serie de alteraciones en nuestra historia política, no es todavía hoy una cuestión sobre la que haya acuerdo en la opinión pública. Sigue siendo, por el contrario, un problema en el cual los juristas, los políticos y los universitarios se dividen en la apreciación de los hechos, criticando o elogiando el sistema vigente.

### II

Creo que es imprescindible para comprender la fórmula actual hacer una muy breve y esquemática reseña de la evolución del Poder Ejecutivo en el Uruguay a través de sus sucesivas Constituciones.

Nuestra primera carta, como es notorio, fué la Constitución de 1830. Esta Constitución organizó un Poder Ejecutivo de tipo presidencial y, en consecuencia, unipersonal. El Poder Ejecutivo se atribuía a una sola persona que

llevaría el título de Presidente de la República Oriental del Uruguay. La elección del Presidente no era directa sino indirecta: lo elegía la Asamblea General, es decir, la reunión de ambas Cámaras.

Los constituyentes pusieron especial cuidado —y así lo señaló el miembro informante Dr. José Ellauri en su informe— en crear una autoridad ejecutiva capaz de ser lo bastante eficiente para asegurar el orden del país, pero al mismo tiempo, lo bastante controlada para no ser un peligro de autoritarismo y de arbitrariedad. Sin embargo, la realidad social y política del Uruguay hizo que este pensamiento de los constituyentes fuera prácticamente nada más que un sueño. El Uruguay del siglo XIX fué un país sin estabilidad política, con una vida partidaria anárquica, cuya única realidad era el ejercicio del poder personal por parte del Presidente de la República, Jefe Supremo de la Administración, gran elector y centro de toda la vida política del país. Por eso, frente a un texto constitucional que organizaba un Poder Ejecutivo medido y controlado por el sistema clásico de frenos y contrapesos, la realidad de todo nuestro siglo XIX fué la omnipotencia presidencial. El Presidente era el jefe, el gran caudillo, el hacedor del Parlamento. Hubo así, un enfrentamiento del texto jurídico y de la realidad política, con una preeminencia de la realidad política sobre la norma.

Por eso, cuando la evolución, el lento proceso político y económico del Uruguay hizo vislumbrar la posibilidad de otras fórmulas, se planteó, prácticamente desde comienzos del siglo XIX, la necesidad de limitar el poder presidencial, encauzarla dentro del Derecho. Puede decirse que dos corrientes se esbozaron desde comienzos de siglo: una, inspirada en los ejemplos parlamentaristas de Francia y de Inglaterra, que trataba de encauzar el poder presidencial mediante la organización de un sistema parlamentario, es decir, un sistema de gabinete con responsabilidad política en los ministros frente al Parlamento. Otra tendencia, en cambio, buscaba en la división del Poder Ejecutivo la forma de controlarlo y de disminuir su excesiva autoridad. Fué ésta, en definitiva, la fórmula que habría de triunfar.

\* \* \*

En los primeros años del siglo, un gran político uruguayo, todavía hoy juzgado polémicamente, pero cuya grandeza aún sus adversarios no podemos dejar de reconocer, José Batlle y Ordóñez, después de terminar su primer período presidencial, hizo un viaje a Europa. Vivió algunos meses en Suiza y, un tiempo después de su regreso, en 1913, publicó unos *Apuntes sobre el Colegiado*, apuntes en los que preconizaba la sustitución de la Presidencia de la República por un Consejo Ejecutivo, es decir, la instauración de un ejecutivo colegiado. El proyecto de Batlle, que no podemos ahora analizar ni

jurídica ni políticamente, provocó la reacción inmediata: el país se dividió en una lucha política que enfrentó a colegialistas y anticolegialistas. El proceso de la reforma constitucional comenzó de inmediato.

No quiere decir que ésta fuera ni la primera iniciativa para reformar la Constitución ni la primera vez que se planteaba la idea colegialista en lo referente a la organización del Poder Ejecutivo.

Muchos fueron los proyectos de reforma constitucional presentados a lo largo del siglo XIX, pero fué en los primeros años del actual, que se abrió el camino para una reforma, al modificarse, de acuerdo con las previsiones de la propia Constitución, el engorroso y largo procedimiento que establecía la Constitución de 1830 (arts. 152-159). La ley de 7 de noviembre de 1907 declaró la necesidad de la reforma; la ley de 7 de noviembre de 1910 propuso a la siguiente legislatura siete fórmulas de modificación de la Sección XII de la Carta de 1830, y, finalmente, la ley de 28 de agosto de 1912 adoptó una de éstas fórmulas y reformó los arts. 152 al 159 de la Constitución del 30.

No fué tampoco el proyecto de Batlle el primer proyecto colegialista. Además de algunos viejos antecedentes —que se remontan incluso al proceso de elaboración de la Constitución de 1830— hay que recordar el Proyecto del Ateneo de 1907 y el Programa Mínimo del Partido Socialista de 1910, que en el capítulo sobre Reforma Constitucional afirmaba que el Poder Ejecutivo debía ser confiado a una Comisión Ejecutiva, suprimiendo la Presidencia de la República.

En 1915 —(el 27 de junio se convocó a elecciones para la Convención Nacional Constituyente, de acuerdo con una ley electoral especial), iniciado ya el proceso reformista de acuerdo con la ley constitucional de 28 de agosto de 1912, y habiéndose hecho público un nuevo proyecto batllista de reforma de la Constitución, que mantenía la idea colegialista, modificando sólo algunos aspectos de los *Apuntes*—, se llamó a elecciones para una Asamblea General Constituyente. De las elecciones, celebradas el 30 de junio de 1916, que resultaron un triunfo de los sectores opositores al Gobierno, surgió una Asamblea dividida prácticamente en dos sectores iguales con ideas opuestas. Un sector correspondiente al grupo que inspiraba Batlle dentro del Partido Colorado, partidario del colegiado; otro sector integrado en el Partido Nacional y el grupo no batllista del Partido Colorado, contrario al sistema colegiado. Dentro del grupo no colegialista, el Partido Nacional hacía hincapié en una reforma constitucional tendente a asegurar la libertad política, las garantías del sufragio y la autonomía de los gobiernos municipales.

Este enfrentamiento de dos tendencias opuestas culminó, con gran sabiduría política, en un pacto celebrado entre el grupo colorado batllista y el

sector nacionalista, en el cual ambas partes cedieron parcialmente en sus aspiraciones para lograr una solución casi unánime.

El Pacto de los Partidos de 1918, que fué la base de la Constitución de 1918, cuyo proyecto aprobado por la Convención Nacional Constituyente elegida en 1916, fué sometido a plebiscito el 25 de noviembre de 1917 (personas hábiles para votar, 233.850; votantes, 90.149; por sí, 86.000; por no, 4.149) y que entró en vigencia el 1.º de marzo de 1919, estableció una organización del Poder Ejecutivo muy especial y muy típica. Un Poder Ejecutivo bicéfalo, dividido en dos órganos: por un lado un Presidente de la República; por otro, un Consejo Nacional de Administración de nueve miembros. Tanto el Presidente de la República como el Consejo eran elegidos directamente por el pueblo y, pese a las tendencias que se habían esbozado, no se llegó a establecer un régimen parlamentario de responsabilidad política de los ministros frente al Parlamento, se dejó abierta la posibilidad de una evolución hacia este objetivo y se establecieron, a texto expreso, dos nuevos institutos de contratos: las comisiones parlamentarias de investigación y el pedido de datos e informes, manteniéndose el llamado a sala que existía desde 1830.

El Presidente de la República que poseía la representación del Estado en lo exterior y en lo interior, tenía bajo su dependencia y designaba a los Ministros de Relaciones Exteriores, Guerra y Marina e Interior.

El Consejo Nacional de Administración, integrado como ya dijimos por nueve miembros elegidos por el pueblo, se distribuía entre los dos partidos mayoritarios, se renovaba por terceras partes cada bienio y correspondían las dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera parte restante a la del otro partido que le seguía en el número de sufragios obtenidos.

Correspondían al Consejo todos los cometidos de administración que expresamente no se hubieran reservado al Presidente de la República, como ser los relativos a instrucción pública, obras públicas, trabajo, industrias y hacienda, anatomía e higiene.

La Constitución autorizaba a la ley a determinar qué ministros dependían del Consejo, en cuyo caso sus titulares eran designados y podían ser separados del cargo por decisión de este órgano.

Existían algunas materias comunes o concurrentes, para las cuales la Constitución preveía un régimen especial de competencia.

Este sistema tan extraño estaba basado, sin embargo, en la idea que la doctrina ya había elaborado, de la distinción entre función gubernamental, que sería asignada al Presidente de la República y función administrativa que, en principio, sería atribuída al Consejo Nacional de Administración. Fué una idea

que se esbozó en la doctrina jurídica uruguaya en la primera década del siglo XX, fué retomada por uno de los principales autores del Pacto de los Partidos, Duvimioso Terra y, de aquí, llevada al texto constitucional. Es evidente que aunque desde el punto de vista de la técnica jurídica puede ser de interés la distinción entre función gubernamental y función administrativa, asignando a distintos órganos el ejercicio de las competencias correspondientes, desde el punto de vista político, era previsible que un Poder Ejecutivo dividido en dos cabezas independientes entre sí, iba a tener en su acción una serie muy grande de dificultades. No se tenía que ser augur para poder ya prever en 1918 que iban a existir serios y reiterados conflictos entre el Consejo Nacional de Administración por un lado y el Presidente de la República por otro. Estos conflictos se plantearon prácticamente en seguida que comenzó a funcionar la Constitución de 1918. Pero por sobre estos conflictos, lo que me interesa señalar como elemento positivo, es que la existencia del Consejo Nacional de Administración con representación bipartita, trajo como consecuencia la pacificación política de Uruguay. Por primera vez, en los años que siguen a la entrada en vigencia de la Constitución de 1918, el país se acostumbró a ver a dos partidos opuestos, que hasta ese momento dirimían sus contiendas en el campo de batalla, sentados en una mesa, discutiendo con serenidad y razón los problemas de gobierno y administración. Y puede decirse que fué a partir de 1918 que se produce la pacificación política de Uruguay, la existencia de un régimen verdaderamente democrático y una realidad electoral de pureza y respeto por la libertad y el Derecho.

\* \* \*

Sin embargo, este régimen del año 1918 no tuvo una duración muy larga. Incluso el batllismo no se conformaba con la consagración sólo parcial de su ideal colegialista y en agosto de 1922 presentó a la Cámara de Representantes un proyecto de reforma constitucional estableciendo un sistema colegiado integral sin presidencia de la República. Pero, además, fundamentalmente, los defectos que ya señalé de bipartición del Poder Ejecutivo, las consecuencias de la crisis económica mundial de 1929, que repercutieron luego en Uruguay, así como otras causas de carácter político interno, trajeron como consecuencia un golpe de Estado en 1933, que significó el fin del régimen constitucional del año 1918 y la elaboración por una Convención Nacional Constituyente, elegida popularmente, de un nuevo texto constitucional en 1934, plebiscitada afirmativamente por el Cuerpo Electoral y que entró en vigencia en dicho año (plebiscito del 19 de marzo de 1934: personas hábiles para votar, 422.865; votantes, 238.269; por sí, 228.145; por no, 10.124).

La reforma del año 1934 se hizo bajo la invocación del anticolegialismo. Sin embargo, en lo que se refiere al Poder Ejecutivo, se encontró una fórmula muy curiosa, que en el fondo significaba una adaptación del régimen colegiado y no una supresión del mismo. Se establecía así, que el Poder Ejecutivo sería desempeñado por el Presidente de la República actuando con el ministro o con los ministros del ramo. En este aspecto la organización del Ejecutivo no era colegialista. Pero la Constitución preveía la existencia de un Consejo de Ministros integrado por el Presidente de la República y por todos los ministros. No sólo el Consejo tenía, como órgano, competencias privativas, sino que bastaba que cualquier ministro planteara en el Consejo un asunto, aunque no fuera de su cartera, para que la cuestión saliera de la competencia del Presidente con el ministro del ramo, para pasar a ser una atribución del Consejo. órgano en el que el Presidente tenía simplemente un voto, salvo en el caso de empate... Este sistema, muy curioso, del cual encontramos ejemplos en el Derecho comparado, se llamó duplex. Duplex porque significaba una combinación del Ejecutivo unipersonal con el Ejecutivo colegiado. Normalmente, el sistema funcionaría como Ejecutivo unipersonal, pero en ciertos casos podía, eventualmente, funcionar como sistema colegiado.

Pero además, el sistema del año 1934 instauró o pretendió instaurar un régimen parlamentario. Hasta entonces, tanto en la Constitución de 1830 como en la de 1918, no existía en forma expresa en el texto un contralor político del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo; no había censura parlamentaria. Ahora, en 1934, se establece la posibilidad de que las Cámaras reunidas en Asamblea General censuraran a los ministros de Estado por sus actos de administración o de gobierno, provocando su caída.

\* \* \*

Este régimen, con una modificación parcial en el año 1942, referida principalmente a la eliminación del sistema de coparticipación obligatoria de los dos grandes partidos en la distribución de los ministerios y, por tanto, en el Poder Ejecutivo, subsistió hasta 1952.

Ya en 1946 se había presentado un proyecto colegialista patrocinado por el batllismo y el Partido Nacional Independiente, que no fué aprobado plebiscitariamente, ya que votaron por sí 289.101, sobre un total de 678.609 votantes.

En el año 1951, el Presidente de la República, al asumir su cargo, en el discurso inaugural que pronunció, planteó su aspiración de que se fuera a la reforma constitucional estableciendo definitivamente el Ejecutivo Colegiado. Su llamada —aunque inesperada, por el tema de la reforma consti-

tucional no había sido uno de los elementos considerados durante la campaña electoral de 1950, en que resultó electo el señor Andrés Martínez Trueba, uno de los candidatos del grupo batllista del Partido Colorado— provocó la adhesión del partido de la oposición, entonces el Partido Nacional, que respondió a esta convocatoria. Las razones, naturalmente, fueron distintas en el planteamiento que hizo el Gobierno y en la aceptación del partido de la oposición. En el partido de gobierno, que era en aquel momento el Partido Colorado, o por lo menos en el pensamiento del Presidente Martínez Trueba y de un sector del Partido Colorado batllista, se quería con este replanteamiento del problema colegialista, ser fiel al pensamiento de José Batlle y Ordóñez y llevar finalmente a la realidad una idea que solamente había logrado una consagración parcial en la Constitución de 1918. En cambio, en el partido de la oposición la razón fundamental radicaba en que se tenía la convicción de que solamente por medio del establecimiento del Poder Ejecutivo Colegiado podía lucharse adecuadamente para obtener el poder. No hay que olvidar que Uruguay presentaba el carácter excepcionalísimo de que desde 1865 estaba en el poder el mismo partido político. Se tenía así la convicción de que la expansión de las actividades del Estado y de los servicios públicos de carácter social, industrial y comercial y la creación de una burocracia enorme, con la clientela electoral que ello significa, obligaba a concluir que el Partido Colorado, enclavado en el Poder, había que combatirlo desde dentro del Gobierno, porque no se podía luchar eficazmente con él desde fuera. Sólo mediante un contralor político interno en la gestión del Poder Ejecutivo podían establecerse las condiciones que hicieran posible una victoria electoral que trajera como consecuencia la alternación o rotación de los partidos políticos en el poder.

Comienzan entonces las conversaciones dirigidas a la redacción del nuevo texto y sin ninguna quiebra en el sistema institucional, siguiendo estrictamente el procedimiento de reforma previsto por la propia Constitución, luego de un acuerdo político entre el sector batllista del Partido Colorado y el grupo herrerista del Partido Nacional, cuyos legisladores presentaron conjuntamente a la Cámara de Representantes el Proyecto de Reforma, utilizando el sistema de las leyes constitucionales (art. 331, ap. D), después de la aprobación del proyecto en ambas Cámaras y en la Asamblea General, se llegó al plebiscito del 16 de diciembre de 1951, en el que resultó aprobado por una mayoría no muy grande el proyecto de reforma constitucional (personas hábiles para votar, 1.158.939; votantes, 429.760; por sí, 232.075; por no, 197.684).

La nueva Constitución entró en vigencia el 1.º de marzo de 1952, y es todavía hoy el texto vigente, pese a haberse presentado proyectos de reforma constitucional relativos, entre otros aspectos, a la organización del Poder Ejecutivo que fueron plebiscitados en forma negativa en las elecciones de 1958 y 1962.

## III

Veamos ahora cuál es el sistema aplicado hoy en Uruguay. El Poder Ejecutivo se atribuye a un órgano colegiado de nueve miembros llamado Consejo Nacional de Gobierno (arts. 149 y 150). Ya no hay más Presidente de la República. No es, pues, una solución híbrida como la de 1918 o, en cierta forma, como la de 1934, sino que es una fórmula colegialista integral. La titularidad del Poder Ejecutivo y la Jefatura del Estado está en un órgano colegiado integrado por nueve miembros. Este órgano, como digo, se compone de miembros elegidos directamente por el pueblo. La duración del mandato es de cuatro años y la renovación del órgano es total (art. 150). Quiere decir que cada cuatro años cambian los nueve miembros del Consejo Nacional de Gobierno. La distribución de los cargos se efectúa de la siguiente forma: seis cargos de los nueve corresponden al partido mayoritario y tres al partido que le sigue en número de votos (art. 151). Se establece así un sistema de necesaria integración bipartita del Consejo de Gobierno que significa una coparticipación política en el Ejecutivo y que responde no sólo a una imposición normativa, sino a una realidad histórica y política. En Uruguay, desde el comienzo mismo de la vida independiente, existen dos partidos tradicionales: el Partido Nacional o Blanco y el Partido Colorado, que reúnen aproximadamente entre el 85 y el 95 por 100 del electorado.

Muy interesante sería poder analizar la estructura política de Uruguay. Naturalmente esto es imposible ahora. Basta con señalar que los dos partidos mayoritarios, de difícil calificación ideológica, puesto que son formaciones históricas y tradicionales, reúnen dentro de sí grupos diversos que pueden presentar distintos candidatos, sumándose todos los votos del partido emitidos dentro del lema común aunque se trate de candidaturas diferentes.

El sistema de doble voto simultáneo, ampliamente reglamentado por la legislación uruguaya, ha contribuido a mantener la unidad electoral de los partidos tradicionales y con ello la estabilidad política y la continuidad constitucional.

La Constitución se refiere reiteradamente a la forma de adjudicarse los cargos electivos entre los diversos grupos (sub-lemas, etc.) de los partidos (lemas). En especial, en el caso del Consejo Nacional de Gobierno, debe señalarse que en la mayoría de los seis cargos corresponden a la lista más votada del lema más votado, y los tres de la minoría se distribuyen proporcionalmente a los votos de las diferentes listas del lema que sigue en número de votos al partido triunfante.

Es decir, que el Consejo de Gobierno tiene una composición bipartidista: el partido mayoritario obtiene seis integrantes del Cuerpo; el partido minori-

tario, tres. Se logra así un sistema en virtud del cual el partido mayoritario tiene la posibilidad de gobernar y de tener la plena responsabilidad de la acción de gobierno. En efecto, con seis votos en el Consejo se asegura la efectividad de la acción gubernamental; pero la minoría, a través de los tres integrantes del Consejo elegidos por ella, tiene la posibilidad de controlar y vigilar internamente la acción del Poder Ejecutivo. Quiere decir que el contralor no es ya *a posteriori* como el contralor parlamentario, por ejemplo a través de la censura ministerial o el contralor jurídico o a través de un tribunal especial que juren la legalidad de la acción administrativa, sino que es un contralor previo, de carácter político, que se ejerce cuando la voluntad del Poder Ejecutivo no está aún formada, cuando se está elaborando en el seno del órgano.

La Presidencia del Consejo de Gobierno es rotativa, por períodos anuales, entre los cuatro primeros titulares de la lista del partido mayoritario. El primer año preside el Consejo el primer titular de la lista mayoritaria; el segundo año, el segundo titular; el tercer año, el tercero, y el cuarto año, el cuarto titular. Es decir, que el Consejo no elige su Presidente, sino que hay una sustitución automática. El Presidente del Consejo no tiene, con excepción de la representación del Cuerpo, de firmar las comunicaciones y de presidir las Sesiones del Consejo (art. 167), ninguna competencia propia; es decir, que el Presidente no puede disponer por sí absolutamente nada. Es simplemente un director de debate dentro del Cuerpo, que firma las resoluciones del órgano, junto con el Secretario y ministro del ramo (arts. 166, 167 y 181, núm. 7.º). Ni siquiera tiene voto resolutivo, ya que en caso de empate es sólo un Consejero más. Tan es así, que una expresión política que ha hecho mucho camino en Uruguay en los últimos tiempos dice que el poder presidencial en Uruguay ha quedado reducido al poder de tocar la campanilla.

El Consejo nombra y destituye a los ministros (art. 174) por simple mayoría de votos. A diferencia del Poder Ejecutivo suizo, el Consejo de Gobierno tiene ministros. En Uruguay hay Consejo de Gobierno y hay ministros, y la voluntad jurídica del Poder Ejecutivo se forma por el acuerdo entre el Consejo de Gobierno y el ministro o ministros respectivos (art. 168).

Hasta ahora, en la experiencia de diez años que lleva la actual Constitución, no ha habido todavía colaboración gubernamental expresa entre la mayoría y la minoría, es decir, que no ha habido nunca un gobierno de coalición en el cual existan ministros de uno u otro partido. Siempre los ministros han sido nombrados por la mayoría, por el partido mayoritario. Ha existido, por tanto, una coparticipación impuesta por la Constitución, pero no con colaboración entre los partidos cogobernantes.

Las competencias del Poder Ejecutivo se distribuyen entre competencias

del Poder Ejecutivo (art. 168), es decir, del Consejo Nacional de Gobierno, actuando con el ministro o ministros del ramo y competencias propias de los ministros (art. 181). Las competencias del Poder Ejecutivo, como dijimos, se ejercen a través del acuerdo entre el Consejo de Gobierno y el ministro del ramo, es decir, que toda resolución del Poder Ejecutivo es un acto jurídico complejo que requiere la confluencia de dos voluntades jurídicas: la del Consejo de Gobierno y la del ministro. Sin voluntad jurídica del ministro no hay posibilidad de ejercicio de una competencia del Poder Ejecutivo.

Además, los ministros tienen competencias propias, naturalmente competencias de tipo meramente administrativas, de orden interno de los Ministerios, siendo los ministros los que deben proponer al Consejo las resoluciones, decretos, proyectos de ley (art. 181, núm. 2.<sup>o</sup>).

\* \* \*

La Constitución asimismo establece un sistema de responsabilidad jurídica y política de los miembros del Consejo y de los ministros. Los miembros del Consejo tienen un mandato, asignado a término fijo por la Constitución, de cuatro años y no son responsables políticamente ante el Poder Legislativo. Quiere decir, que no hay censura parlamentaria respecto de los Consejeros de Gobierno; hay simplemente con referencia a ellos, la posibilidad de juicio político (arts. 93, 102, 103). Juicio político, instituto nuestro elaborado bajo la inspiración del *impeachment* anglosajón y del juicio de residencia indiano, es aquel instituto en el cual la Cámara de Diputados puede acusar ante el Senado, por violación de la Constitución u otros delitos graves, a diversos funcionarios, entre ellos a los consejeros y ministros. Es un tipo de responsabilidad no estrictamente política sino de carácter político penal. No puede plantearse el juicio político por una discrepancia en la conducción de la política gubernamental, sino que requiere que exista respecto del consejero o del ministro al cual se va a aplicar, la existencia de un delito.

En cambio, los ministros pueden ser censurados por la Asamblea General (art. 197). La censura parlamentaria trae como consecuencia la renuncia obligada e inmediata del ministro censurado (art. 148). Quiere decir que para caracterizar el sistema colegiado en Uruguay diremos que es, en primer término, un sistema colegiado o pluripersonal de organización del Poder Ejecutivo opuesto en ese sentido a los regímenes unipersonales. Pero es, al mismo tiempo, un régimen que tiene elementos del sistema parlamentario, dado que los ministros pueden ser censurados por la Asamblea. Así, mientras el sistema suizo es colegiado, pero no parlamentario, sino que por otras características se le ha llamado congresional o convencional, el sistema uruguayo es colegiado pero parlamentario.

Un adecuado estudio del Poder Ejecutivo en Uruguay haría necesario analizar la organización administrativa, el régimen de autonomía, sumamente interesante ya que la propia Constitución establece el régimen autónomo bajo el cual deben organizarse los servicios industriales, comerciales y culturales del Estado, el sistema de contralor financiero a cargo del Tribunal de Cuentas, instituido por la Constitución y con competencias reguladas por la misma y la organización del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, órgano autónomo que no se encuentra en el Poder Judicial, integrado por miembros designados por el Parlamento, al que le compete el contralor de la juridicidad de la acción administrativa, pudiendo anular los actos administrativos ilegales de los organismos autónomos y del Poder Ejecutivo.

En dos ocasiones, en 1958 y en 1962, se presentaron proyectos de reforma para volver al régimen unipersonal, es decir, para la supresión del sistema colegiado. En ambas ocasiones los proyectos de reforma sometidos a ratificación plebiscitaria fueron rechazados. En 1958 se sometieron a ratificación plebiscitaria dos proyectos de reforma. Ambos suponían la supresión del sistema colegiado. Obtuvieron, uno 153.662 y otro 235.941 votos. Hubiera sido necesario para que uno fuera aprobado que superara el 50 por 100 del total de votantes, es decir, que llegara a 511.842 votos, cantidad que superaba el porcentaje del 35 por 100 sobre los inscritos que exige la Constitución y que era en 1958 de 493.283. Es decir, que tampoco ninguno de los proyectos alcanzó este porcentaje mínimo.

En 1962 se sometió a ratificación plebiscitaria otro proyecto de reforma, tendente entre otras modificaciones a suprimir el sistema colegiado. No llegó a ser aprobado, ya que sobre un total de inscritos hábiles para votar de 1.518.297 y un total de votantes de 1.171.020, votaron por sí sólo 195.623.

Quiere decir que ha habido en 1951, cuando se plebiscitó el régimen actual, y luego en dos ocasiones más una afirmación positiva de la voluntad del Cuerpo Electoral a favor de este régimen. No creo, sin embargo, que pueda decirse, en términos absolutos y sin ninguna duda, que el sistema está absolutamente aceptado en Uruguay y que la opinión pública se inclina decididamente por él. Es sólo un sistema que por el momento funciona con la aquiescencia relativa, cautelosa y crítica de la opinión pública, que no se ha convencido de las eventuales ventajas concretas de ninguno de los proyectos sometidos a su ratificación plebiscitaria, y que pese a no ser colegialista, a criticar muchos aspectos de este régimen por motivos políticos circunstanciales, no ha votado en los plebiscitos contra el régimen vigente.

## IV

¿Qué juicio nos merece este sistema después de diez años de aplicación?

Queremos señalar en primer término, que no nos afiliamos, *a priori*, a la defensa o a la crítica del régimen colegiado. No pensamos que pueda ser defendido en abstracto ni que sea un principio que pueda ser sostenido en general como fórmula ideal aplicable en todo momento y a toda realidad política y social.

El Ejecutivo Colegiado puede ser bueno o malo, puede ser una fórmula digna de imitación o no, pero toda conclusión debe resultar del análisis de la experiencia, de la realidad concreta a la cual el sistema se aplica o se ha de aplicar.

En general no tiene sentido, con respecto a la experiencia uruguaya, defender o atacar al colegiado con un criterio meramente jurídico o constitucional, ya que, sobre todo, las críticas hay que analizarlas teniendo en cuenta la realidad política total de la República.

En 1954, cuando comenzaban a surgir las primeras críticas a la experiencia colegialista iniciada en 1952, escribíamos para nuestro libro *Las Constituciones de Uruguay*, publicado en 1956: «No puede aún hacerse un balance de los méritos y defectos de la Constitución de 1952. Quizás sea reformada en lo futuro en algunos aspectos, pero indudablemente muchas de sus conquistas, en especial aquellas tendencias a aumentar los contralores jurídicos, permanecerán como un progreso irreductible de nuestra evolución institucional. En cambio, los defectos que se le señalan puede ser en gran parte defectos de la estructura política del país y no el régimen constitucional.»

En 1962, en un editorial de «Tribuna» decíamos a este respecto: «Siempre hemos sostenido que afirmar que el problema fundamental del país radica en la reforma constitucional y que un cambio del sistema de organización del Poder Ejecutivo ha de ser la panacea que resuelva las más graves cuestiones actuales, constituye no sólo un planteo incorrecto e incierto, sino, además, una forma peligrosa de engañar políticamente a la ciudadanía y un reconocimiento de la propia incapacidad para plantear y solucionar las verdaderamente graves cuestiones que enfrenta el país.

»No seremos nosotros quienes hemos de defender la actuación del actual Consejo de Gobierno. Pero la verdad es que la pesadez deliberativa, la falta de capacidad de resolución, el predominio de la minucia y la incapacidad para tratar los grandes problemas con decisión y energía, no son un contenido necesario de la estructura colegiada. Es cierto que el Colegiado hace posibles todos estos extremos y los favorece más que un sistema unipersonal, pero no

es menos cierto que la situación actual es fundamentalmente el resultado de una defectuosa estructura política, de una falta de unidad, de firmeza, de coherencia y de organización de los partidos políticos y de la incidencia de factores personales que hubieran producido siempre lamentables consecuencias, fuera cual fuere el sistema de gobierno adoptado.

»Con el sistema colegiado o con un régimen unipersonal; con un presidencialismo fuerte o con un parlamentarismo importado, los resultados habrán de ser sustancialmente iguales si no cambia la estructura política, si continúan actuando los partidos sin unidad y sin coherencia, si no se modifican los hábitos de gobierno y no se encara la acción ejecutiva con otro enfoque y con otro criterio.

»No hemos de negar la importancia de las normas constitucionales; no hemos, tampoco, de discutir la necesidad de mejorar los textos vigentes y de tratar de corregir los defectos indudables de la actual organización del Poder Ejecutivo; pero en cambio negamos que esta reforma puede ser el problema clave y capital de la República. Decir tal cosa es engañar al país, distraerlo de los grandes problemas y de sus necesarias soluciones con una bandera prestigiosa, pero cuyo planteo —con el carácter con que se realiza— no lleva sino a dejar sin exponer las graves verdades de las que hay que hablar y las radicales soluciones que hay que proponer.»

\* \* \*

No es posible dejar de señalar que el sistema colegiado ha hecho posible en Uruguay la rotación de los partidos políticos en el Poder. Esta consecuencia se insinuó ya bajo el régimen de la Constitución de 1918, en el que el Partido Nacional obtuvo un acrecentamiento de su electorado, llegando a triunfar en las elecciones para integrar el Consejo Nacional de Administración en febrero de 1925, pero se manifestó integralmente bajo la Constitución de 1952.

En las elecciones de 1946 el Partido Colorado había obtenido 310.496 votos; el Partido Nacional, 208.120, y el Partido Nacional Independiente, 62.955. En 1950 el Partido Colorado obtuvo 433.454 votos; el Partido Nacional, 254.834, y el Partido Nacional Independiente, 62.701.

En 1954, en las primeras elecciones bajo el régimen colegiado, el Partido Colorado obtuvo 444.429 votos; el Partido Nacional, 309.818, y el Partido Nacional Independiente, 32.341. Es decir, que el Partido Colorado pasó del 52,6 por 100 de los votos al 50,5 por 100, y el Partido Nacional del 30,9 por 100 al 35,2 por 100.

En 1958, segunda elección bajo el régimen colegiado, el Partido Nacional obtuvo 499.425 votos. Desaparece, por haberse realizado la unión total del

partido, el Partido Nacional Independiente, y el Partido Colorado sólo llegó a 379.062 votos. Es decir, que el Partido Colorado baja al 37,8 por 100 de los votos y el Partido Nacional sube al 49,7 por 100.

En 1962 el Partido Nacional retiene el gobierno y obtiene 545.029 votos frente a 521.231 votos del Partido Colorado.

Estimamos, en conclusión, desde un punto de vista estrictamente institucional, que no puede decirse que el resultado sea absolutamente positivo ni absolutamente negativo. Hay, dejando de lado el planteo político general, ventajas evidentes y se han podido comprobar indudables defectos. La ventaja del sistema ha sido de que el funcionamiento del Ejecutivo Colegiado ha hecho carne más aún, si cabe, la existencia de un estado de derecho y de una democracia fundada en la posibilidad de rotación de los partidos en el Poder. La eliminación total de la omnipotencia presidencial, la convicción de que el Gobierno no manda, sino que gobierna, la separación o el convencimiento público de que el poder no radica en un hombre, de que es algo personalizado, sino de que emana de un órgano que expresa una voluntad jurídica y no una voluntad psíquica; la plena discusión dentro del Consejo, el contralor, *a priori*, realmente eficaz de la minoría sobre la gestión del Gobierno, el conocimiento público de los debates en el seno del Poder Ejecutivo de los más delicados problemas políticos y administrativos, son algunos de los factores positivos. Nadie, y la experiencia así lo demuestra en forma indudable, se atreve a sostener en el Consejo una conclusión por la sola razón de los votos. Jamás un planteo se aprueba porque sean seis contra tres. La crítica de la minoría en este sentido es fundamental. La experiencia práctica demuestra que alrededor del 90 por 100 de los asuntos sometidos al Consejo de Gobierno son aprobados por unanimidad. Es decir, de mayoría y minoría, y que en el 10 por 100 restante, en un muy alto porcentaje, se atienden las críticas y las sugerencias de la minoría.

El hecho además de que el Consejo funcione ordinariamente dos veces por semana y publique horas después de terminar las sesiones la versión resumida de los debates, con las razones expuesta por uno y por otro consejeros, trae como consecuencia el contralor popular directo sobre la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el proceso de formación de la voluntad del órgano, con todas las ventajas que ello significa.

Pero no todas son virtudes. Hay también defectos. Hay, como recordamos, una especial lentitud y una falta de decisión gubernativa.

La experiencia, en resumen, no es, para nosotros, totalmente negativa.

Pero si el régimen ha de continuar, sólo podrá subsistir junto con un ajuste y una modernización de las estructuras políticas partidarias y con un cambio en la técnica y en la forma de gobierno.

Si ello se logra, con otras pequeñas modificaciones, el régimen colegiado puede seguir siendo en Uruguay una contribución positiva a la estabilidad política al orden institucional, al estado de derecho, a la lucha contra la ambición personalista, la arbitrariedad y la voluntad de mando y de poder.

HÉCTOR GROS ESPIEL

BIBLIOGRAFIA

- JOSÉ ESPALTER: *El Poder Ejecutivo*. Montevideo, 1895.
- JUSTINO E. JIMÉNEZ DE ARECHAGA: *El Poder Ejecutivo y sus ministros*. 2 t., Montevideo, 1913.
- SETEMBRINO PEREDA: *El Poder Ejecutivo*, 4 t., Montevideo, 1918.
- JUSTINO JIMÉNEZ DE ARECHAGA: *La Constitución Nacional*, tomos I, V, VI, y la *Constitución de 1952*, tomos I y II.
- JUAN ANDRÉS RAMÍREZ: *Sinopsis de la evolución constitucional*. Montevideo, 1949.
- JOSÉ PEDRO MASSERA: *Algunas consideraciones relativas a la historia constitucional y política del Uruguay*. Montevideo, 1949.
- ALBERTO DEMICHELLI: *El Poder Ejecutivo*. Buenos Aires, 1950.
- JOSÉ SALGADO: *La Constitución uruguaya de 1934*. Montevideo, 1934.
- LUIS ANÍBAL BARBAGELATA: *El Consejo de Ministros en la Constitución Nacional*. Montevideo, 1950.
- HÉCTOR GROS ESPIEL: *Las Constituciones del Uruguay*. Madrid, 1956.
- «Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XIII, n. 1, Montevideo, 1962.
- AQUILES ESPALTER: *Algunos aspectos de la organización del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1934*. Montevideo, 1937.
- C. B. PAREDES: *Batlle y el Colegiado*. Montevideo, 1939. (Recopilación de documentos y discursos de J. Batlle y Ordóñez, D. Arena, F. Simón, B. Brum y R. Cosío.)
- JULIO T. FABREGAT: *Elecciones uruguayas*. Montevideo, 1950, 1957 y 1963.
- SIMÓN G. HAUSON: *Utopía en Uruguay*. New York, 1938.
- ALBERTO ZUM FELDE: *Evolución histórica del Uruguay*. Montevideo, 1945.
- RUSSEL HUNKE FITZGIBBON: *Uruguay: portrait of a Democracy*. New Brunswick, 1954.
- MILTON VANGER: *Uruguay introduces Government by Committee*, *American Political Science Review*, V. XLVIII, n. 2, 1954.
- MAC DONALD: *Latin American Politics and Government*.
- CARLOS RUIZ DEL CASTILLO: *Adición a la traducción de Maurice Hauriou, Principios de Derecho Público y Constitucional*. Madrid, 1928, pág. 427.
- MARIANO DE VEDIA Y MITRE: *El gobierno del Uruguay*. Buenos Aires, 1919.
- OSCAR BRUSCHERA: *Los partidos tradicionales y la evolución institucional del Uruguay*. Montevideo, 1962.
- JUAN E. PIVEL DEVOTO: *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*. Montevideo, 1962.
- PHILIP B. TAYLOR: *Government and politics of Uruguay*.
- *The Executive Power in Uruguay*. Berkeley, 1951.

- CARLOS OLLERO: «Uruguay. La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1961. El Ejecutivo Colegiado», *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*. Madrid, 1952, vol. XLII, número 62.
- MARTÍN C. MARTÍNEZ: *Ante la nueva Constitución*. Montevideo, 1919.
- HORACIO ABADIE SANTOS: *De la jornada antiolegialista*. Montevideo, 1933.
- PABLO BLANCO ACEVEDO: *Estudios constitucionales*. Montevideo, 1939.
- GORAN G. LINDALH: *Uruguay New Path*. Stockolm, 1962.
- HÉCTOR GROS ESPIEL: *El Partido Nacional y la reforma de la Constitución*. Montevideo, 1952.
- HÉCTOR LORENZO Y LOSADA: *Ante la reforma*. Montevideo, 1952.
- EDUARDO J. COUTURE: *La Constitution Uruguayenne de 1952* (Extrait des Cahiers de Législation et de Bibliographie juridique de l'Amérique Latine. Paris, 1954).
- PIAZZA: *República sin Presidente*. Américas, Washington, Febrero 1952.
- MILLIGAN: *The National Council of Government of Uruguay*. Montevideo, 1952.
- REGO OLGUIN: *El Poder Ejecutivo Colegiado*. Valparaiso, 1952.
- MANUEL FRAGA IRIBARNE: «La reforma de la Constitución uruguaya», *Cuadernos Americanos*. Madrid, 1952, núm. 30, págs. 354 y sigs.
- «La República Oriental del Uruguay y su Ejecutivo Colegiado», en *Sociedad, política y Gobierno en Hispanoamérica*, Madrid, 1962.