

## La experiencia constitucional del gobierno directorial o *colegiado* en Uruguay

### I. EL NACIMIENTO DEL ESTADO URUGUAYO

Históricamente, la República Oriental del Uruguay no conquistó su independencia tan rápidamente como otros países sudamericanos.<sup>1</sup> Esto se debió a que las rivalidades por la posesión de la llamada «Banda Oriental del Río de la Plata», degeneraron en una guerra entre Brasil y Argentina, finalizada la cual fue refrendado el tratado de Río de Janeiro del 27 de agosto de 1828, siendo éste el que, bajo los auspicios del Reino Unido, aseguró la definitiva independencia del Uruguay.<sup>2</sup>

Dos años más tarde, el 18 de julio de 1830, los uruguayos adoptaron su primera Constitución. Se trató de un texto típicamente latinoamericano –es decir: fundada sobre un poder ejecutivo presidencial– que, al mismo tiempo, instituyó una forma de Estado unitario y no federal, e implantó la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.<sup>3</sup> Los constituyentes prestaron

<sup>1</sup> El territorio del Uruguay fue descubierto en 1516 por el explorador español Juan Díaz de Solís, primer europeo que recorrió el Río de la Plata. En el mismo año, los miembros de su expedición murieron por mano de los indígenas, los *charrúas*, tribu que en el siglo XVI se opuso a los intentos de colonización del territorio. El primer asentamiento estable fue realizado por los españoles en 1624, en Soriano, cerca del Río Negro. Cfr. N. M. Marenales: «Cenni storici», en AA.VV.: *Uruguay*, I, Roma, 1964, pp. 9-41.

<sup>2</sup> Cfr. H. H. Méndez: «Breve storia dell'indipendenza», en AA.VV.: *Uruguay*, cit., pp. 65-78, con el texto del acuerdo de paz; J. De Torres Wilson: *Brevísima historia del Uruguay*, Montevideo, 1990, pp. 20-23.

<sup>3</sup> El art. 72 de la Constitución de 1830 establecía lo siguiente: «El poder ejecutivo de la Nación es desempeñado por una sola persona, con la denominación de Presidente de la República Oriental del Uruguay». Su mandato quedaba fijado en cuatro años (art. 75), con prohibición de reelección inmediata. Se preveía, además, una Asamblea bicameral compuesta por la Cámara de los Representantes, de 99 miembros, y la Cámara de los Senadores, de 19 miembros (31 a partir de la Constitución de 1934), que elegían al Jefe del Estado: se trataba, así, de una elección indirecta. El texto de la Constitución de 1830, con comentario, está contenido en J. Arosemena: *Constituciones políticas de la América meridional*, El Havre, 1870, pp. 261-324; cfr. también F. R. Dareste y P. Dareste: *Les Constitutions modernes*, I, París, 1883, pp. 554-555; J. B. Pons: «Le cinque Costituzioni», en AA.VV.: *Uruguay*, cit., pp. 43-46.

especial atención a la creación de una autoridad ejecutiva en condiciones de ser eficiente con el fin de asegurar el orden del país, pero al mismo tiempo, de estar suficientemente controlada para que no constituyera un peligro de autoritarismo y arbitrariedad.

La Constitución de 1830 no fue modificada en mucho tiempo, por cuanto el país, de hecho, no le prestó obediencia; antes bien la violó constantemente. Se trataba de una especie de Constitución «decorativa»,<sup>4</sup> toda vez que la realidad política y social del Uruguay determinó que durante todo el siglo XIX el país se viera dominado por la inestabilidad política y el ejercicio del poder personal del Presidente de la República. La vida política uruguaya siguió así los clásicos itinerarios latinoamericanos, con los jefes de los partidos conservador y liberal sublevándose por turnos en contra del Presidente instalado en Montevideo.<sup>5</sup> Fue en esta época que unos y otros adoptaron la denominación de «blancos» o «nacionales» y «colorados»,<sup>6</sup> que distingue todavía hoy a los dos grandes partidos uruguayos surgidos de las organizaciones caudillistas que dominaron el país luego de haber conseguido la independencia, reflejando sobre todo el contraste entre la realidad urbana y la rural.

<sup>4</sup> De los veinticinco gobiernos que dirigieron el país entre 1830 y 1903, nueve fueron derribados, dos fueron eliminados por asesinato y uno por las heridas graves del titular, diez resistieron con éxito a una o más insurrecciones y únicamente tres no sufrieron violencias mayores. El primer Presidente uruguayo que culminó su mandato sin oposición armada fue Julio Herrera (1890-1894). Cfr. M. Fraga Iribarne: «La reforma de la Constitución uruguaya», en *Cuadernos hispanoamericanos* n° 30 (1952), p. 357.

<sup>5</sup> Así, en 1832, el conservador Juan Antonio Lavalleja se sublevó contra el *colorado* Fructuoso Rivera, primer Presidente del Uruguay en 1836; y este último, derribó al *blanco* Manuel Oribe, que le había sucedido el año anterior. Cfr.: M. Canessa de Sanguinetti: *Rivera, un oriental liso y llano*, Montevideo, 1976; J. de Torres Wilson: *Oribe, el drama del Estado Oriental*, Montevideo, 1976.

<sup>6</sup> Los *blancos* o *nacionales* eran sostenidos por las viejas familias de los ganaderos-latifundistas, mientras que los *colorados* representaban el Uruguay lanero, de la producción para el mercado exterior, de los grandes propietarios-comerciantes con estrechos vínculos con el capital extranjero, cfr. F. Fiorani: *I paesi del Rio de la Plata: Argentina, Uruguay e Paraguay in età contemporanea (1865-1990)*, Florencia, 1992, p. 37. Sólo desde 1971 se añadió una tercera fuerza, es decir la alianza de centro-izquierda *Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría* (que comprendía liberales, democristianos, centristas, socialistas, marxistas, comunistas, trotskistas y ex *Tupamaros*), la cual, a lo largo de los años creció (ver el sitio de la coalición: [www.epfaprensa.org](http://www.epfaprensa.org)). En las elecciones legislativas del 28 de noviembre de 1999, fue el primer partido uruguayo con el 38'5% de los votos a favor y su candidato a la Presidencia, Tabaré Ramón Vázquez Rosas, llegó al *ballotage* con el 44%. Esto no fue sino el presagio de la victoria de Vázquez a las presidenciales del 31 de octubre de 2004, en las que, con una participación del 89'6, obtuvo el 50'4% en la primera vuelta, y el *Frente Amplio* se confirmó como primer partido alcanzando el 50'7% (52 escaños en la Cámara y 17 en el Senado), mientras que los dos movimientos tradicionales, *blancos* y *colorados*, se quedaron respectivamente en un 33'6% (35 escaños en la Cámara y 11 en el Senado) y en un 10'1% (10 escaños en la Cámara y 3 en el Senado). Por lo tanto, desde el 1 de marzo de 2005, el centro-izquierda subió al poder poniendo fin a 175 años de gobierno de los dos partidos históricos del país. Los datos relativos a las más recientes elecciones legislativas y presidenciales están en las direcciones: [www.electionworld.org/luruguay.htm](http://www.electionworld.org/luruguay.htm) y [www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Uruguay.html](http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Uruguay.html).

Como es sabido, el poder ejecutivo fuerte siempre ha sido la característica común de los países latinoamericanos, cosa que deriva de la Constitución americana, imitada desde el comienzo por las diferentes Asambleas Constituyentes. Sin embargo, durante el siglo XX, el constitucionalismo uruguayo ha sido rico en experiencias en cuanto a la configuración del poder ejecutivo, siendo la más interesante de todas la del *Colegiado*, activado en dos oportunidades distintas a lo largo del pasado siglo.<sup>7</sup> Para comprender el por qué de la instalación del ejecutivo colegial en el Uruguay haría que empezar por recordar que la doctrina había venido atribuyendo a esta forma organizativa varias ventajas teóricas, como la de impedir el poder excesivo de un solo hombre, introducir la deliberación y la reflexión dentro del ejecutivo, y garantizar la participación de las diferentes fuerzas políticas –incluyendo la oposición–, en la acción de gobierno. Precisamente algunas de estas motivaciones sirvieron como justificación para instaurar el poder ejecutivo colegial en este pequeño país sudamericano en el primer tercio del pasado siglo.

## 2. EL EJECUTIVO COLEGIAL DE 1918

La aparición de una forma de gobierno colegial, a comienzos del siglo XX, coincidió con un periodo de excepcional prosperidad en la vida uruguaya. Uruguay era un oasis de paz, la industria estaba en expansión, el presupuesto estatal en activo, los salarios en aumento, y en 1903, José Batlle Ordóñez (1856-1929), abogado y periodista, fue elegido Presidente en su calidad de figura más prestigiosa del Partido liberal o «colorado».

Como en el caso de todos los grandes hombres de Estado, Batlle fue el resultado de su tiempo: una época donde Uruguay se aprestaba a entrar a la mayoría de edad, económica y social. En efecto, cuando llegó a la presidencia, en 1903, el país se encontraba en un nivel casi feudal, mientras que cuando murió, en 1929, Uruguay se había convertido en el primer *welfare state* de América Latina, había ensayado por vez primera la coexistencia pacífica de los partidos políticos, y contaba con la sociedad más abierta del hemisferio sur,<sup>8</sup> en la que se garantizaba

---

<sup>7</sup> Sobre la evolución constitucional uruguaya, *cfr.*: H. Gros Espiell: *Esquema de la evolución constitucional de Uruguay*, Montevideo, 1986; R. Campa: «Le strutture politiche e amministrative», en AA.VV.: *Uruguay*, cit., pp. 96-98, y 105-109; J. B. Pons: «Le cinque Costituzioni», cit., pp. 43-63; L. A. Mussi Ambrosi: *Bibliografía del Poder Legislativo: desde sus comienzos hasta el año 1965*, Montevideo, 1967; G. Donati y E. Rozo Acuña: *Le Costituzioni dell'America latina*, Roma, 2000, pp. 435-456.

<sup>8</sup> *Cfr.*: E. Acevedo: *Anales históricos del Uruguay*, Montevideo, 1933-1936; S. G. Hanson: *Utopia in Uruguay*, Nueva York, 1938, pp. 3-48; F. Danovaro: «Sintesi etnico-economica», en AA.VV.: *Uruguay*, cit., II, pp. 23-116; C. Giambruno: «Legislazione sociale», en AA.VV.: *Uruguay*, cit., II, pp. 281-289; G. Pendle: *Uruguay*, Londres, 1965, p. 2-49; A. Zum Felde: *Proceso histórico del Uruguay*, Montevideo, 1967, pp. 82-100.

desde la libertad de opinión y de prensa, hasta las libertades políticas en cuestiones electorales.<sup>9</sup>

Ello no obstante, inmediatamente después de la elección de Batlle se produjo –como era ya una praxis consolidada– la insurrección del Partido conservador o «blanco», pero ésta fue rápidamente bloqueada y desde aquel momento en Uruguay no hubo guerras civiles ni tampoco verdaderas revoluciones. Al finalizar su primero mandato (1903-1907), Batlle Ordóñez, que había logrado erradicar el caudillismo y realizar importantes reformas sociales, decidió dejar el poder a su sucesor y se trasladó a Europa por motivos de descanso y de estudio.<sup>10</sup>

Fue precisamente en aquel periodo que se convenció de que la causa de todas las adversidades políticas del Uruguay, y de todos los demás países latinoamericanos, derivaba del poder ejecutivo unipersonal, contra el cual era preciso hallar una solución. El propósito de Batlle fue en adelante encontrar los medios para bloquear la histórica tendencia latinoamericana al autoritarismo del ejecutivo, que se juzgaba herencia española del periodo colonial.

Durante los cuatros años que pasó en Europa, Batlle vivió sobre todo en Suiza, donde conoció el funcionamiento de la forma de gobierno directorial, habiendo quedado impactado por el hecho de que la mayoría de los ciudadanos suizos ignorara el nombre de su Jefe del Estado. La intuición de Batlle<sup>11</sup> fue, por consiguiente, que la transposición del sistema helvético al constitucionalismo

<sup>9</sup> La figura de Batlle fue objeto de diferentes interpretaciones, *cfr.*: D. Peluas y A. Piffaretti: *Ideología batllista. Componentes y modelo*, Montevideo, s.d.; R. B. Giudici y E. González Conzi: *Batlle y el batllismo*, Montevideo, 1928; J. Mora Guarnido: *Batlle y Ordoñez, Figura y transfigura*, Montevideo, 1931; A. Grompone: *Batlle*, Montevideo, 1938; F. Pintos: *Batlle y el proceso histórico del Uruguay*, Montevideo, 1938; C. B. Paredes: *Batlle y el Colegiado*, Montevideo, 1939; D. Arena: *Batlle y los problemas sociales del Uruguay*, Montevideo, 1939; E. Rodríguez Fabregat: *Batlle el reformador*, Montevideo, 1942; A. Ardao: *Batlle y Ordoñez y el positivismo filosófico*, Montevideo, 1951; C. Real de Azúa: *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*, Montevideo, 1964; J. A. Louis: *Batlle y Ordoñez: apogeo y muerte de la democracia burguesa*, Montevideo, 1969; G. Lindahl: *Batlle, fundador de la democracia en el Uruguay*, Montevideo, 1971; L. A. Hierro López: *Batlle*, Montevideo, 1977; R. Bayce: *Cultura política uruguaya. Desde Batlle hasta 1988*, Montevideo, 1989. Estos trabajos son en su mayoría obra de partidarios políticos de Batlle. *Contra* las ideas de Batlle véanse los capítulos que le dedica J. A. Ramírez: *Sinopsis de la evolución constitucional*, Montevideo, 1949, pp. 78 ss., mientras que las sombras de la presidencia de Batlle son señaladas por J. Secco García: *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, 1972, p. 158-159, que registra un aumento de la corrupción y del clientelismo.

<sup>10</sup> Entre las dos Presidencias de José Batlle y Ordóñez hubo la del *colorado* Claudio Williman (1907-1911).

<sup>11</sup> *Cfr.* D. Arena: *El pensamiento de Batlle en acción*, que explica el proceso interior de Batlle:

«Al comienzo pensó que sería suficiente reducir el poder de la presidencia, haciendo menos apetecible, menos deslumbrante, este elemento perturbador. Pero incitado por su tendencia natural a buscar remedios radicales para los grandes males, optó por algo más decisivo: la supresión total de la presidencia, porque esto y no otra cosa es lo que determina en definitiva la creación del ejecutivo Colegiado.»

latinoamericano podría permitir instaurar una forma de gobierno que suprimiera el *Caudillo* como jefe predominante del ejecutivo, plaga que él consideraba aquejaba a toda América Latina. A este respecto, conviene no obstante no olvidar que al menos sobre el papel en el Derecho comparado sudamericano ya hubo algunas breves experiencias de gobierno colegial en los primeros años del siglo XIX, en la época inicial de su independencia de España, como fueron las Constituciones colombiana «cundinamarquesa» y la venezolana, ambas de 1811, la ecuatoriana de 1812 y la mexicana «de Apatzingán» de 1814. Además parece interesante recordar el proyecto de la Constitución argentina presentado por Pedro de Ángel y desechado en 1853, que también sugería una modalidad de presidencia colegiada.<sup>12</sup>

Durante su segundo mandato presidencial, desde 1911 hasta 1915, Batlle trató de suscitar el interés del Parlamento y de la opinión pública sobre las ventajas de tener un gobierno colegial.<sup>13</sup> Fruto de su empeño, en el mes de noviembre de 1912 el Congreso comenzó el procedimiento para llegar a la convocatoria de una Asamblea Constituyente con el objetivo de reformar la Constitución de 1830.

Al comienzo, Batlle no reveló propiamente las reformas constitucionales que tenía en mente. El proyecto fue dado a conocer tan sólo el 4 de marzo de 1913 cuando el diario *El Día* publicó los «Apuntes sobre el Colegiado»,<sup>14</sup> y Batlle declaró que el problema más serio de la historia política uruguaya no era otro que la tendencia de los presidentes a convertirse en dictadores. El Uruguay, según la

<sup>12</sup> Acerca de estas experiencias constitucionales efímeras, cfr. sobre Colombia: D. Uribe Vargas: *Las Constituciones de Colombia*, II, Madrid, 1985, pp. 349 ss.; y *Evolución política y constitucional de Colombia*, Madrid, 1996, pp. 49-50; sobre Venezuela: P. Ruggeri Parra: *Historia política y constitucional de Venezuela*, Caracas, 1949, pp. 34-45; O. Luis Mariñas: *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, pp. 126-162; sobre Ecuador: R. Borja y Borja: *Las Constituciones del Ecuador*, Madrid, 1951, pp. 11-12, y 71-74; y *Constitución quiteña de 1812*, Quito, 1962; sobre México: M. González Avelar: *La Constitución de Apatzingán y otros estudios*, México, 1973, pp. 36-54; V. Lombardo Toledano: *Escritos acerca de las Constituciones de México*, I, México, 1992, pp. 102-103. Acerca del proyecto de la Constitución argentina, véase A. Demicheli: *El poder ejecutivo*, Buenos Aires, 1950.

<sup>13</sup> El poder ejecutivo desempeñado por un Consejo, con la conseguida eliminación de la Presidencia de la República, para eliminar el poder personal, constitucionalizando al mismo tiempo la coparticipación política de los dos partidos tradicionales en el gobierno, no era una idea nueva. Ya en 1903, en un Congreso en la Universidad de Montevideo, se afirmó la necesidad de reformar la Constitución en esta dirección (cfr. J. A. Ramírez: *Sinopsis de la evolución constitucional*, cit., p. 82). Además, se recuerda también el así llamado proyecto «mínimo» del Partido Socialista de 1910 que, en el capítulo sobre la reforma constitucional, preveía que el poder ejecutivo fuera atribuido a una comisión ejecutiva, suprimiendo la Presidencia de la República (cfr. H. Gros Espiell: *Esquema de la evolución constitucional de Uruguay*, cit., p. 159).

<sup>14</sup> Cfr. J. Batlle Ordóñez: «Apuntes sobre el Colegiado», en *El Día* de 4 de marzo de 1913. Los «Apuntes» se encuentran publicados también en J. Batlle Ordóñez: *Batlle y el Colegiado*, Montevideo, 1939; J. A. Ramírez: *Sinopsis de la evolución constitucional*, cit., pp. 82 y ss. Sobre el diario *El Día* se recuerda que fue el órgano de prensa de mayor poder político en el Uruguay; su fuerza consistió en representar el prestigio de Batlle a través de su amplia e intensa vida política, puesto que la palabra de *El Día* era la palabra de Batlle; su propaganda indicó la dirección a la masa.

tesis de Batlle, habría podido defenderse a través de la democracia, adoptando el sistema suizo de dirección colegial –o dicho a la uruguay, el *colegiado*–<sup>15</sup> para el gobierno.

El ejecutivo *colegiado* fue, en efecto, la reforma política más audaz que Batlle presentó a su país. Se trataba de suprimir la Presidencia de la República, sustituyéndola con una Comisión o un Consejo, de siete o nueve miembros, renovados por los ciudadanos en una tercera parte, como en el caso de los senadores, o bien anualmente, miembro a miembro. Esta reforma se fundaba sobre una serie muy precisa de consideraciones:<sup>16</sup>

- La Presidencia, tal como estaba prevista por la Constitución de 1830, concedía al presidente un poder omnipotente, constituyendo *de facto* una dictadura preparada para atentar contra los principios de libertad política y buen gobierno republicano.
- Esta dictadura presidencial determinaba un grave inconveniente político, al poner al gobierno y al país a merced de la buena o la mala inspiración de quien ocupara el cargo y de su grado de capacidad de gobierno.
- Puesto que este cargo ostentaba un poder casi absoluto, la ambición de ocuparlo podía generar una feroz rivalidad entre los hombres de prestigio político, originando guerras, insurrecciones y atentados de los que la historia del País estaba llena.
- El ejecutivo colegiado, por el contrario, respetaría los principios de libertad y de buen gobierno puesto que suprimiría el poder personal, instituyendo un órgano colegial, directamente elegido por el pueblo y cuya renovación parcial aseguraría su enraizamiento en la sociedad.

---

<sup>15</sup> En el Uruguay nunca se utilizó la expresión «gobierno directorial» o «plural»; en su lugar se adoptó siempre la de «ejecutivo colegiado» o simplemente «Colegiado».

<sup>16</sup> En el discurso pronunciado en la Convención nacional de su partido, el 25 de mayo de 1916, Batlle y Ordóñez explicaba así la reforma del poder ejecutivo (*cf.* H. Gros Espiell: *Las Constituciones del Uruguay*, Madrid, 1956, pp. 60-61):

«[...] La reforma que os recomienda el Comité Ejecutivo nacional está inspirada en este propósito. Mi máximo empeño al proyectarla fue el de eliminar de nuestros códigos las leyes que confieren a un solo hombre los medios para ejercer la totalidad del poder público y además aspiró a conferirlo a un número muy elevado de ciudadanos y, en definitiva, al mismo país. En todo aquello que proyecté se encontrará esta intención. Tan sólo la adversa pasión política, encendida por la lucha, podrá negarse a reconocerlo. Éste es el fin al que tiende la institución del gobierno *Colegiado*, en el que no hay espacio para el mando personal, ni para el interés, el rencor y el error individual que se apoderen del poder, aunque el personaje sea muy encumbrado o por grande que sea su prestigio, ni caben las decisiones desconsideradas; y, por lo contrario, todas las puertas están abiertas para la imparcialidad, el altruismo, la reflexión, la ilustración de todos los problemas, la deliberación comprensible, el patriotismo, que serán siempre acogidos con honor en una asamblea compuesta por los nueve ciudadanos más prestigiosos de la República.»

- Dependiendo cada decisión del juicio de más personas y no tan sólo de una, el ejecutivo colegiado garantizará una mayor competencia y justicia en la acción gubernamental, disminuyendo la arbitrariedad y el error, porque será más difícil que se equivoquen siete o nueve personas que una sola.
- Suprimiendo la Presidencia, se eliminaría la mayor causa de ambición personal y uno de los motivos permanentes de corrupción y de perturbación política del país.
- La renovación parcial y de miembros del cuerpo colegial de gobierno impediría las sorpresas políticas que podría conllevar la elección presidencial, así como el desorden que impone este cambio de gobierno con la transmisión del poder de una mano a otra: el *Colegiado* sería un cuerpo al mismo tiempo permanente y constantemente renovado.

De entrada, la propuesta de Batlle determinó una reacción violenta que dividió al mismo Partido *Colorado*, en dos facciones que prolongarán su existencia hasta las elecciones de 1966, 53 años más tarde.<sup>17</sup> A su vez, también el Partido Nacional o *Blanco*, en la oposición, se declaró en contra de la reforma por el simple motivo de la oposición política,<sup>18</sup> dado que los conservadores querían mantener la independencia respecto a los liberales colorados. Así, afirmaron que el *Colegiado* no era sino un instrumento de Batlle para perpetuarse en el poder, sometiendo el nuevo órgano a su arbitrio: se trataba, por lo tanto, de un argumento únicamente político y no constitucional.<sup>19</sup> Esto explica, pues, el motivo por el cual no se llegó a un acuerdo con el líder *colorado*.

En particular los *anticolegialistas* oponían a la reforma las siguientes objeciones fundamentales:<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> A la facción *batllista*, partidaria de las ideas de Batlle Ordoñez, se contrapuso la así llamada *riverista*, que se constituyó en 1913, desfavorable al *colegialismo* y partidaria de un parlamentarismo inglés, que por eso pedía solo algunas modificaciones de la Constitución de 1830. Se recuerda además que al lado de los Partidos *Colorado* y *Blanco* o Nacional, con sus varias facciones, existían también el partido de la Unión Cívica, de ideas conservadoras, defensor de la Constitución de 1830 y el Partido Socialista del Uruguay, nacido en 1910, en el que aún no se había producido la escisión que habría dado vida, diez años más tarde, al Partido Comunista.

<sup>18</sup> Al comienzo el Partido *Blanco* era contrario a cualquiera reforma de la Constitución de 1830, pero con la victoria en las elecciones para la Costituyente de 1916 presentó algunos proyectos a través del constitucionalista Wáshington Beltrán, según el cual «cada idea que defienda la democracia, que favorezca la República, garantice el Derecho, beneficie o comprometa a nuestro partido, tendrá nuestro apoyo» (cfr. «Proyecto de los Convencionales Nacionalistas», «Proyecto de Vazquez Acevedo» y «Proyecto de Duvimioso Terra», en *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente*, I, pp. 162, 180, 200, 396).

<sup>19</sup> Inicialmente algunos exponentes del Partido *Blanco* manifestaron no ser desfavorables a un gobierno colegial, pero articulado en modo diferente respecto a la propuesta de Batlle. Sucesivamente hubo el predominio de la oposición personal a Batlle, puesto que los *blancos* lo odiaban por la derrota de 1904, pero lo odiaban también los católicos por la persecución de que había hecho objeto a la Iglesia y los elementos conservadores por su reformismo social; de hecho ningún otro hombre político uruguayo llegó a ser tan odiado por sus adversarios como Batlle. Cfr. A. Zum Felde: *Proceso histórico del Uruguay*, cit., p. 252.

<sup>20</sup> Cfr. A. Zum Felde: *Proceso histórico del Uruguay*, cit., p. 249.

- Que el *Colegiado* era una institución importada que no gozaba de raíces en el país, no respondía al carácter nacional y no gozaba de prestigio alguno.
- Que el *Colegiado* podría, bien transformarse en un cuerpo oligárquico si sus miembros se pusieran de acuerdo; bien convertirse una entidad anárquica en caso de desacuerdo, adversa a la acción del poder ejecutivo.
- Que el carácter y la función del ejecutivo son opuestas a las amplias discusiones que supone el cuerpo deliberante del que forman parte opiniones distintas provistas de idéntica autoridad.
- Que la historia ya había demostrado que el gobierno pluripersonal –en las diferentes formas del Triunvirato, Directorio, Consejo, etc.– no había arrojado resultados positivos en ninguno de los países donde fue adoptado, excluyendo quizás a Suiza;
- Que la instalación del *Colegiado* suponía una aventura política difícil de ser modificada sucesivamente, que podría ser desastrosa para el país sin resultados positivos.

A estas objeciones Batlle respondió afirmando:

- Que el hecho de que una institución no esté radicada en la tradición de un país no significa que deba rechazarse.
- Que si la degeneración oligárquica del *Colegiado* precisaba del acuerdo de todos sus miembros, ello resultaba harto difícil debido a la renovación a corto plazo, individual y popular, de éstos; y además al hecho de que la mayoría del colegio perteneciese a un mismo partido;
- Que los fracasos de los gobiernos pluripersonales en la historia se debían a circunstancias ajenas a la misma institución, y no podían extrapolarse a otros países.<sup>21</sup>

Con las elecciones del 30 de julio de 1916 fue constituida la Convención Nacional Constituyente, que había de redactar una revisión de la Constitución. Aunque en ésta triunfó la coalición de los candidatos contrarios a la reforma, la personalidad dominante de Batlle suscitó una amplia popularidad y su deseo de construir un gobierno colegial fue apoyado por numerosos diputados y senadores, también porque a partir de las sucesivas elecciones políticas de 1917 afloró, en cambio, una mayoría *batllista* en Parlamento.<sup>22</sup> En el mismo año algunos liberales

---

<sup>21</sup> Batlle concluyó su intervención de respuesta a las críticas afirmando que: «[...] conviene constatar que la oposición al proyecto de *Colegiado* por parte de los hombres de espesor político no se debe a convicciones sinceras, sino a las ambiciones al cargo presidencial, para el cual conozco a más de tres docenas de aspirantes» (cfr. A. Zum Felde: *Proceso histórico del Uruguay*, cit., p. 250).

<sup>22</sup> Por su parte, el Presidente que sucedió a Batlle, es decir Feliciano Viera (1915-1919) apoyó la reforma, así como las dos Cámaras que derivaron del voto del 14 de enero de 1917.

aceptaron el proyecto de gobierno colegial y esto fue suficiente para asegurar que el Partido *Colorado* pudiera imponer su hegemonía.<sup>23</sup>

La nueva Constitución uruguaya introdujo así un experimento en la estructura del gobierno totalmente nuevo, no sólo para Sudamérica, sino para el mundo entero. Así, frente a los sistemas tradicionales de organización de los poderes públicos, se pretendió introducir uno encaminado a contrarrestar la excesiva concentración del poder personal (peligro típico del presidencialismo), la inestabilidad del ejecutivo (típica del parlamentarismo) y la negación de su personalidad (casi nula en el sistema directorial e inexistente en el convencional).<sup>24</sup>

En particular, se introdujo una bifurcación del ejecutivo compuesto por dos elementos, como resultado del compromiso entre los que eran partidarios de un solo hombre en la cumbre del ejecutivo y los que querían, en cambio, un órgano colegial. Por lo tanto, una solución intermedia que mezclaba la forma presidencial con la colegial.<sup>25</sup>

Merced al acuerdo entre los partidos, la nueva Constitución fue aprobada por la Convención el 15 de octubre de 1917, y tras su ratificación mediante referéndum entró en vigor el 1° de marzo de 1919. Con ella se introdujo un poder ejecutivo dualista o bicéfalo, repartido entre dos órganos separados e independientes: la Presidencia de la República, que se conservaba, y el Consejo Nacional de Administración, introducido *ex novo* (art. 70).<sup>26</sup> Así el Partido *Blanco*

De este modo, estaban en desacuerdo un Parlamento *colegialista* con una Constituyente contraria a esta idea.

<sup>23</sup> El proceso de reforma que llegó al primer *Colegiado* uruguayo fue examinado por M. C. Martínez: *Ante la nueva Constitución*, Montevideo, 1919. Los debates de la Convención Nacional Constituyente están en el *Diario de Sesiones de la H. Convención Constituyente de 1917*, Montevideo, 1918.

<sup>24</sup> Cfr. C. Ruiz del Castillo: *Adición a la traducción de Maurice Hauriou, Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, 1928, pp. 427 ss.

<sup>25</sup> Los constitucionalistas de la época clasificaron esta forma de gobierno como nueva, no sólo por la bifurcación del ejecutivo, sino también por la peculiaridad de las relaciones con el poder legislativo, que hacían salir de los esquemas clásicos de los sistemas parlamentarios, presidencialistas y convencionales. Cfr.: M. De Vedia y Mitre: *El Gobierno del Uruguay*, Buenos Aires, 1919, p. 195; C. Ruiz del Castillo: *Adición a la traducción...*, cit., pp. 427 ss., que definió la fórmula *colegialista* «conciliadora, flexible e ingeniosa»; M. García Kohly: *El problema constitucional en las democracias modernas*, Madrid, 1931, pp. 151 ss. Según B. Mirkine-Guetzévitch: *Les Constitutions des nations américaines*, París, 1932, p. 86, el régimen constitucional del Uruguay en 1919 se presentaba como «una mezcla del régimen presidencial, del régimen directorial y de la democracia directa».

<sup>26</sup> La Constitución de 1918 se encuentra en H. Gros Espiell: *Las Constituciones del Uruguay*, cit., pp. 179 ss. En particular, el art. 70 afirma: «El poder ejecutivo es confiado al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración». El primer Consejo Nacional de Administración estaba compuesto por el Presidente, Feliciano Viera, y por los siguientes consejeros: Ricardo J. Areco, Domingo Arena, Carlos A. Berro, Pedro Cosío, Martín C. Martínez, Santiago Rivas, Francisco Soca y Alfredo Vázquez Acevedo. La lista completa de los miembros de los ejecutivos uruguayos se encuentra en J. A. Oddone: *Tablas cronológicas. Poder ejecutivo - Poder Legislativo. 1830-1967*, Montevideo, 1967. Para un análisis del texto de la Constitución de 1918, cfr. J. Rodríguez López: «La nueva Constitución del Uruguay», *Revista de legislación y jurisprudencia* (1918), pp. 284-286; J. B. Pons: «Le cinque Costituzioni», cit., pp. 47-51.

se aseguraba un ejecutivo unipersonal con el Presidente, mientras que los miembros del Partido *Colorado*, fiel a Batlle, obtenían la colegialidad a través de la institución del Consejo.<sup>27</sup>

Al Presidente de la República, que era elegido directamente por el pueblo por mayoría simple de los votantes por un periodo de cuatro años,<sup>28</sup> correspondía la función de gobierno, la representación del Estado en el interior y el exterior –lo que incluía la designación de los Ministros de Asuntos Exteriores, Interior, Guerra y Marina, que dependían del mismo (arts. 71 y 79)–, y el mando de las fuerzas armadas, así como la asunción de medidas de emergencia en caso de ataque externo o insurrección interna, y el nombramiento y la destitución de los jefes de la Policía, escogiéndolos entre una terna propuesta por el Consejo.

Por su parte, el Consejo quedó configurado como un órgano de elección popular, compuesto por nueve miembros elegidos por seis años, y renovable por tercios cada dos años, con garantía para la minoría de detentar un tercio de los escaños.<sup>29</sup> Ejercía la función de administración y le era asignado el nombramiento de los Ministros con competencias más administrativas y técnicas, es decir los de Pública Instrucción, Obras Públicas, Trabajo, Industria, Hacienda,<sup>30</sup> Asistencia e Higiene (permaneciendo la determinación mediante ley de su número). Además, con una disposición final se establecía que correspondían al Consejo todas las atribuciones de administración no expresamente reservadas al Presidente o a otro poder del Estado (arts. 82, 85, 97 e 105).<sup>31</sup>

En lo concerniente a los Ministros, tanto los de nombramiento presidencial como los nombrados por el Consejo Nacional podían participar a las sesiones de ambas cámaras, sin derecho de voto (art. 112), y eran políticamente responsables ante a las mismas, reconociéndose a cada diputado el derecho de pedir a los Ministros las informaciones necesarias para el desempeño de su mandato (art. 49). Además, podían ser escuchados por el pleno, cuando lo pidiera un tercio de su

<sup>27</sup> Sin embargo, esta solución intermedia era también el resultado de una facción de opinión que afirmaba la necesidad de separar las funciones ejecutivas de las administrativas, atribuyéndolas a órganos distintos, *cf.*: J. E. Jiménez de Aréchaga: *Gobierno y responsabilidad*, Montevideo, 1915, 52 ss.; P. Blanco Acevedo: *Estudios constitucionales*, Montevideo, 1939, pp. 63 ss.; J. A. Ramírez: *Sinopsis de la evolución constitucional*, cit., pp. 89, 92-93.

<sup>28</sup> Como previsto por la Disposición transitoria D de la Constitución de 1918, el primer Presidente de la República, en el cargo desde 1919 hasta 1923, fue elegido con la misma modalidad establecida por la Constitución de 1830, es decir indirectamente por la Asamblea General, por mayoría absoluta de votos.

<sup>29</sup> Los consejeros podían ser reelegidos después de un bienio desde la finalización de su mandato (art. 88), pero el Presidente de la República podía ser elegido en el seno del Consejo luego de seis meses desde la cesación en el cargo (art. 83).

<sup>30</sup> El art. 98 atribuía, sin embargo, un poder consultivo al Presidente de la República en materia de redacción del presupuesto, moneda, comercio internacional, préstamos e impuestos.

<sup>31</sup> En particular, en lo concerniente a la representación de las minorías en el Consejo de Administración, el art. 82 establecía lo siguiente: «[...] atribuyendo los dos tercios de los escaños al padrón más votado y la restante tercera parte a la del otro partido que sigue en el número de sufragios obtenidos». Sobre el Consejo, *cf.* S. Pereda: *El Poder Ejecutivo*, Montevideo, 1918.

miembros (art. 50, que instituía el denominado *llamado a sala*).<sup>32</sup> Además, como jefes de los sectores de la administración pública, los Ministros estaban sometidos al sistema de las comisiones de investigación que el Parlamento tenía facultad de instituir en cualquier momento (art. 51).

Volviendo al nuevo órgano colegial de gobierno, debe hacerse notar que las elecciones al Consejo Nacional no coincidían con las presidenciales efectuadas cada cuatrienio, y que tampoco coincidían con las elecciones para la Cámara de los representantes, elegida cada tres años<sup>33</sup>. En un régimen presidencial, la diferencia más importante era aquella entre las elecciones presidenciales y las del Consejo, pudiéndose dar la circunstancia de contar con una mayoría en el órgano colegial y un Presidente pertenecientes a dos partidos opuestos, como en efecto sucedió. Por consiguiente, el Presidente del Consejo Nacional de Administración, designado a partir el resultado de la última elección parcial, perteneció frecuentemente a un partido distinto del del Presidente de la República. En efecto, el Consejo estaba presidido por el candidato con la mayor cifra electoral de la lista de mayoría en la última renovación parcial, permaneciendo así en el cargo por dos años (art. 84).

Este órgano colegial de gobierno no se encontraba en absoluto bajo la dependencia del poder legislativo, y representaba un elemento del ejecutivo destinado a hacer, en cierta medida, de contrapeso al Presidente de la República. Entre estas dos autoridades ejecutivas, puestas en el mismo plano e independientes una de otra, la Constitución realizaba una separación de competencias. El Jefe del Estado mantenía la titularidad sobre la mayoría de los ministerios con un acentuado carácter político, mientras que los demás asuntos

---

<sup>32</sup> La solicitud de información a los Ministros no estaba contemplada en la Constitución de 1830, mientras que el «llamado a sala» ya era previsto pero podía ser pedido tan sólo por mayoría de votos (art. 53).

<sup>33</sup> Durante la vigencia de la Constitución de 1918, casi cada año los electores fueron llamados a pronunciarse sobre la atribución de determinados cargos públicos. En efecto: cada seis años se renovaban los senadores; cada cuatro se votaba para elegir al Presidente de la República; cada tres se elegían los diputados y cada dos se renovaba un tercio del Consejo Nacional de Administración. Así la Constitución provocó una especie de «gimnasia electoral» tan continua que se creó la costumbre a la democracia y el uruguayo medio aumentó su grado de participación, su compromiso político y experimentó el valor de su voto libre. Cfr. J. J. Arteaga: *Breve historia contemporánea del Uruguay*, Montevideo, 2000, p. 152. A. Pintos, en *Battle y los problemas sociales del Uruguay*, Montevideo, 1922, p. 122, expresa así su juicio sobre la Constitución de 1918:

«Las elecciones frecuentes, el voto secreto, la elección directa del ejecutivo, la representación proporcional, el *referendum* y la autonomía departamental, constituían partes indispensables de la reforma. En el interior de la relatividad de una organización económica en la que el hombre nunca puede ser libre, puesto que lo esclavizan el salario, el sistema *batlista* ofrecía la posibilidad de consultas frecuentes de la población, facilitaba el pronunciamiento de la masa sobre los problemas en cuya solución tenía interés.»

eran asignados al Consejo. Este último, en efecto, tenía sus Ministros bajo su dependencia, nombrados y revocados por él mismo.<sup>34</sup>

Es importante señalar que la materia financiera –que es, desde siempre, un medio de control y de dirección de la política gubernamental–, estaba incluida entre las facultades del Consejo. De la misma manera correspondía a este último la atribución de redactar el presupuesto general de los gastos y poseía la iniciativa legislativa en materia de impuestos, endeudamiento y moneda (art. 98). Por consiguiente, para numerosos asuntos exteriores, de competencia del Jefe del Estado, éste precisaba haber obtenido la previa aprobación del Consejo (art. 79, apartado 23).

Es claro, pues, que el Consejo Nacional de Administración se presentaba como un medio para limitar la autoridad presidencial, aunque no para suprimirla como inicialmente quería Batlle.

Al mismo tiempo, el Consejo parecía, desde algunos puntos de vista, como una especie de tercera autoridad puesta a lado del Presidente y del legislativo. En particular la minoría estaba representada tanto en el gobierno colegial, como en el Parlamento: por lo tanto, parece que los dos poderes habían sido de alguna manera asimilados, y en efecto el ejecutivo había dejado de ser exclusivamente un órgano de gobierno.

## **2.1 El funcionamiento del primer Colegiado**

Durante los catorce años en los que la Constitución uruguaya del 15 de octubre de 1917 estuvo en vigor,<sup>35</sup> Uruguay conoció una verdadera tranquilidad política, los poderes observaron el orden legal y la democracia fue una realidad. La existencia del Consejo Nacional de Administración no fue extraña al resultado de la pacificación política. Limitando la autoridad presidencial, evitó abusos y facilitó la llegada de la oposición al poder por medios legales, disminuyendo los riesgos que conlleva la transformación del sistema, actuando una especie de cooptación que representó a la minoría menos violenta, introduciéndola en el interior del órgano colegial de gobierno y haciéndola participar de este modo en el gobierno del país.

Sin embargo, repartiendo el poder ejecutivo en dos ramas, la nueva Constitución introdujo la posibilidad de un conflicto entre ambas, con todas las graves consecuencias políticas del caso. El Jefe del Estado permanecía despojado

---

<sup>34</sup> Así el art. 105: «Además de los Secretarios de Estado [...] dependientes del Presidente de la República, habrá aquellos que la ley establece como dependientes del Consejo Nacional. El Consejo, para nombrar o revocar a sus Ministros, necesita de la mayoría de sus votos».

<sup>35</sup> Un análisis de este periodo histórico es el de: L. Arcos Ferrand: «Lección del curso de Derecho Constitucional de 1933», *Revista de la Asociación de Estudiantes de Abogacía* n° 2 (1935), 4, además por J. P. Massera: *Algunas consideraciones relativas a la historia constitucional y política del Uruguay*, Montevideo, 1949. En sentido contrario, la antología de *Los discursos del Presidente Terra*, Montevideo, 1934 y el texto del mismo G. Terra: *El 31 de marzo, mensaje explicativo de los acontecimientos revolucionarios*, Montevideo, 1933.

de toda la acción de gobierno, limitándose sus atribuciones al control del orden interno y a las relaciones exteriores, ya que –como hemos apuntado– el control de los Ministerios de Interior y de Defensa, que dependían directamente de su autoridad, le colocaron al frente de toda la fuerza pública, teniendo en sus manos tanto la Policía, como el Ejército, ya que no tuvo éxito el intento de poner el aparato de la seguridad pública bajo el control del Consejo Nacional.<sup>36</sup>

Sin embargo no se puede olvidar el reproche dirigido al órgano colegial de gobierno según el cual su existencia habría sido un motivo de complicación y de lentitud en la gestión del Estado.<sup>37</sup> Esta acusación se fundamentaba no sólo en el hecho de que el ejecutivo estuviera dividido en dos partes, sino también y sobre todo porque la representación de la oposición en el Consejo Nacional le daba a éste las características típicas del Parlamento, haciendo de él un órgano de discusión, y no de acción como debía haber sido.

En efecto, se debe notar que la división en dos del poder ejecutivo hizo imposible la adopción de una legislación de emergencia –necesaria durante el periodo de la crisis económica de los años treinta– sobre todo porque la elección de los tres cuerpos de gobierno no tenía lugar en el mismo momento, produciendo una situación en la que estos órganos resultaban a menudo de opiniones políticas divergentes.<sup>38</sup> Así, cuando se planteaba un problema político importante para el país, se sabía por adelantado que los debates de mayor importancia serían aquellos en el seno del Consejo Nacional, puesto que ahí se encontraban todos los jefes de las diferentes entidades políticas. De este modo, el órgano colegial de gobierno ejerció sobre la opinión pública una mayor atracción que las mismas asambleas que ostentaban el poder legislativo.<sup>39</sup>

Se reconocía, además, una falta de jerarquía institucional de los Ministros del Consejo, que no podían disponer gastos sin autorización del órgano colegial, ni podían efectuar nombramientos sin la intervención del mismo. Su iniciativas eran el blanco de la crítica sistemática de los nueve consejeros, toda vez que no todos eran especialistas en las diferentes ramas de la administración. Los Ministros del Consejo Nacional estaban así sometidos, al mismo tiempo, a la crítica parlamentaria y a la del Consejo Nacional. A esto se añadía, como demostración de la falta de consideración que el Parlamento tenía por el Consejo, que muchas de sus iniciativas permanecían largo tiempo en las Comisiones o eran rechazadas por razones inconsistentes, perdiendo de este modo su actualidad.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Cfr. J. E. Jiménez de Aréchaga: *Gobierno y responsabilidad*, cit., p. 67.

<sup>37</sup> Habla de «experiencia dudosa», M. Fraga Iribarne en *Sociedad, política y gobierno en Hispanoamérica*, Madrid, 1962, p. 253, subrayando las grandes divisiones en el seno del *Colegiado* entre los seis exponentes *colorados* y los tres *blancos* que favorecían el predominio de los grandes partidos, por lo que el Consejo Nacional de Administración aparecía como «un gran consejo de familia». Mientras E. La Orden Miracle: *Uruguay, el benjamín de España*, Madrid, 1949, p. 148, afirmaba que: «En el Uruguay mandaba demasiada gente y parecía que mandaban más aquellos que menos asumían la responsabilidad frente a la opinión pública».

<sup>38</sup> Cfr. *The Republics of South America*, 1937, p. 168.

<sup>39</sup> Cfr. J. E. Jiménez de Aréchaga: *Gobierno y responsabilidad*, cit., p. 68.

<sup>40</sup> Cfr. J. E. Jiménez de Aréchaga: *Gobierno y responsabilidad*, cit., p. 76.

Es, pues, posible que la existencia del Consejo Nacional entorpeciera la acción gubernamental, hasta llegar a hacerla estática, pero podría parecer exagerado decir que la obstaculizara. Por otro lado, el Consejo Nacional pareció haber reducido positivamente algunas carencias del sistema presidencial contribuyendo a la conservación del orden constitucional. La experiencia uruguaya de un gobierno directorial o seudodirectorial podría, por lo tanto, ser vista también como un cierto éxito.<sup>41</sup>

Sin embargo, una aguda observación es aquella según la cual si bien con el sistema colegial de gobierno, Batlle quería evitar los males de la concentración del poder en las manos de una sola persona, «el elaborado y complicado dispositivo construido para eliminar la influencia personal, conllevaba la paradoja de que sólo un hombre fuerte podía hacerlo funcionar».<sup>42</sup> En efecto, es cierto que Batlle tenía una fuerte personalidad y que su carácter fue el motor del cambio que inspiró su doctrina reformista. No es una casualidad que la muerte de Batlle produjera un gran desconcierto entre las filas de su partido, al interior del cual comenzaron a aparecer tendencias distintas que habían permanecido enterradas bajo la enorme sugestión provocada por la fuerte personalidad del líder.

Por otra parte se podría afirmar que la condición para que el equilibrio entre las dos ramas del ejecutivo se pudiera mantener en el tiempo, consistía esencialmente en el hecho de que el ciudadano elegido para ocupar la Presidencia fuera una persona sin ambición de poder, es decir un hombre que aceptara «reinar sin gobernar», limitándose a ejercer un cargo puramente representativo.

No por casualidad, el régimen bicéfalo procedió normalmente durante los tres mandatos presidenciales en los que los ciudadanos llamados a ejercer la máxima magistratura del Estado respetaron las condiciones antedichas. Cayó, en cambio, cuando llegó a la Presidencia un político de individualidad más activa y enérgica y con la aspiración de tener una influencia predominante en el gobierno.<sup>43</sup> El conflicto que se creó en aquel momento podía difícilmente ser de carácter constitucional y administrativo dado que las funciones de ambas ramas gubernamentales estaban claramente delimitadas, de manera que se produjo en un terreno eminentemente político.

Previendo esta consecuencia, Batlle se opuso siempre –durante los años que mediaron entre la instauración del *Colegiado* y el comienzo de su crisis– a la elección para el cargo presidencial de personalidades de su mismo partido que gozaban de fuerte prestigio político personal entre las masas y que sabía que tenían

<sup>41</sup> Se pronuncia positivamente sobre la primera experiencia *colegialista* uruguaya de 1919 a 1933, C. Ollero: *El derecho constitucional de la postguerra*, Barcelona, 1949, p. 85.

<sup>42</sup> Cfr. J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., p. 166.

<sup>43</sup> El primer Presidente de la República con la Constitución de 1918 fue el *batllista* Baltasar Brum (1919-1923), al que siguieron: José Serrato (1923-1927), *colorado* neutral; Juan Campisteguy (1927-1931), perteneciente a la facción «riverista» del Partido *Colorado*, es decir *anticolegialista*; Gabriel Terra (1931-1933, y luego, bajo la vigencia de la Constitución de 1934, hasta 1938), *batllista*, desde que surgió la facción de opinión y la decisión de reformar la Constitución suprimiendo el *Colegiado*.

un carácter enérgico y ambiciones de gobierno. Estos personajes no se habrían resignado a desempeñar la función pasiva de simple guardianes del orden y de la ley que demandaba la Constitución, puesto que su prestigio los habría llevado a ejercer una influencia decisiva en los asuntos del Estado, determinando así su crisis.<sup>44</sup>

De este modo, mientras que Batlle vivió, y por la indiscutible autoridad moral que ejercía en el interior de su partido, se designaron para la Presidencia solamente a personas respetables, pero sin un verdadero carisma político, alejando sistemáticamente de la candidatura a los aspirantes «peligrosos» para el sistema. Pero con la muerte de Batlle, en 1929, la tendencia a llevar a la Presidencia una personalidad *batllista* de elevado prestigio político no encontró resistencia alguna, como pudo comprobarse ya en la primera elección que tuvo lugar en 1931, con la victoria de Gabriel Terra.<sup>45</sup>

Por último hay que recordar que toda la doctrina europea y estadounidense era contraria a la fórmula colegialista del gobierno uruguayo. Así, por ejemplo, De la Grasserie afirmaba que era el mejor modo de crear la oportunidad para que las asambleas eliminasen el órgano ejecutivo. Barthélemy, Duguit, Dupriez y Esmein, algunos de los cuales –como Dupriez–, habían realizado estudios específicos para la organización del poder ejecutivo, declaraban la más abierta oposición a esta fórmula constitucional.<sup>46</sup> En especial, Barthélemy no sólo rechazaba la colegialidad del ejecutivo, sino que también se pronunció sobre la inoportunidad de los diferentes proyectos, y no sólo del proyecto *colegialista*, que se discutían en el Uruguay.<sup>47</sup>

### 3. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1934 Y DE 1942

Durante el próspero decenio de los años veinte, el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración pudieron resolver los diferentes problemas del país en una atmósfera económica caracterizada por el

---

<sup>44</sup> Éste fue, por ejemplo, el caso de Julio María Sosa, que gozaba de gran prestigio en el país, cuya candidatura a la Presidencia de la República era sostenida por un núcleo fuerte de los *batllistas*, pero el mismo Batlle se opuso tenazmente a su elección, llegando a la ruptura con su compañero de partido y determinando así un desgarramiento en el seno del Partido *Colorado* con el nacimiento de la facción del *sosismo*.

<sup>45</sup> Aquí se debe recordar que entre el nuevo Presidente y sus dos predecesores había una sustancial diferencia de temperamento político, por cuanto ni Serrato, ni Campisteguy eran personas con vocaciones de líder, ni se habían caracterizado por la ambición de llegar a la guía del partido. Por su parte, Terra era un hombre con la típica aspiración de caudillo político y esto no podía armonizar con el sistema constitucional que el país había elegido (cfr. J. E. Jiménez de Aréchaga: *Gobierno y responsabilidad*, cit., p. 73, y además J. de Torres Wilson: *Brevísima historia*, cit., p. 47).

<sup>46</sup> No hay que olvidar la tesis de J. Llobet: *La Constitución de l'Uruguay*, Toulouse, 1926, p. 94, que relacionaba el sistema de 1917 con la distribución de la población uruguaya y hablaba de una administración «municipal» aplicable a todo el país.

<sup>47</sup> Cfr. J. E. Jiménez de Aréchaga: *Gobierno y responsabilidad*, cit., pp. 59-60.

aumento de los salarios y la multiplicación de los empleos. Si a este clima se suma la puesta en marcha de la experiencia colegial de gobierno, se explica el por qué a un observador extranjero le parecía encontrar en Uruguay la «Suiza de Sudamérica». <sup>48</sup> Además, no se debe olvidar que la situación política e institucional del Uruguay era bastante peculiar en el concierto sudamericano, considerando las modalidades de sus relaciones con las principales potencias hegemónicas a nivel mundial.

Sin embargo, cuando la crisis económica de los años treinta apareció en el Uruguay, sobre todo en los años 1931-32, se generó un fuerte descontento popular en detrimento de las numerosas y prudentes medidas asumidas por el Consejo con el fin de hacer frente a la situación, <sup>49</sup> con lo que el país volvió a caer en la era de los golpes de Estado y las críticas al sistema bicéfalo de gobierno salieron de un sector interno al mismo *batllismo*.

No es una casualidad que el programa reformador y radical de Batlle permaneciera subordinado a la capacidad de mantener altos ritmos de expansión económica, ya que su propósito era financiar la modernización del país con el rendimiento de las exportaciones, pero sin recurrir a los tradicionales mecanismos de gravar las rentas de los propietarios de tierras. Cuando esto empezó a declinar, comenzaron los verdaderos problemas para el Uruguay: <sup>50</sup> las dificultades de la crisis económica provocaron en algunos sectores del gobierno una posición crítica en relación con la Constitución, y comenzó una campaña reformadora.

El 1 de marzo de 1931 asumió la presidencia el *batllista* Gabriel Terra, al tiempo que se agravaba la crisis económica y los partidos tradicionales veían aumentar sus divisiones internas y su distanciamiento respecto del Jefe de Estado,

---

<sup>48</sup> Esto no significa que a comienzos del cambio del régimen de gobierno no hubieran dificultades y conflictos políticos de cierta envergadura. La Presidencia de Brum puede dividirse en dos periodos fundamentales: en el primero hubo dificultades para llegar a un acuerdo entre los dos órganos con funciones ejecutivas, llegando hasta el borde de una crisis institucional; en el segundo periodo, en cambio, comenzó una adaptación de los hombres al sistema. La normalidad de su funcionamiento se consolidó con las dos sucesivas presidencias de Serrato y de Campisteguy.

<sup>49</sup> Desde el punto de vista económico la crisis de 1929 tuvo consecuencias devastadoras. El *crack* de la Bolsa de Nueva York puso fin al clima de prosperidad que había caracterizado la primera postguerra. Las mercancías acumuladas comenzaron a encontrar dificultades en hallar compradores. Inicialmente vaciló el sector industrial, luego el agrícola y en fin el sistema bancario, para llegar después a la caída vertical de los títulos de la Bolsa. Consecuencias inmediatas de la crisis fueron la reducción de los consumos, la caída de los precios –sobre todo de las materias primas– y el desempleo de unos cien mil trabajadores. Sobre los aspectos de la crisis económica de los años Treinta en el Uruguay, *cfr.* J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., pp. 168-173. La obra del Consejo durante la crisis de los años treinta se encuentra en E. Acevedo Álvarez: *La gran obra de los poderes constitucionales frente a la crisis*, Montevideo, 1934.

<sup>50</sup> Fue el estancamiento económico de 1913-1916 el que devolvió temporalmente el impulso a la oposición *blanca* (que se había aliado con los católicos y con los sectores adversos a Batlle en el Partido *Colorado*) y determinó la derrota del *batllismo* en 1916, que obligó a Batlle a replegarse del *Colegiado* integral al ejecutivo bicéfalo que implicaba un delicado equilibrio (*cfr.* F. Fiorani: *I paesi del Rio de la Plata...*, cit., p. 39).

a pesar de que éste hubiera salido del *coloradismo*.<sup>51</sup> Estas divisiones debilitaron enormemente la base político-institucional que los autores de la Constitución de 1918 habían propuesto para el funcionamiento del ejecutivo bicéfalo.

Así el 31 de marzo de 1933, Terra promovió el primero golpe uruguayo del siglo, muy moderado respecto a los clásicos procedimientos latinoamericanos. En efecto, Terra –aunque partidario de la represión del movimiento obrero y de los partidos de izquierda–<sup>52</sup> garantizó la mayor parte de las libertades políticas y, luego de haber disuelto la Asamblea general, justificó la abolición del Consejo a través de la elección de una Convención Nacional Constituyente<sup>53</sup> que procedió inmediatamente a la redacción de la Constitución de 1934, la cual restableció el cargo del Presidente de la República como Jefe del Gobierno.

El golpe de 1933 tuvo como protagonista a un Presidente civil y se realizó con la protección del ejército pero sin su intervención directa, contando con el apoyo de algunas facciones de los dos partidos políticos tradicionales del país, legitimándose de manera inmediata a través las urnas, ya en ese mismo año.

La nueva Constitución de 1934<sup>54</sup> dedicó una amplia sección a los derechos y deberes, así como a las garantías reconocidas a los ciudadanos,<sup>55</sup> consagrando

---

<sup>51</sup> Los desacuerdos entre los poderes del Estado, ejecutivo y legislativo, además de la falta de armonía entre las dos ramas del ejecutivo, Presidencia y Consejo de Administración, crearon las tensiones necesarias para que importantes personalidades del régimen, como el jurista Alberto Demicheli y el mismo Terra, hablaran de una crisis institucional (cfr.: J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., pp. 174-175; A. Zum Felde: *Proceso histórico del Uruguay*, cit., pp. 257-258). En 1930 eran muchos los que compartían la crítica de J. Secco Illa al *Colegiado*: «pesado, irresponsable y antidemocrático» (cfr. M. Fraga Iribarne: *Sociedad, política y gobierno*, cit., p. 254). Hay que recordar que, luego de la elección de Terra, en el interior del Partido Colorado comenzó a separarse el grupo de Brum y de los tres hijos de Batlle, propietarios del diario *El Día*, máximo órgano del partido, de aquellos que, en cambio, reconocían la presidencia de Terra, que eran la mayoría. Las divergencias surgieron cuando el Presidente declaró no aceptar las directrices políticas de sus compañeros de partido (cfr. G. Caetano y J. Raúl: *El nacimiento del terrismo (1930-1933)*, I, Montevideo, 1989). En el Partido Nacional se formó la facción independiente de Luis Alberto de Herrera, el cual en 1931 fundó el Comité Nacional *Herrerista* reuniendo a la mayoría de los *blancos* y apoyando en forma determinante a Terra en el golpe de 1933.

<sup>52</sup> Terra abandonó la política de nacionalización y de intervencionismo estatal en la economía con el fin de tranquilizar el capital extranjero.

<sup>53</sup> El 31 de junio de 1933 se instaló la Convención Nacional Constituyente, en cuya sesión inaugural el Presidente Terra hablando del Colegiado lo definió como:

«Régimen pesado, lento, siempre atormentado por requerimientos electorales. Pesado y lento, debido a la excesiva fragmentación del instrumento político; dividido en dos órganos legislativos, en dos poderes ejecutivos, en más de diez grandes empresas autónomas y en diecinueve gobiernos semifederales, que se pudieron activar en los periodos de auge y de prosperidad pública, se debilitaba para su falta de unidad y de adecuada coordinación en esta nueva época de pobreza y de penuria económica»

(cfr. M. Fraga Iribarne: *Sociedad, política y gobierno*, cit., p. 254).

<sup>54</sup> La Constitución de 1934 fue estudiada minuciosamente por el Constituyente que se remitió a las instituciones republicanas en vigencia en otros países tras la I Guerra Mundial, y en

una serie de derechos ya antes sancionados. Desde el punto de vista de la forma de gobierno, si bien la reforma de 1934 promovió el *anticolegialismo*, lo cierto es que arribó a una fórmula muy singular que supuso una adaptación del régimen *colegiado* y no su completa supresión.

La Constitución estableció un régimen parlamentario atenuado. El poder ejecutivo fue atribuido al Presidente de la República, elegido directamente por el pueblo como en la Constitución de 1830 (art. 149), y a su Ministros: en particular el Presidente tenía los poderes políticos y administrativos que anteriormente estaban repartidos entre él y el Consejo Nacional de Administración (arts. 146 y 158). Si bien en este aspecto la organización del ejecutivo no era *colegialista*, el mismo Terrra fue obligado a aceptar una componenda en base a la cual se reservaban tres de las nueve carteras del Consejo de Ministros a la corriente más importante del partido de oposición, mientras que las facciones de mayoría se dividían proporcionalmente las seis carteras restantes del ejecutivo (art. 163).<sup>56</sup> Dicho de otro modo, se imponía siempre una coparticipación en el gabinete de gobierno, como demostración de que la experiencia política, adquirida en un siglo de historia, era demasiado fuerte para que la institución presidencial pudiera asumir nuevamente sus características originarias. Así el Presidente debía atenerse a la orientación de las corrientes políticas de mayoría de las Cámaras y en el Consejo de Ministros su posición y su voto eran tan sólo los de un *primus inter pares*.<sup>57</sup>

El sistema de la Constitución de 1934 fue definido también como «duplex», en cuanto permitía que el poder ejecutivo funcionara no sólo en forma unipersonal

---

particular a la de Weimar de 1919, de Austria y de Estonia de 1920, de Polonia de 1921, del Estado libre de Danzig de 1922 y de España de 1931 y en lo concerniente a las doctrinas sociales, encontró su fuente en la Constitución mexicana de 1917. Sobre la Constitución de 1934, *cf.*: O. Díaz de Vivar: *La Constitución uruguaya de 1934*, Buenos Aires, 1935; J. Salgado: *La Constitución uruguaya de 1934*, Montevideo, 1934; J. Espalter: *Discursos parlamentarios*; J. B. Pons: «Le cinque Costituzioni», *cit.*, p. 53.

<sup>55</sup> La Constitución de 1934 sancionó también conquistas desde el punto de vista de la organización constitucional, principalmente para los institutos de control. En este ámbito se debe señalar que la Constitución estableció la defensa de la incostitucionalidad, atribuyendo a la Corte Suprema de Justicia el poder de declarar la inaplicación de las leyes incostitucionales; además, se crearon el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de las Cuentas y la Corte Electoral. Todos los componentes de estos órganos eran designados por la Asamblea General, que se ponía así por encima de ellos.

<sup>56</sup> Sobre el Consejo de los Ministros previsto por la Constitución de 1934, *cf.*: A. Espalter: *Algunos aspectos de la organización del poder ejecutivo en la Constitución de 1934*, Montevideo, 1937; A. L. Barbagelata: *El Consejo de Ministros en la Constitución Nacional*, Montevideo, 1950, pp. 31-41; H. Gros Espiell: *Las Constituciones del Uruguay*, *cit.*, pp. 88-89. Este sistema presentaba todas las «ventajas del Colegiado por cuanto fuera necesario, pero sin obligar por esto al Presidente a hacer componendas con los Ministros» (*cf.* M. Fraga Iribarne: «La reforma de la Constitución uruguaya», *cit.* p. 360). Sin embargo, en 1936 se estableció que, en caso de falta de colaboración por parte de la minoría, se podía prescindir de su participación en el ejecutivo (*cf.* M. Fraga Iribarne: *Sociedad, política y gobierno*, *cit.*, p. 266, nota 76).

<sup>57</sup> *Cf.* P. Biscaretti di Ruffia: *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milán, 1988, p. 86.

—como normalmente sucedía— sino también, en ciertos casos, de forma colegial.<sup>58</sup> De este manera se pensó en estructurar un régimen que uniera a la rapidez y a la facilidad de decisión de los sistemas unipersonales, las garantías de control interno típicas del método *colegiado*, siendo suficiente que un Ministro propusiera cualquier asunto al Consejo de Ministros —tanto si estaba dentro de su esfera de competencias como si no lo estaba—, para que el problema pasara de la competencia del Presidente y del Ministro a la del entero Consejo, órgano en el que el Jefe de Estado tenía simplemente un voto, excepto en caso de empate.<sup>59</sup>

Sin embargo, el sistema de 1934 instauró o pretendió instaurar un régimen parlamentario. En el dilema entre el sistema presidencial y el parlamentarismo, la Constitución de 1934 se inclinó por este último, aunque reglamentándolo en forma muy especial; en suma, se puede afirmar que se trataba de un caso de semiparlamentarismo o parlamentarismo racionalizado.<sup>60</sup> Hasta ese momento, en efecto, tanto en la Constitución de 1830, como en la de 1918, no estaba previsto en forma expresa un control político del Parlamento sobre el poder ejecutivo: es decir, no existía la censura parlamentaria. En 1934, en cambio, se estableció la posibilidad de que las cámaras, reunidas en la Asamblea general, pudieran votar la pérdida de confianza hacia los Ministros por sus actos de administración o de gobierno, produciendo su caída. A través de un procedimiento especial, se atribuía a la Asamblea general la facultad de juzgar la conducta de los Ministros, desaprobando su actos de administración o de gobierno. Esta censura debía ser pronunciada por la mayoría de los miembros de la Asamblea (art. 139) y el Presidente podía proceder a la sustitución del Ministro cuando así lo establecieran dos tercios de los miembros, mientras que si el número era inferior, el Jefe de Estado podía disolver las cámaras, convocando elecciones dentro de sesenta días desde su disolución (art. 141).<sup>61</sup> Pero en el caso de que la Asamblea General recién elegida confirmara el voto de censura por mayoría absoluta de sus miembros, se suspendería de inmediato de su cargo al Consejo de Ministros y al Presidente de la República (art. 143).

Sin embargo, el sistema concebido por los constituyentes uruguayos de 1934 para la organización del poder ejecutivo no dio los frutos esperados. En primer lugar, el Consejo de Ministros nunca funcionó como un órgano moderador y de control del poder presidencial. El poder ejecutivo quedó concentrado en las manos del Presidente, y los Ministros, nombrados y revocados por él, nunca

<sup>58</sup> Esta fórmula de gobierno fue inspirada por el constitucionalista e historiador uruguayo Alberto Demicheli (cfr.: A. Demicheli: *El poder ejecutivo*, cit.; J. Secco García: *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, cit., p. 8).

<sup>59</sup> En el interior del Consejo de los Ministros, el Presidente de la República no era más que uno de sus miembros que no gozaría de otra prerrogativa que la de tener el doble voto en caso de paridad. Cfr. J. E. Jiménez de Aréchaga: *Gobierno y responsabilidad*, cit., p. 80; H. Gros Espiell: «El ejecutivo colegiado en el Uruguay», *Revista de Estudios Políticos* n° 2 (1964), p. 162.

<sup>60</sup> Cfr. B. Mirkine-Guetzévitch: *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, 1931, p. 22.

<sup>61</sup> Además, el Presidente de la República no podía disolver las Cámaras como consecuencia de una censura parcial, es decir dirigida sólo a algunos miembros del Gobierno, sino por una sola vez durante su mandato.

tuvieron la fuerza política suficiente para hacer funcionar el Consejo según las finalidades inspiradoras de la reforma. En segundo lugar, la coparticipación obligatoria referida a la distribución de las carteras ministeriales, fue objeto de severas críticas. Por último, el sistema de control parlamentario, lento y complicado, no funcionó de manera adecuada: la Asamblea General, excepto uno o dos casos, nunca llegó a censurar a los Ministros y por lo contrario la retirada de la confianza fue sustituida en la vida política del país por declaraciones unicamerales de desaprobación del comportamiento ministerial, sin efectos establecidos constitucionalmente, pero que en diferentes ocasiones provocaron, por su fuerza política, la caída del Ministro objeto de crítica.<sup>62</sup>

Terra, elegido nuevamente para la Presidencia en 1934, por cuatro años y de conformidad con la nueva Constitución, permaneció en el poder hasta 1938 cuando fue sustituido por Alfredo Baldomir, uno de los hombres más fieles de su gobierno. Durante los tres años de su mandato, Baldomir gobernó siguiendo las orientaciones políticas derivadas del golpe de 1933, pero en el último año se puso de parte de la oposición, propiciando una nueva reforma constitucional.<sup>63</sup>

El repentino estallido de la II Guerra Mundial creó nuevas condiciones en el país, que acabaron por alterar sus estructuras y la composición de su fuerzas políticas. Además, no se debe olvidar que el problema principal era que la Constitución de 1934 nunca alcanzó aprobación más allá de los sectores políticos que se beneficiaron de ella, ni creó un clima de normalidad política.<sup>64</sup>

La consecuencia de todo ello, desde el punto de vista político, fue el golpe de Baldomir,<sup>65</sup> que tuvo lugar el 21 de febrero de 1942<sup>66</sup> y que contó con el

<sup>62</sup> Cfr. H. Gros Espiell: *Las Constituciones del Uruguay*, cit., pp. 90-91. Sobre los sistemas de control previstos por la Constitución de 1934, cfr. H. Abadie Santos: «El régimen de contralores en la Constitución Nacional de 1934», en *Jurisprudencia, Colección Abadie Santos*, tomo 62, caso 13.028.

<sup>63</sup> Sobre la figura de Baldomir y su reforma constitucional, cfr. A. Frega, M. Maronna y Y. Trochón: *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*, Montevideo, 1987.

<sup>64</sup> A la Constitución de 1934 se opusieron, además de los *battlistas* y los nacionalistas independientes, también los cívicos, los socialistas y los comunistas. Este sentimiento de resistencia se tradujo en una gran manifestación realizada en julio de 1938 bajo el lema «Nueva Constitución y leyes democráticas», cfr. J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., p. 189.

<sup>65</sup> El golpe de 1942 fue apoyado por los Estados Unidos y llevó al poder una coalición de izquierda integrada por el *battlismo*, los socialistas, los comunistas y la Unión Cívica. Éste era, en efecto, el momento de la «extraña alianza» entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y la consecuencia fue que el Presidente Baldomir rompió las relaciones diplomáticas con los Países del Eje luego de haber concedido bases navales y aéreas a los EE.UU. Cfr. M. Fraga Iribarne: *Sociedad, política y gobierno*, cit., p. 256, además A. Solari: *El desarrollo social del Uruguay en la posguerra*, Montevideo, 1967.

<sup>66</sup> Técnicamente hay que recordar que el golpe no se produjo, en realidad, el 21 de febrero de 1942 (cuando fue disuelto el Parlamento) pues aconteció en el momento en que el Presidente de la República, queriendo prescindir de los Ministros *herreristas*, los sustituyó con otros de su partido. Esto suponía la ruptura del sistema constitucional vigente y de los equilibrios políticos que constituían su base: a partir de este momento el país vivió técnicamente en un régimen extraconstitucional. El Parlamento, por su parte, siguió funcionando, pero esta

apoyo de casi todas las fuerzas políticas uruguayas.<sup>67</sup> Baldomir prorrogó por un año su mandato, disolviendo el Parlamento y atribuyendo la función legislativa a un Consejo de Gobierno, al que también encargaría la tarea de realizar una reforma constitucional<sup>68</sup>.

En el mismo año, el 29 de noviembre, fue aprobada la nueva Constitución, que regresó al sistema clásico del Presidente liberado de todo contrapoder de la oposición, eliminando lo que quedaba de la coparticipación forzosa, con las dos cámaras elegidas libremente según el voto popular y eliminando también las mayorías especiales que aseguraban a la minoría un poder de gobierno.<sup>69</sup> Se conservó únicamente el principio parlamentario: la asamblea podía aprobar las mociones de censura y el Presidente podía disolver las cámaras si los votos contrarios al Gobierno eran por lo menos los dos tercios de los votos de la nueva Asamblea General.<sup>70</sup>

A su vez el Consejo de Ministros adquirió mayor importancia<sup>71</sup> hasta llegar a constituir el antecedente más importante de lo que andando el tiempo sería el

---

solución del conflicto ministerial representó una evidente infracción de las disposiciones constitucionales.

<sup>67</sup> El golpe de Baldomir fue definido también «bueno» en contraposición al «malo» de Terra (cfr. M. Fraga Iribarne: «La reforma de la Constitución uruguaya», cit., p. 361).

<sup>68</sup> La dictadura de Baldomir fue muy breve, desde el 21 de febrero de 1942 hasta el 1° de marzo de 1943, y se caracterizó por el pleno respeto de los derechos humanos por cuanto no se registraron censuras a la prensa, ni persecuciones contra los opositores al gobierno. Es un caso rarísimo en Sudamérica tratándose de un militar (cual era Baldomir, en cuanto General) que, habiéndose adueñado del poder, tan sólo después de nueve meses y ocho días, convocó las elecciones del 29 de noviembre de 1942, restableciendo el sistema constitucional (cfr. J. E. Jiménez de Aréchaga: *Gobierno y responsabilidad*, cit., p. 91; J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., p. 192).

<sup>69</sup> El Presidente de la República estaba de este modo vinculado a componer el Consejo de los Ministros con ciudadanos que gozaran simplemente «del apoyo parlamentario que asegura la permanencia en el cargo», mientras que, también en caso de revocación del Ministro, ya no se hablaba del apoyo de «su grupo parlamentario», motivo por el cual podía ser sustituido también con una persona de diferente orientación política; y mucho menos se afirmaba que la minoría tuviera que tener un determinado número de Ministros. El sistema de 1942 representa así un influjo de los principios parlamentarios clásicos más fuerte que el que se produjo en el régimen de 1934. Sin embargo, al mismo tiempo, como elemento de racionalización, se estableció que el Jefe de Estado nombrara a cuatro Ministros de su grupo político. Esto significaba dar al Presidente una evidente situación de primacía en el Consejo de los Ministros, para tener siempre los votos de cuatro Ministros, además de sus dos votos, dado que el Presidente votaba y era determinante en caso de paridad.

<sup>70</sup> Para evitar la disolución presidencial de las Cámaras, la Constitución de 1934 preveía, en cambio, el voto de censura por parte de 2/3 de los miembros de la Asamblea General, mientras que se conservaban los dos principios según los cuales el Presidente de la República cesaba en su cargo con el Consejo de los Ministros en caso de que el nuevo Parlamento hubiera confirmado el voto dado anteriormente, así como el límite de una sola disolución por mandato presidencial, como consecuencia de censura parcial al Gobierno.

<sup>71</sup> El art. 162 de la Constitución de 1942 preveía lo siguiente: «El Presidente de la República asignará los Ministerios a los ciudadanos que, sobre la base del apoyo parlamentario, puedan

segundo *Colegiado* uruguayo, ya en los años cincuenta.<sup>72</sup> En efecto, se reconocía al ejecutivo la posibilidad de asumir decisiones por mayoría contra el voto del Presidente, mientras que el así llamado sistema «duplex» de 1934 se flexibilizaba, aunque no totalmente, por cuanto el Jefe del Estado podía –pero no debía necesariamente– designar cuatro Ministros en el interior de la corriente de su partido.<sup>73</sup> En cambio, resultaba más inverosímil la posibilidad de que el Presidente se viera obligado a presentar su dimisión si, luego de la disolución, las nuevas cámaras hubieran confirmado el voto de desconfianza.<sup>74</sup>

Por último nos preguntamos cuál es el régimen establecido por la Constitución de 1942. La respuesta no podrá ser sino que se trata de un sistema con fuertes elementos de parlamentarización, puesto que la permanencia en el cargo de los Ministros estaba condicionada por el apoyo parlamentario, pero al mismo tiempo se trataba también de un gobierno con fuerte colegialidad, dado que era suficiente la voluntad de un Ministro para que el órgano de gobierno asumiera la facultad de la ejecución de un determinado asunto. Además, el Presidente de la República, según la teoría de la Constitución, más que un Jefe de Estado, era un *premier* elegido por el pueblo por cuatro años, pero con la particularidad de que su mandato podía ser interrumpido como consecuencia de la reiteración de una censura parlamentaria. No ocupaba, por lo tanto, la posición de un poder moderador como el monarca inglés o el Presidente de la Tercera República francesa, sino que se podía configurar como un conductor de la política, del mismo modo que el Primer Ministro inglés.

#### 4. EL EJECUTIVO COLEGIAL DE 1952

El origen *colegialista* querido por Batlle en 1913, fructificó nuevamente a comienzos de los años cincuenta. El 13 de julio de 1951, unos cuatro meses después de la asunción del cargo, el Presidente de la República Andrés Martínez Trueba, uno de los discípulos de Batlle Ordóñez, anunció que una Comisión extraparlamentaria –no oficial, pero representativa de los principales partidos–, había llegado a un acuerdo sobre la reforma de la Constitución. La consulta de las fuerzas políticas del país sirvió a Martínez Trueba para justificar la adopción del

---

asegurar su permanencia en el cargo. Sin embargo, siempre podrá nombrar cuatro Ministros dentro del partido que lo eligió».

<sup>72</sup> Sobre este aspecto cfr. P. B. Taylor Jr.: *The Executive Power in Uruguay*, Berkeley, 1951, además A. L. Barbagelata: *El Consejo de Ministros...*, cit., pp. 42-43. Se debe asimismo recordar que, con el restablecimiento de la libertad de sufragio por parte de la Constitución de 1942, el *batllismo* se impuso nuevamente en las elecciones políticas del mismo año, gracias a la victoria como Presidente del candidato de la oposición a los *terristas*, Juan José de Amézaga (1943-1947).

<sup>73</sup> Cfr. J. Secco García: *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, cit., p. 10.

<sup>74</sup> Cfr. M. Fraga Iribarne: *Sociedad, política y gobierno*, cit., p. 256.

sistema de gobierno preconizado por su maestro 35 años antes,<sup>75</sup> recordando que ya en 1946 se propuso una reforma para la introducción del *Colegiado* integral.<sup>76</sup>

Esta vez el Partido *Blanco*, minoritario, aceptó el proyecto, aunque algunos grupos del *Colorado* y otros sectores políticos se opusieron a él.<sup>77</sup> Un acuerdo formal, así llamado «de coparticipación», entre los *colorados batllistas* y la facción mayoritaria de los *blancos*, es decir la *herrerista*,<sup>78</sup> alcanzado el 31 de julio de 1951, permitió la aceptación del proyecto de reforma que fue transmitido a las dos Cámaras para su aprobación.

Con arreglo al procedimiento previsto por la Constitución en vigencia, es decir la de 1942, la reforma fue definitivamente aprobada por las dos Cámaras el 26 de octubre de 1951 y luego sometida a referéndum, quedando aprobada,

<sup>75</sup> Luego de la elección de Martínez Trueba era preciso proceder al nombramiento de las cumbres de los entes autónomos y de los servicios descentralizados, pero la Constitución de 1942 preveía que esto se produjera con el consentimiento del Senado, y por lo tanto el partido más importante de la oposición tenía un papel decisivo. Pero el Jefe de Estado no obtuvo la aprobación de los candidatos propuestos y algunos autores consideran que esta dificultad fue la causa principal que llevó a la reforma de la Constitución. En efecto, la minoría rechazaba su consentimiento a los nombramientos en ausencia de una participación a la gestión de los servicios y por lo tanto de una importante intervención indirecta en el poder político (cfr.: E. J. Couture: «Le collège executif de l'Uruguay», en *La vie judiciaire* de 23-28 de febrero de 1953, pp. 30-31; J. Jiménez de Aréchaga: *La Constitución de 1952*, I, Montevideo, 1952.

<sup>76</sup> La propuesta fue presentada por el Partido *Colorado Batllista* y por el Nacional Independiente, que habían colaborado en la reforma de 1942, y aspiraban a la introducción del *Colegiado* integral pero el referéndum, que tuvo lugar el 24 de noviembre de 1946, no alcanzó el *quorum* para la aprobación requerido por el artículo 281, apartado B), de la Constitución de 1942 (por lo menos el 35% de los inscritos al voto, pues votaron en favor sólo 289.101 electores, es decir el 29'08%): el texto del proyecto se encuentra en J. Jiménez de Aréchaga: *La Constitución de 1952*, cit., pp. 191 ss. El 20 de mayo de 1949 fue presentado otro proyecto de reforma constitucional para eliminar el sistema del doble voto simultáneo para el partido y para el candidato, que autorizaba el cúmulo de los sufragios a favor del candidato más votado de cada partido, para la elección del Presidente y del Vicepresidente de la República. Este proyecto, apoyado por el Partido Nacional y por algunos partidos menores, tenía como finalidad la de acumular los votos de los diferentes candidatos a la Presidencia de un mismo partido. Fue sometido a referéndum el 24 de noviembre de 1949, pero obtuvo únicamente 252.353 votos favorables, insuficientes para alcanzar el *quorum* exigido.

<sup>77</sup> La protesta más fuerte contra el proyecto de *Colegiado* derivó de los partidos menores que vieron la reconstrucción del monopolio de los grandes; así se manifestaron contra la reforma los *colorados* independientes (es decir todos los *colorados* no *batllistas*) la Unión Cívica de Dardo Regules, los partidos comunista y socialista, y además la Agrupación Nacionalista Democrática Social y la Agrupación Socialista Obrera.

<sup>78</sup> La estructura bipartidista adoptada por la Constitución de 1952 fue resultado de la institucionalización del acuerdo *batlle-herrerista* nacida durante la presidencia de Luis Batlle y Berres (1947-1951) nieto del líder *colorado* Batlle y Ordóñez; acuerdo que fue llamado la «coincidencia», cfr. L. Batlle Berres: *Pensamiento y acción (discursos y artículos)*, II, Montevideo, 1982. Las discusiones sobre el acuerdo de reforma de la Constitución por parte de la facción *herrerista* de los *blancos* están contenidas en Directorio del Partido Nacional: *El Partido Nacional y la reforma de la Constitución*, Montevideo, 1952, pp. 35-47. Otras importantes revelaciones sobre el pacto, con los discursos de Martínez Trueba, se encuentran en *El Día* de 4 de noviembre de 1953.

aunque con un pequeño margen. En concreto, los opositores del nuevo sistema triunfaron en la capital Montevideo, demostrando así cuán lleno de dificultades era el camino de la nueva Constitución, sobre todo en caso de que no hubiera tenido éxito en su funcionamiento diario.

Desde el punto de vista estrictamente político, la Constitución respondió a dos exigencias primarias: institucionalizar un gobierno bipartidista, creando la estructura constitucional de la coparticipación en el poder de los *blancos* y de los *colorados*; y dirimir una importante discusión entre los diferentes sectores de los antedichos partidos.

A pesar de que formalmente el nuevo texto constitucional del Uruguay no era sino una reforma de la Constitución de 1934, en realidad se trataba de un texto en verdad distinto <sup>79</sup>: el quinto de este País en 120 años de vida independiente. Esto confirmaba, por lo tanto, que en los últimos años se asistiera a una excesiva tendencia a modificar el texto constitucional, para adaptarlo a la realidad o a las circunstancias políticas imperantes. Sin embargo con la nueva Constitución, si bien por un lado se cerraba la etapa abierta con el *golpe* de 1933, por otro lado se llegaba, esta vez hasta las últimas consecuencias, a la idea primitiva del *Colegiado*.

La característica principal de esta nueva Constitución de ejecutivo colegial era, en efecto, la total supresión de la figura del Presidente de la República, sustituido por un Consejo Nacional de Gobierno (art. 149) compuesto por nueve miembros elegidos directamente por el pueblo cada cuatro años (art. 150). Seis miembros de este órgano pertenecían al partido mayoritario, mientras que los tres restantes eran del partido minoritario más fuerte (art. 151), y al final del mandato debían esperar un cuatrienio para una eventual reelección. <sup>80</sup> Con esta modalidad se tenía una fórmula *colegialista* integral y no una solución híbrida como la de 1918 o, en cierta forma, como la de 1934. <sup>81</sup> Por lo tanto la titularidad del poder ejecutivo y la dirección del Estado llegaban a confluir en un único órgano colegial.

<sup>79</sup> En 1952 un porcentaje muy alto de los artículos de la Constitución de 1942 fue modificado, *cf.* D. U. Martins y H. Gros Espiell: *Constitución uruguaya anotada*, II, Montevideo, 1953.

<sup>80</sup> Para la elección a consejeros era necesaria la ciudadanía uruguaya y haber cumplido los 35 años de edad (art. 152); lo mismo se requería para los suplentes que eran elegidos juntamente con los titulares del cargo. La prohibición de reelección por cuatro años fue prevista también por los Presidentes de la República en las cuatro Constituciones anteriores.

<sup>81</sup> Sobre las reacciones de la doctrina al *Colegiado* uruguayo de 1952, *cf.*: P. B. Taylor: *The executive power in Uruguay*, Berkeley, 1951; R. H. Fitzgibbon: «Adoption of a Collegiate Executive in Uruguay», *Journal of Politics* n° 14 (1952), pp. 616-642; M. Fraga Iribarne: «La reforma de la Constitución uruguaya», *cit.*, p. 354 ss.; J. Milligan: *The National Council of Government of Uruguay*, Montevideo, 1952; C. Ollero: *El derecho constitucional de la postguerra*, *cit.*, p. 139; L. G. Piazza: «República sin Presidente: Uruguay», en *Américas* n° 2 (1952), 3; R. Rego Olguín: *El poder ejecutivo colegiado*, Valparaíso, 1952; E. J. Couture: «Le collège exécutif de l'Uruguay», *cit.*; E. Kraske: «Das kollegiale Staatshaupt in der Verfassung der Republik Uruguay vom 26 Oktober 1951», en *Zeitschrift für ausl. öffentliche Recht und Völkerrecht* XV (1953), p. 259; M. I. Vanger: «Uruguay introduces Government by Committee», *American Political Science Review* n° 2 (1954), pp. 500-513; L. Cortiñas Peláez: «La afirmación de la colegialidad integral en la Constitución de

Sin embargo, para comprender la composición del Consejo Nacional de Gobierno es preciso explicar el funcionamiento del sistema electoral uruguayo. En este país, los dos grandes partidos tradicionales —el *Colorado* y el *Blanco* o *Nacional*, que constituían los así llamados *lemas*— contaban en su interior con diferentes facciones o grupos —es decir, los así llamados *sub-lemas*— que podían presentar sus listas de candidatos a las elecciones.<sup>82</sup> Así, el ciudadano votaba por el partido y por el grupo que prefería y en el recuento de los sufragios para el Consejo de Gobierno, los seis escaños de la mayoría correspondían a la candidatura que había recibido más votos en el ámbito del partido ganador, por cuanto todos los votos a favor del candidato de una facción se sumaban a los de otros grupos del mismo movimiento. La fusión de estas minorías interpartidarias podía, por lo tanto, constituir mayorías en el interior de cada partido, permaneciendo la prohibición de asociarse para crear nuevos.

En la composición del Consejo Nacional se tomó en cuenta este sistema típico del Uruguay, por lo que se especificaba ulteriormente que uno de los seis escaños destinados a la facción del partido mayoritario debía ser asignado a un segundo grupo del mismo en el caso de que hubiera obtenido por lo menos un sexto de los votos conseguidos globalmente por el partido, mientras que los restantes tres escaños se repartían entre las candidaturas del partido minoritario, en proporción de los votos obtenidos por las mismas. De este modo únicamente la mayoría y la más fuerte oposición eran las que formaban parte del Consejo Nacional de Gobierno, quedando excluidas todas las demás minorías: no se tenía, por lo tanto, un gobierno íntegramente representativo.<sup>83</sup>

Pero ni siquiera el hecho de que el partido que poseía los seis escaños mayoritarios correspondiera al «lema» que había obtenido más votos significaba necesariamente que tuviese luego que votar en bloque sobre los problemas en el

---

1952», *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* n° 64, 7-9, pp. 189-218; R. Campa: «Le structure politique e amministrative», cit., pp. 107-109; J. B. Pons: «Le cinque Costituzioni», cit., pp. 57-61; J. Barreiro: «Die Entwicklung des Verfassungsrechts von Uruguay», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* (1971), pp. 573-616; E. J. Kerbusch: *Das uruguayische Regierungssystem: der zweite Colegiado 1952-67*, Colonia, 1971.

<sup>82</sup> El término «lema» significa literalmente mote, divisa, y cada partido constituía un *lema*, a su vez articulado en los *sub-lemas*. Pero no era obligatorio para los partidos ser articulados en *sub-lemas*, ni tampoco concentrar los votos de todas las facciones en vista de las elecciones. Sobre esta particularidad del sistema electoral uruguayo, que lamentablemente no ha tenido gran éxito en su aplicación en países vecinos (por ejemplo, Argentina, en su Provincia de Santa Fe), cfr.: P. B. Taylor Jr.: «Inter-party Cooperation and Uruguay's Corporation», *Western Political Quarterly* (1954), pp. 391-400; y «The Electoral System in Uruguay», *Journal of Politics* (1955), pp. 19-42; G. G. Lindahl: «Uruguay», en M. C. Needler: *Political System of Latin America*, Princeton, 1964, pp. 453-454; D. W. Bray: «Uruguay», en B. G. Burnett y K. F. Johnson: *Political Forces in Latin America*, Belmont, 1968, pp. 438-440.

<sup>83</sup> Este sistema fue examinado en profundidad por J. Milligan: *The National Council of Government...*, cit., p. 26. Además, hay que recordar que el sistema del doble voto simultáneo, ampliamente reglamentado en la legislación uruguaya, contribuyó a mantener la unidad electoral de los dos partidos tradicionales y con ello la estabilidad política y la continuidad constitucional.

orden del día; más bien, sus facciones internas se distribuían los puestos del colegio en base a su peso electoral, como en una especie de «manual Cencelli». <sup>84</sup>

De ello derivaba así un sistema en el que el partido mayoritario tenía la posibilidad de gobernar asumiendo la plena responsabilidad de la acción de gobierno, siempre que poseyera seis votos en el interior del Consejo para asegurarse la efectividad de la acción de gobierno; pero, a su vez, la minoría, con sus tres representantes en el seno del órgano, podía controlar y vigilar desde el interior la acción del poder ejecutivo. Esto significaba que el control no era *a posteriori* como el parlamentario –por ejemplo a través de la censura ministerial o por medio de un tribunal que juzgaba la legitimidad de la acción administrativa–, sino que era un control preventivo, de carácter político, que se ejercía cuando la voluntad del poder ejecutivo aún no se había formado, sino que estaba en vías de elaboración.

Con la desaparición de la figura del Presidente de la República, sus funciones representativas pasaron a ser ejercidas, por rotación, cada año, por los cuatro miembros de la lista del partido mayoritario, según el orden que ocupaban en la lista electoral (art. 158): por lo tanto el colegio no elegía a su Presidente, sino que se efectuaba una sustitución automática. Además, el Presidente del Consejo no gozaba de ningún *status* especial, por cuanto, excepto para la representación del órgano, la firma de las decisiones y la presidencia de las sesiones del Consejo, no disponía de ninguna facultad propia. Por tanto, se trataba simplemente de un director del debate en el seno del Consejo, que suscribía todas las decisiones del mismo juntamente con el/los Ministro/s interesado/s y con el Secretario del Consejo <sup>85</sup>, o sólo con este último en el caso de que se tratara de los asuntos de gobierno interior del órgano. Pero, exceptuando estos cargos, el Presidente no gozaría de otros poderes, diferentes de los de los restantes consejeros. Además, una disposición precisaba que, individualmente, ningún miembro del colegio de gobierno –Presidente incluido– podía impartir órdenes (art. 167). No es una casualidad que una expresión política que se difundió en el Uruguay era la que el poder presidencial se había reducido a la facultad de «tocar la campanilla». <sup>86</sup>

El Consejo celebraba sesiones periódicas, a ritmo de dos veces cada semana como promedio, más otras especiales todas las veces que el Presidente o dos de sus miembros lo pidieran. Para la validez de cada sesión se preveía un *quorum* mínimo de cinco consejeros presentes y el Presidente tenía el derecho de intervención y de voto en todas las sesiones (art. 160): tan sólo en caso de empate su voto era determinante, transformándose en un «consejero más» en todos los demás casos, ya que los acuerdos eran tomados por mayoría.

---

<sup>84</sup> El «Manual Cencelli» es una expresión periodística italiana para indicar la *lotización*, es decir la repartición de los cargos entre los representantes de los partidos políticos.

<sup>85</sup> Según lo previsto por el Reglamento interior del Consejo de los Ministros del 2 de septiembre de 1935, el Consejo funcionaba a través de un Secretariado, nombrado fuera de su seno, que anteriormente dependía directamente de la Presidencia de la República, *cf.* A. L. Barbagelata: *El Consejo de Ministros...*, cit., pp. 304-308.

<sup>86</sup> *Cf.* H. Gros Espiell: «El ejecutivo colegiado en el Uruguay», cit., p. 165.

Las atribuciones del Consejo Nacional de Gobierno eran las mismas que normalmente correspondían al Presidente de la República, a partir de la representación interior y exterior del Estado (art. 156). Además, le correspondían también «dándoles actuación con el Ministro o los Ministros respectivos», el mantenimiento del orden público; el mando de las fuerzas armadas; la publicación y ejecución de las leyes; el derecho de propuesta y de discusión sobre las leyes (la iniciativa parlamentaria quedaba limitada en muchos campos, en especial las concernientes las finanzas públicas); el nombramiento de los funcionarios, militares y diplomáticos; la acreditación de los agentes diplomáticos exteriores; la declaración de guerra, de acuerdo con el Parlamento; la preparación del presupuesto, etc. (art. 157). Además, al Consejo Nacional le correspondía el poder de nombramiento y de destitución, con la mayoría simple de los votos, de los Ministros, de los Jefes de la Policía departamental y del Secretario del Consejo (arts. 173, 174 y 166).<sup>87</sup>

Analizando estas facultades es evidente que correspondían más a las de un Jefe de Estado republicano, que a las de un Gobierno. Esto era ulteriormente demostrado por el hecho de que los consejeros nacionales poseían las mismas inmunidades e incompatibilidades previstas para los diputados y senadores (art. 171) y podían ser acusados sólo con un procedimiento semejante al *impeachment* anglosajón, que será examinado más adelante.

En especial, resulta oportuno analizar las figuras y el papel de los Ministros. La Constitución, en detrimento de la forma corporativa del poder ejecutivo, los mantenía, si bien desapareció del todo el Consejo de los Ministros como órgano colegiado. Los Ministros se presentaban como los jefes de los Departamentos técnicos del Gobierno, puesto que los consejeros nacionales no eran titulares de las carteras ministeriales. Se preveían nueve de ellos, nombrados por el Consejo Nacional de Gobierno, pero su número podía ser modificado por una ley sucesiva aprobada por los dos tercios de cada Cámara (art. 174). Al comienzo de cada legislatura ellos debían dar cuenta a la Asamblea General de lo que concernía a los respectivos ministerios; podían asistir y tomar parte en las deliberaciones de las dos Cámaras y de las Comisiones interiores, pero no poseían el derecho de voto (arts. 177 e 180).

Las facultades ministeriales eran las típicas, meramente administrativas, de aplicación de la Constitución, de las leyes y de los decretos, de preparación de los proyectos de leyes, de vigilancia sobre la gestión administrativa, etc., y debían ejercerse «de acuerdo con las leyes y las disposiciones del poder ejecutivo» (art. 181). Los Ministros eran, por lo tanto, directos colaboradores del Colegio de Gobierno y en especial resultaban responsables de los decretos y de los mandatos suscritos con el Presidente del Consejo Nacional. Cada decisión del poder ejecutivo era un acto jurídico complejo que exigía la convergencia de dos voluntades jurídicas: la del Consejo de Gobierno y la del Ministro competente, por

---

<sup>87</sup> Sobre las facultades del Consejo Nacional de Gobierno, *cfr.* C. Ollero: «Uruguay. La reforma constitucional del 16 de diciembre de 1951: el ejecutivo *colegiado*», *Revista de Estudios Políticos* n° 2, (1952), pp. 143-147.

cuanto sin esta última no había la posibilidad de ejercer una facultad del poder ejecutivo.<sup>88</sup>

En cambio se introdujo una variante sobre la responsabilidad política del Parlamento, como fue la abolición de la facultad para el poder ejecutivo de disolver las Cámaras en caso de conflicto, introducida con la Constitución de 1942, también como consecuencia de la eliminación de la figura del Presidente de la República que poseía esta facultad. Por otra parte, la evolución constitucional uruguaya estaba caracterizada por un sistema casi parlamentario, por lo que era lógico que una reducción de la fuerza del ejecutivo supusiera un nuevo paso hacia la sumisión del mismo a las Cámaras, desapareciendo la facultad de disolución que tenía el Presidente.<sup>89</sup>

Por lo tanto, se puede afirmar que el Consejo Nacional de Gobierno era un auténtico órgano colegial, en el que «los consejeros no podrán individualmente impartir ordenes» (art. 167, apartado 2), y cuyo Presidente carecía de otras atribuciones fuera de las antedichas. En particular el Consejo poseía propiamente la dirección colegial del Estado y ejercía el poder ejecutivo. Los Ministros no formaban un órgano colectivo y eran individualmente titulares de uno de los servicios administrativos. De su actuación administrativa o de gobierno daban cuenta al Consejo y al legislativo que podía destituirlos: el primero cuando lo consideraba oportuno, el segundo recurriendo al instrumento de la moción de censura. En efecto, cada Cámara podía presentar una moción que, luego de ser aceptada por lo menos por la mayoría de los presentes en la misma, pasaba al examen de la Asamblea General que, si la aprobaba por mayoría absoluta de los miembros, obligaba al Ministro a la inmediata dimisión (arts. 147 y 148).<sup>90</sup> A diferencia de lo que sucedía en la anterior Constitución de 1942, con la de 1952 el ejecutivo no podía oponer a la censura, ni el derecho de réplica, ni el de disolución de las Cámaras.

---

<sup>88</sup> Cfr. H. Gros Espiell: «El ejecutivo colegiado en el Uruguay», cit., p. 165.

<sup>89</sup> Los arts. del 140 al 144 de la Constitución de 1942 reglamentaban el poder presidencial de disolución del legislativo, reservando al Jefe de Estado la posibilidad de «observar» los votos de censura o de desaprobación de la política del Gobierno, cuando hubieran sido pronunciados por menos de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea General. Si ésta mantenía la censura con una votación inferior a los tres quintos, el Presidente podía disolverla. Pero esta facultad se podía ejercer sólo una vez, en el caso de moción de desconfianza no colectiva, dentro de cada mandato ministerial.

<sup>90</sup> Por otra parte, la Constitución de 1952 mantuvo el principio de que un tercio de los miembros de cada Cámara pudiera en cada momento «llamar al aula a los Ministros del Estado para pedir y recibir las informaciones que consideraban convenientes, tanto con fines legislativos, como de inspección o de fiscalidad», tal como lo afirma la Comisión de los Veinticinco. Además, los diputados y los senadores que asumían el cargo de consejero nacional, Ministro o Subsecretario, quedaban suspendidos de sus funciones legislativas y eran sustituidos por un suplente. Cfr.: P. Blanco Acevedo: *El derecho de interpelación en las Constituciones de 1830 y 1917*, Montevideo, 1939; A. Lerena Acevedo: *Comisiones parlamentarias de investigación*, Montevideo, 1946. Véase también *La Comisión Permanente*, trabajo del Seminario de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1944-1945.

El Consejo carecía, en cambio, de la responsabilidad política ante el Parlamento, que no podía retirarle la confianza, por cuanto subsistía únicamente la posibilidad del juicio político en caso de «violación de la Constitución o de las leyes o por otros graves delitos», aplicable a diferentes tipos de funcionarios públicos, como consejeros y Ministros, así como al Consejo en su totalidad (arts. 93, 102 y 172). El juicio político era una institución elaborada bajo la inspiración del *impeachment* norteamericano, ya previsto en la Constitución de 1918, pero ahora para actuar la acusación de los consejeros, se exigía la mayoría absoluta de la Asamblea General, mientras que el juicio se remitía al Senado. No se trataba de una responsabilidad de carácter estrictamente político, sino político-penal, no pudiéndose instaurar el juicio político por una discrepancia en la conducción de la actividad gubernamental, pues se requería la existencia de un delito realizado por el Consejero o el Ministro.

#### 4.1 El funcionamiento del segundo Colegiado

Si bien desde algunos puntos de vista, la Constitución de 1952 podía aparecer como un pacto de mayoría en vista de la solución de los problemas políticos urgentes, con cierta transitoriedad en el texto, no se puede negar que la reforma pactada por los partidos se alejó de la rutina y fue concebida como un programa a largo plazo para canalizar la vida política uruguaya en un nuevo sistema de gobierno. Más aun, considerada en sí misma, la Constitución de 1952 aparecía como un texto nuevo, con características muy diferentes respecto a los anteriores. En opinión de Couture, la reforma parecía inspirada por el consejo de Thomas Jefferson de que «El buen gobierno no se realiza a través del fortalecimiento o de la concentración de los poderes, sino por medio de su repartición».<sup>91</sup>

La ventaja más evidente del sistema fue que el funcionamiento del ejecutivo *colegiado* reforzó mayormente la existencia de un Estado de Derecho y de una democracia fundada sobre la posibilidad de rotación de los partidos en el poder. La total eliminación de la omnipotencia presidencial, la convicción de que el Gobierno no manda sino que gobierna, la separación a fin de que el poder no esté radicado en una sola persona, sino en un órgano que manifiesta una voluntad jurídica y no psíquica, la plena discusión en el interior del Consejo, el control 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 de esta

---

<sup>91</sup> Así en la carta a M. Jarvis, mientras que en la misiva a J. C. Cabelle, Thomas Jefferson afirmaba que: «Cuando no hay un solo hombre, en el Estado, que no sea miembro de uno de sus Consejos, grande o pequeño, cada uno se dejará arrancar el corazón antes que dejar capturar el poder por un Cesare o un Bonaparte», *cfr.* E. J. Couture: «La Constitution uruguayenne de 1952», en *Cahiers de législation et de bibliographie juridique de l'Amérique Latine* n° 11/12 (1952), p. 50.

nueva institucionalización de los poderes. La crítica de la minoría, sin embargo, también apuntó a un aspecto fundamental: la experiencia práctica demostró cómo un noventa por ciento de los asuntos sometidos al Consejo de Gobierno fueron aprobados por unanimidad, es decir por la mayoría y la oposición, mientras que en el diez por ciento restante, se prestó atención a las críticas y a las sugerencias de la minoría.<sup>92</sup>

Al comienzo, el *Colegiado* de 1952 parecía poder resolver los problemas del país, teniendo éxito frente a diferentes situaciones de emergencia. De hecho, en las circunstancias más difíciles el Consejo funcionó con la unanimidad del consenso. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, el *Colegiado* demostró toda su incapacidad para enfrentar eficazmente las graves crisis exteriores o interiores, como los conflictos o las revoluciones.<sup>93</sup>

Desde el punto de vista técnico se puede decir que la función política de los Ministros sufrió una decadencia con la Constitución de 1952. En efecto, su adaptación al régimen de la discusión de sus decisiones por parte de los miembros de las comisiones del Consejo y de este último, resulta totalmente extraña a los sistemas presidenciales y los consejeros a menudo podían estar mejor informados que su relativo Ministro sobre una decisión propuesta por él mismo, que debía luego defender siempre sus proyectos y someterse al resultado del acuerdo.

En la experiencia de funcionamiento del «segundo» *Colegiado*, nunca hubo una colaboración gubernamental expresa entre la mayoría y la oposición, es decir nunca se formó un gobierno de coalición en el que hubiese Ministros de ambas coaliciones. En efecto, los Ministros fueron siempre nombrados por el partido mayoritario, por lo que existió tan sólo una coparticipación impuesta por la Constitución, pero sin colaboración alguna entre los dos partidos que estaban en el Consejo.

La resistencia al sistema *colegiado* creció en la colectividad y se agravó, así como había sucedido en 1932, cuando se presentó una compleja crisis económico-social. En particular, la reforma fue señalada como una forma para evitar los graves problemas del país y, sobre todo, la inflación creciente, las huelgas de los dependientes públicos y el nacimiento de los barrios dormitorio como consecuencia de los movimientos migratorios.<sup>94</sup> Por su parte, el Consejo Nacional de Gobierno se aisló en debates prolijos que permitieron a las fracciones interpartidarias paralizar la autoridad del ejecutivo, precisamente en el momento en que el país más necesitaba de una dirección.

En efecto, la decadencia del ejecutivo colegial de 1952 confirmó la constante uruguaya, indicada por Alisky, del «rechazo del sistema de presidencia pluralista

---

<sup>92</sup> Cfr. H. Gros Espiell: «El ejecutivo colegiado en el Uruguay», cit., p. 170.

<sup>93</sup> Cfr. A. R. Leal: *Los Decretos-Leyes*, Montevideo, 1946; y *Legislación para la defensa política de las Repúblicas americanas*, Montevideo, 1947.

<sup>94</sup> Cfr. J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., p. 220.

durante los periodos difíciles»,<sup>95</sup> por lo que, en tanto que el precio mundial de la lana y de la carne (es decir, las principales exportaciones uruguayas) se mantuvo elevado,<sup>96</sup> el *colegialismo* funcionó, pero cuando comenzó a disminuir<sup>97</sup> –y en 1958 el peso uruguayo perdió gran parte de su poder de adquisición, siguiendo una fuerte inflación– el sistema entró totalmente en crisis.

El mismo año 1958 fueron sometidos a referéndum dos proyectos de reforma constitucional que abolían el *Colegiado*, pero ambos fueron rechazados.<sup>98</sup> Lo mismo sucedió en 1962, cuando otra propuesta fue nuevamente rehusada.<sup>99</sup> Sin embargo, era difícil pensar que este régimen fuera aceptado de manera absoluta en el Uruguay y que la opinión pública tendiera al mismo. Simplemente se trataba de un sistema que funcionaba gracias a una aceptación prudente y crítica de la opinión pública, la cual aún no se había convencido de las eventuales ventajas reales que podían derivar de los proyectos que le habían sido sometidos y, a pesar de que no fuera *colegialista*, si bien criticando muchos aspectos de esta forma de gobierno por motivos circunstanciales, no votó en masa contra al *Colegiado*.

Más tarde, la ampliación del frente *anticolegialista*<sup>100</sup> propició un intento de llegar a un acuerdo entre los diferentes partidos para organizar una reforma comúnmente aceptada, pero tampoco esto dio los resultados esperados. Se

<sup>95</sup> Cfr. M. Alisky: «El rechazo del sistema de Presidencia pluralista por los partidos políticos uruguayos durante las épocas críticas», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas* n° 55 (1969), pp. 79 ss.

<sup>96</sup> A comienzos de los años cincuenta, Uruguay tenía la más alta renta *per capita* de América Latina, mientras que la industria era favorecida por una política estatal orientada a la sustitución de las importaciones. Además, durante la presidencia de Luis Batlle y Berres el crecimiento económico y el aumento de los consumos acompañaron a nuevas medidas de legislación social de las que se beneficiaron los estratos medios y las clases populares urbanas. (Cfr. F. Fiorani: *I paesi del Rio de la Plata...*, cit., p. 101).

<sup>97</sup> La crisis del mercado lanero produjo un creciente abismo entre las importaciones y las exportaciones, que, en 1949, representaban, respectivamente, 181.718.000 y 191.660.000 dólares USA, pasando a 201.700.000 y 254.300.000 dólares USA en 1950, y 373.000.000 y 236.300.000 dólares USA en 1951, cfr. M. Fraga Iribarne: *Sociedad, política y gobierno*, cit., p. 275, nota 97.

<sup>98</sup> En 1958 un proyecto era sostenido por la Unión Cívica que se inspiraba en la Constitución de 1942, modificada en algunos aspectos, mientras que otro era apoyado por el grupo *colorado* del *herrerismo* y de la Liga Federal de Acción Ruralista. Las reformas, como ya se ha recordado, debían ser aprobadas para entrar en vigor por la mayoría de los votantes, siempre que éstos sumaran por lo menos el 35% del cuerpo electoral, pero ellas obtuvieron respectivamente 153.662 (11%) y 235.941 votos (17%) mientras que en 1958 el *quorum* era igual a 493.283 votos, cfr. H. Gros Espiell: «El ejecutivo colegiado en el Uruguay», cit., p. 167; J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., pp. 236-237.

<sup>99</sup> En 1962 la propuesta de reforma, que previó entre otras cosas la supresión del sistema *colegiado*, seguía siendo apoyada, como cuatro años antes, por el *herrerismo* y la Liga Federal, pero no logró ser aprobada dado que, frente a un total de inscritos para votar de 1.518.297 y un total de votantes de 1.171.200, votaron a favor tan sólo 195.623 personas, cfr. H. Gros Espiell: «El ejecutivo colegiado en el Uruguay», cit., p. 167.

<sup>100</sup> Se convirtieron a favor de la reforma constitucional también la Unión Blanca Democrática (compuesta por los *ex herreristas* y los Nacionalistas independientes), y además una fracción mayoritaria del *batllismo* que abandonó la teoría *colegialista*.

consideraba, en efecto, que el régimen habría podido seguir existiendo tan sólo con una adaptación y una modernización de las estructuras políticas partidarias, y con un cambio en la técnica y en la forma de gobierno.

Por lo tanto, los dos partidos mayoritarios, haciéndose intérpretes de una opinión siempre más generalizada, prepararon separadamente sus proyectos de reforma,<sup>101</sup> que en líneas generales se inspiraban en la Constitución de 1942, a pesar de que el Partido *Colorado* favorecía la acepción *colegialista*<sup>102</sup> mientras que el *Nacionalista* el aspecto personalista.<sup>103</sup> Sin embargo, ninguna de las dos propuestas tenía muchas probabilidades de alcanzar por sí sola el alto *quorum* necesario para su aprobación, que resultaba superior a los votos de cada uno de los dos partidos: se corría el riesgo de que una opinión pública seguramente mayoritaria en su conjunto dividiera sus votos. Se emprendieron así nuevas conversaciones entre las fuerzas políticas, de las que nació la «Comisión Interpartidaria» que presentó a la Asamblea General un proyecto de reforma que fue aprobado por las dos Cámaras<sup>104</sup> y ratificado por una amplia mayoría popular en el referéndum del 27 de noviembre de 1966.

La nueva Constitución<sup>105</sup> —que entró en vigor el 1° de enero de 1967— respondía a una necesidad de cambio y de adecuación de la organización del

<sup>101</sup> Con arreglo a la Constitución el Partido *Colorado* había presentado una iniciativa popular con las necesarias suscripciones de los ciudadanos superiores al 10% de los electores (unas 600.000 firmas), mientras que el Nacional había obtenido el apoyo a su propuesta de más de los dos quintos de los miembros de la Asamblea General.

<sup>102</sup> Dentro del *coloradismo* tomó la iniciativa un nuevo dirigente, Jorge Batlle Ibáñez, con la colaboración de un joven diputado, Julio María Sanguinetti Cairolo. Pero, en cuanto *batllistas*, no era fácil para los mismos luchar en contra de una de las ideas fundamentales de Batlle Ordóñez e Ibáñez justificó esto afirmando que: «Es preciso hallar una fórmula constitucional para el poder ejecutivo que evite los dos grandes males que la experiencia histórica señaló: un ejecutivo fuerte y arbitrario o un Consejo irresponsable», mientras que sólo una sección minoritaria del *batllismo* permaneció a favor del *Colegiado* (cfr. J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., pp. 255-256).

<sup>103</sup> En el Partido Nacional la iniciativa fue asumida por dos consejeros nacionales, Wáshington Beltrán y Alberto Héber Usher (último Presidente del Consejo de Gobierno), que apoyaron la propuesta del senador Martín Echegoyen del *herrerismo-ruralismo*, a pesar de que era conocida la reticencia de los *blancos* hacia el presidencialismo, frente a una coyuntura electoral en la que era muy probable el retorno al poder de los *colorados* (cfr. J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., p. 256).

<sup>104</sup> De esta manera, aprovechando el dictamen de la Constitución que daba la posibilidad a la Asamblea General de formular proyectos sustitutivos para someterlos a referéndum, juntamente con la iniciativa popular (art. 331), cfr. *Publicación Informativa de la Asamblea General*, el proyecto de la nueva Constitución fue discutido por la asamblea y aprobado por amplia mayoría el 24 de agosto de 1966, pudiendo así ser sometido a referéndum. Sin embargo, la situación se volvió compleja para el elector por cuanto debió discernir entre cuatro propuestas distintas, es decir: el proyecto interpartidario (así llamado reforma «naranja»); los proyectos originarios del Partido Nacional y del *Colorado* (así llamadas, respectivamente, reforma «gris» y «rosada»); el proyecto presentado por el Partido Comunista y por algunas organizaciones gremiales obreras (así llamada reforma «amarilla»).

<sup>105</sup> El texto de la Constitución uruguaya de 1967, anotado y coordinado con las revisiones parciales de 1989, 1994 y 1997, se encuentra en: R. Correa Freitas: *Constitución de la República*

Estado a los nuevos desafíos para hacer posible una política más dinámica y eficaz. De hecho reintroducía el sistema presidencial con fuertes influjos parlamentarios, dado que el Presidente nombraba un Consejo de once Ministros, políticamente responsables también ante el Parlamento bicameral, que podía censurarlos individual o colectivamente, por mayoría absoluta de sus miembros. Esta Constitución, con numerosas y considerables modificaciones, ha prolongado su existencia hasta hoy,<sup>106</sup> manteniendo un amplio apoyo popular y permaneciendo suspendida solamente durante el periodo en el que el poder fue asumido por los militares (1973-1985).<sup>107</sup>

---

*Oriental del Uruguay de 1967*, Buenos Aires, 1997; G. Donati y E. Rozo Acuña: *Le Costituzioni dell'America latina*, cit., pp. 457-524. Sobre la Constitución de 1967, *cfr.* también: H. Cassinelli: *Alcances y aplicación de la nueva Constitución uruguaya*, Montevideo, 1967; A. R. Real: «Primeras perspectivas de la Constitución Uruguaya de 1967», en AA.VV.: *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Obra en homenaje a Enrique Sayagues-Laso*, III, Madrid, 1969; J. M. Sanguinetti Cairolo y A. P. Sere: *La nueva Constitución*, Montevideo, 1971; R. Correa Freitas: *Introducción al Derecho constitucional*, Montevideo, 1988; J. Lejarza L. A. Ortiz-Álvarez: «La Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1966 y su última reforma aprobada por plebiscito del 27 noviembre de 1989», en *Constituciones Latinoamericanas*, Caracas, 1997; G. Donati y E. Rozo Acuña: *Comentario a la Constitución*, cit., pp. 447-456.

<sup>106</sup> Se recuerda que los líderes *colorados* del Uruguay salidos de la experiencia militar (es decir Julio María Sanguinetti Cairolo y Jorge Luis Batlle Ibáñez), fueron capaces, con no poca habilidad, de superar y enterrar definitivamente el sistema *colegiado* de gobierno que por mucho tiempo dividió la opinión pública de su país y con referencia a sus políticas se habló también de *neobatllismo*, por la no ortodoxia en seguir las ideas del fundador de su partido, *cfr.* J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., pp. 207-208.

<sup>107</sup> Pero las causas del periodo militar del Uruguay no deberían ser buscadas en la Constitución de 1966, sino en las crecientes tensiones que se crearon en los años sesenta, y en particular en varios motivos, interiores y exteriores, entre los cuales hay que mencionar la dicotomía ideológica que dio origen a la guerra fría y, en América Latina, a la proliferación de los movimientos violentos de izquierda, por lo que el poder militar uruguayo nació como una reacción represiva a las organizaciones de la lucha armada, *cfr.* J. J. Arteaga: *Breve historia...*, cit., pp. 259-260. Para un examen del proceso de la toma del poder por parte de los militares en Uruguay y de la sucesiva fase de regreso a la democracia, *cfr.*: C. Filgueira: *El dilema de la democratización en el Uruguay*, Montevideo, 1984; L. González: *Political parties and redemocratization in Uruguay*, Washington, 1984; O. Martorelli: *Transición a la democracia*, Montevideo, 1984; L. Costa Bonino: *Crisis de los partidos tradicionales y movimiento revolucionario en el Uruguay*, Montevideo, 1985; L. De Riz: «Partidos políticos y perspectivas de consolidación de la democracia: Argentina, Brasil y Uruguay», en *Documentos de Trabajo*, Buenos Aires, 1985; S. López Chirico: *Estado y fuerzas en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo, 1985; G. De Sierra: «Sistema electoral y partidos políticos en el Uruguay de la crisis», *Revista de Ciencias Sociales I* (1986), pp. 47-58; H. Bruschera: *Las décadas infames. Análisis político. 1967-1985*, Montevideo, 1986; G. Caetano y J. Rilla: *Breve historia de la dictadura*, Montevideo, 1987; F. Lerín y C. Torres: *Historia política de la dictadura uruguaya. 1973-1980*, Montevideo, 1987; J. De Torres Wilson: *Brevísima historia...*, cit., pp. 71-85; F. E. Panizza: *Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*, Montevideo, 1990; J. M. Sanguinetti Cairolo: *El temor y la impaciencia. Ensayo sobre la transición democrática en América Latina*, Buenos Aires, 1991; F. Fiorani: *I paesi del Rio de la Plata...*, cit., pp. 120-125, 146-150 y 163-165; L. E. González: «Las perspectivas de la democracia en el Uruguay», en *Cuadernos de Marcha* (1992). Para una reseña de datos estadísticos de carácter económico-social sobre el Uruguay, *cfr.*:

## 5. LA COMPARACIÓN ENTRE EL PRIMER Y EL SEGUNDO COLEGIADO

Se puede considerar al Uruguay, con pleno derecho, como uno de los países sudamericanos que por más largo tiempo han gozado de gobiernos constitucionales, a veces presidenciales y a veces colegiales. En particular estos últimos, instaurados en 1918 y en 1952, fueron el resultado de acuerdos entre los dos partidos principales con el fin de compartir el ejercicio de las responsabilidades y del poder. Estas fórmulas consintieron la integración de las minorías en el gobierno mediante una ley electoral proporcional que permitió la formación de coaliciones y de alianzas de diferentes grupos políticos (*sublemas*) en el así llamado sistema de los *lemas*, sistema que, asegurando el poder a los partidos mayoritarios, el *Blanco* y el *Colorado*, permitía también y permite todavía realizar listas con la participación de las minorías bajo un único símbolo (*lema*).

Como claramente se ha podido ver, existen diferencias entre los sistemas *colegialistas* delineados por la Constitución de 1918 y por la de 1952, que merecen ser detectadas y desarrolladas. Antes de valorar si la experiencia del ejecutivo *colegiado* fue positiva o negativa sería necesario que cada conclusión resulte necesariamente del análisis de la experiencia y de la realidad concreta a la que el sistema fue aplicado. Más aun, resulta carente de significado, en lo concerniente a la experiencia uruguaya, defender o criticar el *Colegiado* sobre la base de un criterio jurídico o constitucional, ya que todas las críticas que se le formulen deben ser analizadas teniendo en cuenta la realidad política del país.

Sin duda, el elemento esencial que se encuentra en la base de los dos *Colegiados* fue el régimen de la «coparticipación forzosa» entre los dos partidos principales. Así, como ya afirmó el Consejo de Estado uruguayo en el juicio que justificó la reforma constitucional de 1942, «la coparticipación supone la colaboración y el acuerdo sobre los fines fundamentales, aunque permanezca la discrepancia sobre los medios prácticos o contingentes para lograr estas finalidades». <sup>108</sup>

El primer régimen era sin duda mucho más complicado: en él coparticipaban en el poder ejecutivo dos instituciones, el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración, acerca del cual se había afirmado que establecía un ejecutivo dual o bicéfalo, <sup>109</sup> mientras que en la Constitución de 1952 el ejecutivo era sólo uno, aunque colegial, característica que en 1918 correspondía al Consejo, pero no a la Presidencia que en cambio era unipersonal.

Además, en ninguna de las dos fórmulas constituían los Ministros colegio o formaban realmente una unidad distinta y autónoma, pero si en el primer caso

---

<http://www.presidencia.gub.uy/pages/datos.htm>;

<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/uy.html>.

<sup>108</sup> Cfr. M. Fraga Iribarne: *Sociedad, política y gobierno*, cit., pp. 273-274.

<sup>109</sup> Cfr. C. Ruiz del Castillo: *Adición a la traducción de Maurice Hauriou*, cit., p. 427.

existían dos clases de Ministros dependientes de autoridades, en el segundo caso existía un solo órgano de gobierno.

En 1918 los Ministros no respondían de sus actos, sino ante la autoridad ejecutiva que los había investido del cargo; en 1952 respondían, en cambio, políticamente ante la asamblea, cuyo voto de censura equivalía a la destitución. En particular, según Stokes, desconocer el significado y el valor de esta diferencia equivaldría a no comprender la base política real de la reforma de 1952, ni el verdadero objetivo de la de 1918, en relación con el arraigo que en el Uruguay había alcanzado la responsabilidad ministerial.<sup>110</sup> En efecto, para distinguir el sistema *colegiado* en el Uruguay se puede decir que era, en primer lugar, un sistema colegial o pluripersonal de organización del poder ejecutivo, contrario en esto a los regímenes unipersonales, pero, al mismo tiempo, tenía también elementos típicos del sistema parlamentario, dado que los Ministros podían ser censurados por la Asamblea.<sup>111</sup>

En la primera experiencia existía, pues, una dirección del Estado unipersonal, ya que, a pesar de no haber sido denominada de este modo, entre sus funciones había algunas como la representación del Estado al interior y al exterior, que evidenciaba los rasgos de esta figura institucional. En 1952, en cambio, la dirección del país era radicalmente colegial y el Presidente del Consejo Nacional de Gobierno era solamente un *primus inter pares* para la actividad interior del órgano.

Ciertamente el sistema del *Colegiado* en el Uruguay supuso una contribución positiva a la estabilidad política, al orden constitucional, al Estado de Derecho, a la lucha contra la ambición personalista, a la arbitrariedad y a la voluntad de mando y de poder. Al mismo modo no hay duda de que, a pesar de todas sus limitaciones, la reforma constitucional uruguaya fue uno de los más considerables intentos de construir, durante el siglo XX, un Estado de Derecho en Sudamérica. Sin embargo, estas fórmulas políticas no impidieron que en los años sesenta, frente a la crítica situación sociopolítica del país, se impusiera poco a poco la supremacía de los militares.

Por último, llama poderosamente la atención que en este país –definido por MacDonald como una «tierra utopística»<sup>112</sup>, y visto por muchos como un pequeño «País de Jauja»– fue posible que floreciera un Estado muy bien estructurado,<sup>113</sup> que recordaba extraordinariamente las ciudades-Estado del antiguo mundo grecolatino y de la Edad Media italiana. Si nos remitimos al art. I de la Constitución de 1942, mantenido íntegramente en el texto de 1952, veremos

---

<sup>110</sup> Cfr. W. S. Stokes: «Parliamentary government in Latin America», *The American Political Science Review* n° 2 (1945) p. 522, y además cfr. nota 123.

<sup>111</sup> Cfr. H. Gros Espiell: «El ejecutivo colegiado en el Uruguay», cit., p. 166.

<sup>112</sup> Cfr. S. B. MacDonald: *Latin American Politics and Government*, Nueva York, 1950, pp. 459 ss., que dedica un interesante capítulo al Uruguay, con el título: «Utopian Uruguay».

<sup>113</sup> Como afirmaba E. La Orden: «Si bien para el Uruguay subsisten muchas razones sobre la escasa consistencia de su ser nacional, es un Estado perfectamente establecido», «un Estado perfectamente en regla», «un mecanismo sólido», un «robusto andamio estatal» (E. La Orden *Miracle: Uruguay, el benjamín de España*, cit., pp. 346-347).

que en él se afirmaba que: «La República del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes contenidos en su territorio». Efectivamente, el Estado uruguayo era una creación eminentemente política derivada de los equilibrios internacionales así como la asociación política organizada entre las personas de ascendencia social diferente, compensada por la homogeneidad cultural y ideológica. Además, como agudamente observara Fraga Iribarne, el predominio de una gran ciudad centralizadora y dominante sobre el campo, que le servía de sustento, logró «hacer de los grandes rebaños de animales algo equivalente a las masas de esclavos que sustentaban las brillantes democracias ciudadanas de la antigüedad». <sup>114</sup> A su vez, esta centralización urbana condujo, a falta del espíritu liberal, a una fuerte dosis de colectivización, no disímil del socialismo liberaldemocrático de los países escandinavos: es por esto que se habló también de Uruguay como una «Dinamarca suramericana», <sup>115</sup> puesto que en un mundo como el de los años cincuenta del siglo XX, se presentaba como un país relativamente feliz en sus originales relaciones políticas, <sup>116</sup> aunque las mismas no hayan tenido una vida duradera.

## 6. EL COLEGIADO URUGUAYO EN RELACIÓN CON EL CONSEJO FEDERAL SUIZO

Muchas veces se ha afirmado, y no sin razón, que la Constitución helvética recibió como influencias principales –sobre todo en lo concerniente a la organización del ejecutivo– las de la Constitución francesa de 1795 y la de la norteamericana de 1787. Sin embargo, como afirma Rappard, aunque por lo general suscita y atrae más la atención del extranjero la organización del ejecutivo respecto a la del legislativo, «presenta menos originalidad cuando se contempla [el ejecutivo] a la luz de la tradición nacional». <sup>117</sup> Efectivamente, el desarrollo histórico de Suiza <sup>118</sup> nos proporciona muchos antecedentes de su organización

<sup>114</sup> Cfr. M. Fraga Iribarne: *Sociedad, política y gobierno*, cit., p. 276.

<sup>115</sup> Cfr. M. Fraga Iribarne: *Sociedad, política y gobierno*, cit., p. 276.

<sup>116</sup> Se puede citar aquí la frase de C. Lacalle: en su trabajo *El Partido Nacional y la política exterior del Uruguay*, Montevideo, 1947, p. 33: «El fundamento dialéctico de nuestra historia patria reside en la alternancia entre el avance y el retroceso del espíritu de una ordenada y legal adecuación de los hechos del gobierno a la realidad nacional, y de la negación pasional de esta realidad, sacrificada a los intereses oligárquicos partidarios de quien utiliza el poder público».

<sup>117</sup> Cfr. W. E. Rappard: *La Costituzione federale della Svizzera*, Locarno, 1948, pp. 153 ss.

<sup>118</sup> Para una reconstrucción exhaustiva de la historia constitucional helvética, cfr.: F. R. Dareste y P. Dareste: *Les Constitutions modernes*, I, París, 1883, pp. 439-441; C. Hilty: *Le Costituzioni federali della Svizzera*, Berna, 1891; J. Delpech y J. Laferrière: *Les Constitutions modernes*, II, París, 1929, pp. 537-542; W. E. Rappard: *La Costituzione federale della Svizzera*, cit., pp. 155-198; AA.VV.: «Centenaire de la Constitution fédérale: 1874-1974», *Revue de droit suisse* n° especial (1974); E. Bonjour, H. S. Offler y G. R. Potter: *A short history of Switzerland*, Westport, 1985; S. Ortino: *Ordinamenti costituzionali federativi*, Florencia, 1990, pp. 200-234; D. de Rougemont: *La Svizzera. Storia di un popolo felice*, Locarno, 1999; E. R. Papa: *Storia della Svizzera. Dall'antichità ad oggi. Il mito del federalismo*, Milán, 2004.

constitucional vigente, en la que se encuentran numerosos elementos del antiguo –y todavía subsistente– gobierno de los Cantones.<sup>119</sup>

Si comparamos la organización del ejecutivo en Suiza<sup>120</sup> y en el Uruguay, veremos que la denominación de «sistema directorial» con la que se califica a menudo al modelo suizo se adapta mejor al caso uruguayo, puesto que en este último se presenta con más nitidez una característica esencial del sistema, como es el hecho de que los miembros del Consejo no tengan ministerio o departamento alguno.<sup>121</sup>

El Consejo suizo, aunque no sea políticamente responsable ante la Asamblea federal, es elegido por esta última, constituyendo –como correctamente ha afirmado Hauriou–<sup>122</sup> un verdadero «poder delegado», mientras que el colegio uruguayo es elegido directamente por el pueblo, originando, respecto al legislativo, un poder propio por sí mismo. A este respecto es interesante señalar que así como el texto helvético afirma que «La Asamblea federal ejerce el poder supremo en la Confederación, respetando los derechos del Pueblo y de los Cantones» (art. 148, apartado 1), y más adelante, «El Consejo federal es la suprema autoridad directiva y ejecutiva de la Confederación» (art. 174), el texto uruguayo de 1952 establece que «La soberanía de la nación será ejercida directamente por el cuerpo electoral [...] e indirectamente por los poderes representativos instituidos por la Constitución, de conformidad con las reglas establecidas por la misma» (art. 82).

<sup>119</sup> El Consejo ejecutivo existía tradicionalmente en los Cantones (*Regierungsrath*) y S. Rüttimann: *Das Nord-american Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, Berna, 1972, p. 233, afirma que: «Se estaba tan acostumbrados a esta organización que en 1848, cuando fue discutida la Constitución federal, ésta se impuso por sí misma, y nunca se propuso una organización diferente del poder ejecutivo».

<sup>120</sup> Sobre el ejecutivo suizo en comparación con otros sistemas, véanse: C. F. Strong: *Modern Political Constitution*, Londres, 1948, pp. 246 ss.; S. Ortino: *Forme di governo nel diritto comparato*, Florencia, 1975, pp. 24 ss.; P. Biscaretti di Ruffia: *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 360-373; C. Mortati: *Istituzioni di diritto pubblico I*, Pádua, 1991; G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo y M. Volpi: *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bolonia, 1997, pp. 501-504; P. Lauvaux: *Les grandes démocraties contemporaines*, París, 1998, pp. 344-380; G. de Vergottini: *Diritto costituzionale comparato*, Padua, 1999, pp. 719-728; y *Diritto costituzionale comparato*, Pádua, 2004, pp. 547-553.

<sup>121</sup> Por otra parte, aspectos comparativos con el *Colegiado* uruguayo resaltan también en el modelo constitucional peruano de 1993, que en el Capítulo IV, arts. 111 y 115, impuso una modalidad particular de *Colegiado*, en la que junto al Presidente de la República, coexistían dos vicepresidentes, elegidos de la misma manera, con iguales requisitos y por igual término que el Jefe de Estado. El Primer Vicepresidente, o en su defecto el Segundo, reemplazaba al Presidente de la República en caso de impedimento temporal o de su ausencia del territorio nacional. Sobre la Constitución peruana, aprobada en el referéndum del 31 de octubre de 1993, cfr.: AA.VV., *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, 1994; E. Espinosa-Saldaña Barrera: «Algunas notas sobre la evolución del Presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 20-21 (1997), pp. 41-72; V. García Toma: *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*, Lima, 1998; M. Rubio Correa: *Estudio de la Constitución peruana de 1993*, VI, Lima, 1999; E. Roza Acuña y P. Maffei: *Le Costituzioni dell'America latina: i paesi della Comunità Andina*, Turín, 2006.

<sup>122</sup> Cfr. M. Hauriou: *Précis élémentaire de Droit Constitutionnel*, París, 1925.

El Consejo suizo no es una representación federal. Aunque el tema fue muy discutido en la Asamblea constituyente, en su conjunto existe el criterio representativo cantonal, que se refleja en el art. 96 de la Constitución del 29 de mayo de 1874, relativo a la llamada «cláusula cantonal», ahora sustituida por el art. 175, apartado 4, de la nueva carta del 18 de abril de 1999,<sup>123</sup> y en la costumbre por la que los escaños del Consejo federal son proporcionalmente repartidos entre las diferentes entidades lingüísticas, religiosas y cantonales.<sup>124</sup>

Pero no es posible aducir estas peculiaridades del Consejo suizo para relacionarlas directamente, como características diferenciadoras, con el Consejo uruguayo, dado que el supuesto histórico jurídico y federativo no está presente en el país suramericano, mientras que su centralismo representa en forma evidente el elemento de mayor cohesión y homogeneidad del colegio uruguayo respecto al helvético.

La presidencia del Consejo federal suizo no puede ciertamente compararse con la dirección unipersonal del Estado o del poder ejecutivo; entidad, por tanto, inexistente tanto en Suiza, como en el Uruguay. Pero en la primera la presidencia está mejor construida e institucionalizada por tres razones:

- Porque esto deriva del cuadro de sus reales competencias.
- Porque la menor homogeneidad del Consejo suizo otorga virtualmente al Presidente mayores posibilidades de procedimiento de tipo unificador.
- Porque la división funcional en Departamentos determina una intervención más frecuente de coordinación política y administrativa.

Una comparación más profunda determina el estudio de la posición general de ambos Consejos en el respectivo cuadro constitucional y lleva a subrayar las facultades y las funciones del Consejo suizo, como hicimos con el uruguayo. Pero, en particular, se puede señalar que la posición político-constitucional del sistema sudamericano resulta más importante que la del helvético, aunque no hay que

---

<sup>123</sup> Sobre el ordenamiento constitucional suizo y para amplias referencias a la forma de gobierno, *cfr.*: J.-F. Aubert: *Traité de droit constitutionnel suisse*, II, Neuchâtel, 1967, pp. 527-576; y 1982, pp. 160-178; A. Favre: *Droit constitutionnel suisse*, Friburgo, 1970, pp. 203 ss.; J.-F. Aubert: *Istituzioni politiche svizzere presentate e analizzate sulla base di alcuni casi controversi*, Bellinzona, 1990, pp. 190-247; A. Auer, M. Hottelier y G. Malinverni: *Droit constitutionnel suisse*, Berna, 2000, pp. 43-54, 2006, pp. 52-65; P. Ciriello: «Le modifiche alla forma di governo nella nuova Costituzione svizzera», en A. Reposo (ed.): *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Turín, 2000, pp. 37-46; G. Guiglia y B. Knapp: *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Turín, 2000; M. P. Viviani Schlein: «La nuova Costituzione svizzera: una soluzione originale», en A. Reposo (ed.): *La revisione della Costituzione...*, cit. J.-F. Aubert, P. Muller y D. Thurer: *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, 2001, pp. 7-13; Y. Nespeca y P. Pamini: «Introduzione alla Costituzione Svizzera del 18 aprile 1999», *Federalismo & Libertà* n° 3-4, (2001), pp. 111-122; A. Reposo: «La nuova Costituzione svizzera», en AA.VV.: *Scritti in onore di Antonino Pensovecchio Li Bassi*, II, Turín, 2005, pp. 1.087-1.100.

<sup>124</sup> *Cfr.* M. García Pelayo: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1950, p. 469.

olvidar el siempre creciente poder centralizador de la Asamblea Federal <sup>125</sup> y sus enormes posibilidades de acción a través del así llamado «derecho de necesidad».

Aunque originariamente la idea de Batlle Ordóñez para organizar un poder ejecutivo directorial recibió en gran medida el influjo del estudio directo de las instituciones suizas, el Consejo Nacional de Administración, tal como estuvo previsto en la Constitución de 1918, presentaba diferencias fundamentales con el Consejo Federal helvético. Tal vez sea suficiente señalar, entre las otras obvias diferencias, que mientras que el Consejo uruguayo actuaba dentro de un régimen presidencial, puesto que, de hecho, no existía la responsabilidad política del ejecutivo frente al Parlamento, el Consejo federal suizo funcionaba y funciona todavía en el ámbito de un sistema definido como «directorial». A esto se debe añadir el hecho fundamental por el cual en la Constitución uruguaya de 1918, se preveían Ministros designados por el Consejo de Administración, mientras que en el régimen suizo cada consejero federal es titular de una cartera ministerial.

Las mismas diferencias indicadas entre el Consejo Nacional de Administración de 1918 y el Consejo Federal suizo pueden aplicarse al Consejo Nacional de Gobierno de 1952, considerando, sin embargo, que mientras el Consejo creado en 1918 funcionaba dentro de un sistema en el que no existía el control político del Parlamento respecto a los Ministros, el colegio de gobierno de la Constitución de 1952 actuaba en un régimen que se podía definir –con cierta aproximación– parlamentario.

En particular, haciendo una comparación entre la Constitución uruguaya de 1952 y el sistema suizo, se pueden indicar brevemente las siguientes tres analogías:

- En ambos sistemas hay un órgano colegial en la cumbre del Estado (Consejo Nacional de Gobierno o Consejo Federal);
- Subsisten dos cámaras (la Cámara de los Representantes y la de los Senadores en el Uruguay y el Consejo Nacional y el de los Estados en Suiza) que ejercen algunas funciones conjuntamente (como la Asamblea General o la Asamblea Federal).
- Por último, en ambos países, existen procedimientos elaborados para la representación proporcional de las minorías en las asambleas parlamentarias.

Sin perjuicio de ello, a la luz de un análisis más atento, las diferencias aparecen realmente sustanciales:

- Mientras que el Consejo Federal suizo ejerce colegialmente las funciones propias del Jefe del Estado y, a través la actividad individual de cada uno de sus siete miembros, las funciones atribuidas a los diferentes Ministros, en el Uruguay (que, además, no es un Estado federal, sino que presenta una estructura unitaria centralizadora, acentuada en el sistema en vigencia desde

---

<sup>125</sup> Acerca del proceso para garantizar la independencia del Consejo respecto a la Asamblea, cfr. F. Fleiner y Z. Giacometti: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, 1949, pp. 230 y ss.

1934) subsiste un desdoblamiento de órganos a este propósito –y por tanto con mayor analogía con lo que sucedía en el Directorio post-revolucionario francés– ya que hay Ministros nombrados y revocados por el *Colegiado* (Ministros obligados a dimitir también cuando incurren en un voto de desconfianza por parte de la mayoría absoluta de la Asamblea General).

- Mientras que los consejeros federales suizos no pueden ser destituidos de su cargo durante los cuatro años de su función por parte de las Cámaras –salvo en las especiales hipótesis de sobrevenida incapacidad física o civil– los miembros del *Colegiado* pueden ser acusados por 2/3 de los componentes de la Cámara de los Representantes ante el Senado por diferentes delitos, y ya la simple formulación de esta imputación determina su cese.

- Los consejeros federales –salvo excepcionales eventualidades– suelen ser siempre confirmados nuevamente en el cargo por un número indefinido de años (para asegurar una provechosa continuidad en la gestión de la administración estatal), mientras que los componentes del *Colegiado* no pueden ser reelegidos sino a partir de un periodo de *vacatio* de cuatro años.

- Mientras que el sistema suizo ofrece una sólida garantía de continuidad y pacífica evolución también para el futuro, por cuanto existe desde hace más de 150 años, el *Colegiado* (sobre todo en su forma más radical de 1952) fue una experiencia totalmente nueva para el Uruguay, que no supo arraigarse y no llegó a conservarse en el tiempo.

Por último, en cuanto al tema de la forma del Estado en el que el gobierno colegial se inserta, en lo concerniente al Uruguay merece ser recordado que la reforma constitucional de 1952 amplió las tareas de los gobiernos departamentales, atribuyendo a los mismos una competencia en la determinación de los impuestos –por otra parte ya asignada con la Constitución de 1918– al contrario de la Constitución de 1934, que puso fin a la autonomía financiera, eliminando la citada facultad y limitando los recursos de los Departamentos.<sup>126</sup> Esto significaba la legitimación parcial de la que, en el país, fue definida como la autonomía departamental, la cual había constituido una reivindicación constante de la población uruguaya rural desde 1934. Sin embargo, esta reforma del sistema de las autonomías entró en vigor tan sólo el 15 de febrero de 1955,<sup>127</sup> con el fin de garantizar una fase de adecuación a la nueva normativa, después de que el sistema demasiado centralizador creado por la Constitución de 1934 y basado en las

<sup>126</sup> Durante la campaña de reforma de la Constitución de 1918, se hizo hincapie en las presuntas carencias de la misma en lo concerniente al gobierno local. En particular, la Constitución de 1934 puso fin a la autonomía financiera de los Departamentos, eliminando la facultad de establecer impuestos, y además reduciendo y limitando sus recursos financieros (arts. 256, 257 e 258) y creando un régimen de presupuesto para la administración de los Ayuntamientos puestos bajo el control del Tribunal de las Cuentas y eventualmente también del poder legislativo (art. 254). *Cfr.* B. Jereira Bustamante: *El régimen municipal vigente*, Montevideo, 1936.

<sup>127</sup> Tal como establecido por la Disposición Transitoria, letra G), de la Constitución de 1952.

Intendencias y las Juntas en sustitución de las Asambleas y de los Consejos departamentales, se reveló totalmente ineficaz.<sup>128</sup>

De todos modos, el paso a una forma de Estado descentralizado, aunque no federal como en el caso suizo, no fue de ayuda alguna para los fines del buen funcionamiento del segundo *Colegiado* uruguayo, que no encontró condiciones ideales tampoco a nivel local en el que fue previsto con la Constitución de 1952.

Por lo tanto, desde un punto de vista de mera clasificación podemos concluir, sin dificultad, que las dos formas de gobierno, nacidas y extinguidas en el Uruguay del siglo XX, constituyeron dos especiales arquetipos pseudo-directoriales, entre el sistema directorial helvético y el parlamentario clásico, que ningún país democrático del mundo ha reproducido, por lo que ya deben considerarse, a todos los efectos, sendos hitos de la historia política del siglo XX, y genuinas aportaciones de la *República Oriental* al Derecho constitucional comparado.

---

<sup>128</sup> El sistema del gobierno departamental establecido en 1934 quedó inalterado con la Constitución de 1942, permaneciendo en vigencia hasta la Constitución de 1952.