

LA COLEGIALIDAD INTEGRAL DEL EJECUTIVO ORIENTAL

Por el DR. jur. LEÓN CORTIÑAS PELÁEZ

Aspirante de derecho administrativo en la Facultad de
Derecho de Montevideo.

Investigador de la "Alexander von Humboldt-Stiftung"
en el Instituto de Derecho Público de Tübingen.

Especial para la "Revista de la Facultad de Derecho",
Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.

a

André HAURIUO

este lejano pero sentido eco de su magisterio inolvidable.

SUMARIO

I) BIBLIOGRAFIA COMPARADA.

1. Obras generales.—2. Bibliografía suiza.—3. Bibliografía alemana.—
4. Bibliografía francesa.—5. Bibliografía británica.—6. Bibliografía anglo-americana.—7. Bibliografía latinoamericana.—8. Bibliografía de los países socialistas.—9. Bibliografía comunitaria europea.

II) BIBLIOGRAFIA ORIENTAL.

1. Antecedentes.—2. Textos en español.—3. Textos en lenguas extranjeras.—4. Sobre los partidos políticos orientales.—5. Sobre la situación económica y social del siglo XX.—6. Comentarios esenciales.—7. Trabajos de divulgación en el extranjero.

PREAMBULO

1. Esquema.

CAPITULO PRIMERO: EL MARCO HISTORICO-POLITICO.—2. Su complejidad.—**Sección I: El marco internacional.—**

3. A) A escala mundial.—4. B) A escala latinoamericana.—

Sección II: El marco del país.—

5. A) El fracaso del parlamentarismo de 1934-42.—6. B) El fracaso del proyecto colegialista de 1946.—7. C) El gobierno BATLLE BERRES y el Presidente MARTINEZ TRUEBA.—8. D) La marcha de la reforma.—9. a) El eje reformista.—10. b) Los aliados "independientes".—11. c) Una ambigüedad muy reticente.—12. d) Una oposición muy eficaz.—13. e) Los factores socio-económicos.—14. f) Balance del referéndum.—

CAPITULO SEGUNDO: LA CONSTITUCION DE 1952.—

15. Los grandes rasgos.—

Sección I: El sistema electoral.—

16. Los principios.—17. A) La atenuación de la representación proporcional.—18. B) La hoja única de votación.—19. C) La acumulación de las ramas de un tronco histórico-común.—

Sección II: Un ejecutivo colegiado monista preponderante.

20. La estructura del Ejecutivo.—

Subsección I: El Consejo Nacional de Gobierno

21. A) Los aspectos estáticos.—22. a) La integración.—23. b) Los principios.—24. c) Los integrantes del Consejo.—25. El Presidente del Consejo.—26. B) Los aspectos dinámicos.—27. a) El "leadership" nacional. 28. b) Jerarquía y tutela administrativas.— 29. c) El procedimiento.—

Subsección II: Los Ministros

30. A) Los aspectos estáticos.—31. B) Los aspectos dinámicos.—32. a) El nombramiento y la destitución.—33. b) Jerarquía y refrendo.—34. c) "Actuando con el Ministro o Ministros respectivos".—35. d) El debilitamiento de los Ministros.

Sección III: Las relaciones entre los Poderes

36. A) La opción latinoamericana.—37. B) La división de atribuciones.—38. B) La idea presupuestaria de MARTINEZ TRUEEA.—39. C) La influencia recíproca.—40. a) La supervivencia ineficaz de la censura.—41. b) El aberrante bicameralismo.—42. c) La disolución abolida.—43. D) Un Ejecutivo predominante.—

Sección IV: La descentralización colegiada

44. Una descentralización subyacente.—45. A) La descentralización funcional.—46. B) La descentralización territorial.—

CAPITULO TERCERO: LAS PERSPECTIVAS al 31 de diciembre de 1963.

47. Las dificultades de este análisis.—

Sección I: Las tendencias

48. A) El trastorno internacional.—49. B) Estancamiento económico e inflación.—50. C) La deterioración social.—51. D) Los datos políticos.—52. a) El sistema electoral.—53. b) Los partidos políticos.—54. c) La rotación en el Poder.—55. E) La colegialidad en acción.—56. a) Las desviaciones.—57. b) Las insuficiencias.—58. c) Las virtudes de la estabilidad.—

Sección II: Balance comparativo.

59. A) Con la colegialidad suiza.—60. B) Con la colegialidad de 1918.—61. C) Con la colegialidad de 1934-42.—

CONCLUSIONES GENERALES.—

62. A) Un activo.—63. B) Pero insuficiente.—

1) BIBLIOGRAFIA COMPARADA (*)

1. OBRAS GENERALES.—

A) En derecho romano, MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, (unveränderter photomechanischer Nachdruck der dritten Auflage), Benno Schwabe u. Co. V., Basel, 1952, 5 vol., desarrolla particularmente el principio colegiado en la magistratura romana de la República, t. 1, p. 27-61.

B) En general, para teoría general y derecho comparado:

BARTHELEMY, *Le rôle du Pouvoir exécutif dans les démocraties modernes*, ed. Sirey, Paris, 1938.

DAGTOGLOU, *Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung*, ed. Kohlhammer, Stuttgart, 1960.

DUPRIEZ, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, ed. Rothschild, Paris, 2 vol., 1892-93.

GARCIA-PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, 3ª ed., Rev. de Occidente, Madrid, 1953.

GAUDEMET, *Le Pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, ed. Montchrestien, Paris, 1966.

FINER, *The theory and practice of modern government*, ed. Methuen and Co., London, 1954, esp. p. 573-706.

FRIESENHAHN y PARTSCH, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, "Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer" Heft 16, ed. Walter de Gruyter und Co., Berlin, 1958, p. 9-153.

HESSE-KAFKA, *Die Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, ibidem, Heft 17, 1959, p. 11-117.

GIRAUD, *Le Pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Ed. Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1938.

HATSCHKEK, *Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage*, 3 vol., Goschen'sche Verlagshandlung 1909, t. 1. p. 103-124 y t. 2 p. 74-117.

(*) Este estudio forma parte de un trabajo mayor, en preparación, que enfoca el derecho constitucional oriental en el ámbito del derecho comparado. Por razones de espacio, se ha prescindido en este texto de las referencias comparativas detalladas. En su reemplazo, se brinda esta bibliografía sintética, que indica al mismo tiempo las principales fuentes doctrinarias del derecho público oriental contemporáneo.

MEYNAUD, *Le rôle de l'Exécutif dans l'Etat moderne* (perspective générale), seguido por monografías nacionales sobre el Ejecutivo en cinco países (Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido, Unión Soviética y Yugoslavia), "Bulletin international des sciences sociales", vol. X, N° 2, ed. U. N. E. S. C. O., Paris, 1958, p. 184-287.

STRONG, *Modern political constitutions*, ed. Sidgwick and Jackson, London, 1952, p. 212-237 (para el Ejecutivo parlamentario) y p. 239-254 (para el Ejecutivo no parlamentario).

VEDEL, *Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif* (rapport au Congrès de Rome de 1958 de l'Association internationale de science politique), "Revue française de science politique", vol. VIII, N° 4, diciembre 1958, ed. P. U. F., Paris.

ZURCHER (editor), *Constitutions and constitutional trends since World War II*, (and Examination of Significant Aspects of Postwar Public Law with Particular Reference to the New Constitutions of Western Europe), New York University Press—Oxford University Press, 1951 Especialmente, el trabajo de DUNNER, *Stabilisation of the Cabinet System in Western Europe*, p. 81-95.

C) En general, para los problemas extra-jurídicos que condicionan el derecho constitucional de los países del Tercer Mundo:

COMPARATO, Fábio Kónder, *Le Tiers Monde face à l'unification européenne*, La Rev. de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Montevideo, julio de 1963.

FURTADO, *Développement et sous-développement*, préface BYE, ed., P. U. F. Paris 1966.

LACOSTE, *Les pays sous-développés*, ed. P. U. F. (collection Que sais-je?), Paris, 1959.

MOUSSA, *Les nations prolétaires*, ed. P.U.F., Paris, 1960.

D) Entre los repertorios de textos constitucionales contemporáneos, pueden mencionarse:

PEASLEE, *Constitutions of Nations*, 3 vol., 2ª ed. 1956, y 3ª ed. (en 4 vol. cuyo primer volumen referente a las constituciones de los nuevos Estados africanos es de 1965), Nijhof, La Haya.

MAYER-TASCH und CONTIADES, *Die Verfassungen Europas*, (textos de Europa capitalista), ed. Alfred Kröner V., Stuttgart, 1966.

ARZINGER, *Die Verfassungen der europäischen Länder der Volkdemokratien* (textos de Europa socialista), (Herausgegeben vom Deutschen Institut für Rechtswissenschaft, übersetzt und bearbeitet von einem Kollektiv des Instituts für Staats— und Rechtstheorie der Karl-Marx- Universität Leipzig), Eerlin, 1966.

FRAGA IRIBARNE y MURILLO RUBIERA (Directores), Colección de Constituciones de Hispanoamérica, Madrid, a partir de 1950, ed. Cultura Hispánica.

2. BIBLIOGRAFIA SUIZA.

A) Textos de la Constitución federal y de las constituciones cantonales en **Wappen, Siegel und Verfassung der Schweizerische Eidgenossenschaft und der Kantone**, edición oficial de la "Schweizerische Kanzlei", Berna, 1948.

B) **Historia constitucional:**

DÜRSTELER, **Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung**, Dissertation (tesis), Zürich, 1912.

HIS, **Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts**, t. 1. ("Die Zeit der Helvetik und Vermittlungsakte", 1798 bis 1813), 1920; t. 2 ("Die Zeit der Restauration und der Regeneration"), 1929; t. 3. ("Der Bundesstaat von 1848 bis 1914"), 1938, Basel, Verlag von Helbing u. Lichtenhahn. Ver en particular, t. 1. p. 245-261; t. 2, p. 303-319; t. 3, p. 403-458.

C) Entre los mejores estudios:

a) Los comentarios generales de:

von SALIS, **Schweizerisches Bundesrecht**, (Staatsrechtliche und Verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874), 2ª ed. (hasta 1902), 5 vol., Bern, ed. V. Wyss, 1903, esp. t. 2, p. 1-81.

von SALIS-BURCKHARDT, **Schweizerisches Bundesrecht** (Staats— und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, als Fortsetzung des Werkes von L. R. von SALIS), 5 vol., Verlag von Huber u. Co., Frauenfeld, 1930-31. Ver especialmente los t. 2 (1930), p. 535 ss.; y los t. 3-4-5 que desarrollan los cometidos de los diversos departamentos ministeriales.

BURCKHARDT, **Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung**, 3ª ed. Verlag von Stämpfli u. Co., Bern, 1931, p. 722 ss.

b) Los tratados y manuales de:

FLEINER, **Schweizerisches Bundesstaatsrecht**, Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1913, esp. p. 182-224.

GIACOMETTI, **Schweizerisches Bundesstaatsrecht**, reelaboración de la primera parte de la obra homónima precedente de FLEINER, Polygraphischer Verlag A. G., Zürich, 1949, reimpresión 1965.

RAPPARD, **Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft**

1848-1948 (Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung), Polygraphischer Verlag A. G., Zürich, 1948.

RUCK, *Schweizerisches Staatsrecht*, 3ª ed., Polygraphischer Verlag A. G., Zürich, 1957, esp. p. 170-184.

BRIDEL, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, 2é. partie, "Les organes de l'Etat", ed. Payot, Lausanne, 1959.

FAVRE, *Droit constitutionnel suisse*, ed. Universitaires, Fribourg (Suisse), 1966, esp. p. 192-200 y 430-436.

c) Las monografías de:

EICHENBERGER, *Die oberste Gewalt im Bunde* (über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat), Diss., Bern., Polygraphischer V. A. G. Zürich, 1949, esp. p. 61-105 y 252-260 (actos regla del Poder Ejecutivo), 106-130 (el Gobierno) y p. 275-314 (su práctica).

GAFNER, *L'exercice du pouvoir fédéral par les autorités de la Confédération Suisse*, tesis, Lib. de Droit F. Roth et Cie., Lausanne, 1945.

GIACOMETTI, *Über das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate*, "Festgabe Fleiner", ed. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1927, p. 360 ss.

GIACOMETTI, *Verordnungsrecht und Gesetzesdelegation*, "Festgabe der Zürcher rechtswissenschaftlichen Fakultät zum schweizerischen Juristentag", Zürich, 1928, p. 73 ss.

GIACOMETTI, *Das selbständige Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates*, "Schweizerische Juristenzeitung", 1934, t. 31, p. 257 ss.

GIACOMETTI, *Zur Frage der Verfassungsmässigkeit eines selbständigen Polizeiverordnungsrechtes des Bundesrates*, "Schweizerische Juristenzeitung", 1935, t. 31, p. 369 ss.

GIGNOUX, *La Suisse*, "Comment ils sont gouvernés", vol. 3, ed. L. G. D. J., París, 1960.

NAWIASKY, *Die Durchführung der Gewaltenteilung in der Schweiz*, incluyendo contribuciones de KAEGI, FLUEKINGER, MOHR, DUBACH, SCHERRER, BAUMGARTNER, "Veröff. der schweizerischen Verwaltungskurse der Handels-Hochschule St. Gallen", esp. p. 10-35.

NEF, *Die Fortbildung der schweizerischen Bundesverfassung in den Jahren 1929 bis 1953*, "Jahrbuch für öffentliches Recht", Neue Folge, t. 4 (1955), p. 355-415, esp. 358-365.

REBER, *Das Notrecht des Staates* (Die schweizerische Verfassungspraxis—Notrecht und Verfassungsrecht— Die Gesetzgebungspolitische Aufgabe), Polygraphischer V., A. G., Zürich, Berner Diss., 1938.

REYMOND, *La délégation du pouvoir de légiférer: sa nature juridique d'après la pratique des autorités fédérales*, tesis ("dissertation"), Berne, Imp. Vogt-Schild S. A., 1950.

SCHINDLER, *Die selbständige Polizeiverordnung nach schweizerischem Staatsrecht*, "Schweizerische Juristenzeitung", 1935, t. 31, p. 305 ss.

SCHNYDER, *Die Organe der Exekutive im heutigen Staatsrecht*, Diss., Bern, 1918, p. 118 ss. esp.

SCHOLLENBERG, *Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft* (Kommentar mit Einleitung), Berlín, V. von O. Häring, 1905, p. 536 ss.

SEEGER, *Die Lehre vom formellen und materiellen Gesetz im schweizerischen Bundesstaat*, "Zeitschrift für schweizerisches Recht", Neue Folge, t. 45, p. 353 ss.

3. BIBLIOGRAFIA ALEMANA (*)

A) Textos en:

HUBER, E. R., *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, (hasta 1933), 3 vol., ed. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1960 y 1966.

FÜSSLEIN, *Deutsche Verfassungen*, "Vahlers Textausgaben", (incluye la Constitución de Bonn y todas las estaduales), 3ª ed., 1961, Berlín u. Frankfurt am Main.

B) Historia constitucional en:

APELT, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, 2e. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München-Berlin, 1964, esp. p. 198-214 ("Reichspräsident und Reichsregierung") y p. 404-439 (sobre el final de Weimar).

HARTUNG, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 8a. ed., Stuttgart, 1964.

HUBER, E. R., *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, en 5 tomos de los cuales 3 ya publicados (comprenden hasta 1919), ed. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin Köln-Mainz, 1960-1963.

C) Para la Constitución Imperial de 1871 y para la de Weimar:

TRIEPEL, *Die Reichsaufsicht* (Untersuchungen zum Staatsrecht des deutschen Reiches), reproducción fotomecánica de la edición de Berlín de 1917, ed. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1964, p. 516 ss.

ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919* (ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis), reimpresión de la 14a.

(*) Factor decisivo de comprensión de las Cartas de 1934-42, y proyectos de 1965-66.

ed. de 1933, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1965, esp. 241-334 y 415-472.

ANSCHÜTZ-THOMA, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 2 vol., V.J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1930, esp. t. 1 p. 381 ss. y 467-444. Muy particularmente, dado que es un antecedente valioso de Ejecutivo colegiado, se prestará atención a la estructura del gobierno de Hamburgo, adalid del "kollegial Prinzip" aún más radical que la Confederación Suiza; en dicho sentido, las páginas de PERELS, en el t. 1, p. 679 ss. ("Die Senate der Freien Städte und die Regierungssysteme der Senatsverfassung").

D) Para la Ley Fundamental de Bonn de 1949:

a) Historia del texto en:

DOEMMING-FUSSLEIN-MATZ, *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, "Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart", Tübingen, 1951, t. 1, p. 397-452.

b) Comentarios generales en:

GIESE-SCHUNCK, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*. Verlag Kommentator GmbH, Frankfurt am Main, 7ª ed., 1965, p. 134-146.

LEIBHOLZ-RYNCK-HELBERG, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Kommentar ad Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Verlag Dr. Otto Schmidt K. G., Köln-Marienburg, 1966, esp. 370-374.

von **MANGOLDT-KLEIN**, *Das Bonner Grundgesetz*, 2 vol., 2ª ed. Verlag Franz Wahlen G. m. b. H., Berlin-Frankfurt am Main, 1957-1964, esp. p. 1192-1325.

MAUNZ-DURIG, *Grundgesetz, Kommentar*, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München u. Berlin, 3ª ed., 1966 (en vías de publicación, con hojas móviles, pero conteniendo ya un comentario exhaustivo de más de 120 de los 147 artículos de la G. G.).

MEDER im *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, en colaboración con **ABRAHAM, BADURA, BERNHARDT, BÜHLER, DAGTOGLOU, DENNEWITZ, FUSS, GECK, GRUNDMANN, HECKEL, HENKE, HERRFAHRDT, HOLTKOTTEN, JESS, KERN, KIMMINICH, LAUN, MEDER, MENZEL**, von **MÜNCH, RUPP, SCHNEIDER, SCHNUR, SCUPIN, STERN, UBER, VOGEL, WERNICKE** y **ZIPPELIUS**, igualmente en curso de publicación con hojas móviles, pero científicamente por debajo del anterior. Ed. Hansischer Gildenverlag, Joachim Heitmann Co., Hamburg, 1950-1966.

c) Manuales de:

HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutsch-*

land, se anuncia para las primeras semanas de 1967 éste que será así el primer manual de cabal orientación democrático-liberal sobre la G. G., Verlag C. F. Müller, Karlsruhe.

MAUNZ, *Deutsches Staatsrecht*, 15ª ed., C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München u. Berlin, 1966 (más completo que el anterior, pero de mal disimulada inspiración totalitaria).

d) **Monografías de:**

AMPHOUX, *Le chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne*, avant-propos de BURDEAU, préface de BOULOUIS, ed. L. G. D. J., Paris, 1962, esp. p. 155-242 (posición del Bundeskanzler), 279-312 (Canciller y Ministros), 314-325 (el gabinete).

EOECHENFOERDE, E. W., *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung* (eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland), ed. Duncker u. Humblot 1964, esp. p. 115-324.

ESCHENBURG, *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, ed. Piper u. Co., München, 3ª ed., 1963.

JUNKER, *Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers*, "Tübinger Studien zur Geschichte und Politik", ed. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1965.

MAUNZ-WÖCKEL, *Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht*, "Bayerische Verwaltungsblätter", Neue Folge, t. 56, p. 257 ss.

MÜNCH, *Die Bundesrepublik Deutschland*, Band 2 de "Völkerrecht und Politik", Alfred Metzner V., Frankfurt a. M., esp. p. 127 ss. y 203 ss.

STRAUSS, WALTER, *Der Bundespräsident und die Bundesregierung*, "Die öffentliche Verwaltung", t. 49, p. 272 ss.

v. WICK, *Die Verantwortung der Bundesminister*, "Die öffentliche Verwaltung", t. 56, p. 113 ss.

E) Para las constituciones de los Estados ("Länder") contemporáneos, todos los cuales reflejan parcialmente pero en forma profunda, el "kollegial Prinzip":

BRÜNNECK, *Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946*, "Jahrbuch für öffentliches Recht der Gegenwart". Tübingen, t. 3 (1954), p. 213-270, esp. p. 247 ss., incluyendo el texto en p. 257-p.270, en el cual se presentará atención especial a los art. 100 a 115.

DÜRIG, *Gesetze des Landes Baden-Württemberg*, 3ª ed., C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München u. Berlin, 1966 (mantenido al día con hojas móviles, permitiendo captar todas las modificaciones normativas derivadas del sistema constitucional).

GLATZ-HAAS, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952*, "Jahrbuch für öffentliches Recht der Gegenwart", Tübingen, t. 6 (1957), p. 223-250. Hace referencia al gobierno de la "Ciudad-

Estado" administrada y gobernada por un Consejo (paradójicamente llamado "Senat"), cuyo Presidente y Vice ("Erster- und Zweiter Bürgermeister") carecen de poderes propios, siendo sólo *primus inter pares*, elegidos de entre sus pares por éstos, a su vez electos por el Parlamento estadual. Texto en las págs. 242-250, esp. arts. 33 a 47. Más ampliamente destacada la "Direktorial Republik" hamburguesa.

IPSEN, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung von Weimar bis Bonn*, ed. Ludwig Appel, Hamburg, 1956, esp. p. 282 ss.

W. JELLINEK, *Die Verfassung des Landes Hessen*, "Deutsche Rechtszeit-schrift", t. 47, p. 4 ss.

KLEINRAHM, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit in Nordrhein-Westfalen*, "Jahrbuch für öffentliches Recht der Gegenwart", Neue Folge, t. 11 (1962), p. 313-354. V. Texto en p. 345-354, esp. art. 51 a 64.

KORTE, *Die Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen*, ibidem, t. 5 (1956), p. 1-158, esp. p. 81-99. Texto en p. 150-158, esp. 19 a 31.

KULENKAMPFF-COENEN, *Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947*, ibidem, t. 3 (1954), p. 179-212. Texto en p. 197 ss., esp. art. 107 a 121.

LEUSSER, *Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2 Dezember 1946*, ibidem, p. 149-178. Texto: p. 161 ss., esp. art. 43 ss.

MANNZEN, *Die Landessatzung für Schleswig-Holstein*, ibidem, t. 6 (1957), p. 251-283. Texto en p. 279-283; v. esp. art. 21 al 31.

MAYER, *Bayerische Verfassung in MANG-MAUNZ-MAYER-OBERMAYER*, "Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern", 2ª ed., 1964, Richard Boorber Verlag, München, p. 45-55.

NAWIASKY-LEUSSER-SCHWEIGER-ZACHER, *Die ..Verfassung des Freistaates Bayern*, (begründet von Hans NAWIASKY, 2 neuarbeitete Auflage herausgegeben v. Claus. LEUSSER u Erich GERNER, bearbeitet von Karl SCHWEIGER u. Hans ZACHER), 2ª ed., verlag C. H. Beck, München, 1964.

RÖNNER, *Entstehung und Aufbau des Landes-Württemberg*, "Jahrbuch für öffentliches Recht", t. 7 (1958), p. 197-234. Texto: p. 223-233, esp. art. 45 a 57.

SCHUNK, *Die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947*. ibidem, t. 5 (1956), p. 159-201. Texto: p. 187-201, esp. art. 98 a 106.

THIEME, *Die Entwicklung des Verfassungsrechts im Saarland von 1945* "Jahrbuch für öffentliches Recht der Gegenwart", t. 9 (1960), bis 1958, p. 413-473. Texto: p. 463-473, esp. art. 88 a 97.

ZACHER, *Verfassungsentwicklung in Bayern, 1946 bis 1964*, ibidem, t. 15 (1966), p. 321-406, esp. p. 359 ss. (fortalecimiento excepcional del Ejecutivo-“Landes-Regierung”).

F) Para el régimen de la llamada “República Democrática Alemana”, puede verse:

MAMPEL, *Die Entwicklung der Verfassungsordnung in der Sowjetzone Deutschlands von 1945 bis 1963*, ibidem, t. 13 (1964), p. 455-579, donde se destaca la sustitución de la Presidencia de la República por un Consejo de Estado (“Staatsrat”) a partir de 1960, pero en un marco que separa a este régimen de los demás estados alemanes, encuadrándolo en el de las democracias populares, cuyo colegialismo así comparte por razones dobles (“kollegial Prinzip” y “principio soviético”).

4. BIBLIOGRAFIA FRANCESA.

A) Textos en:

DUGUIT, MONNIER, BONNARD et BERLIA, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, ed. L. G. D. J., 7^e ed., Paris, 1952.

DUVERGER, *Constitutions et documents politiques*, P. U. F., Paris, 1962.

B) Historia constitucional en

CHEVALLIER, *Histoire des institutions politiques de la France de 1789 à nos jours*, ed. Dalloz, Paris, 1963.

ELLUL, *Histoire des Institutions publiques et des faits sociaux*, ed. P. U. F. Paris, 1963.

LEPOINTE, *Histoire des Institutions du droit public français au XIX^e. siècle*, ed. Domat-Montchrestien, Paris, 1953.

TIMBAL, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, 2^e. ed., Dalloz, Paris, 1961.

C) Para las Constituciones de 1791-93 y 1795, pueden verse:

BRIMO, *A propos de la Constitution montagnarde du 24 juin 1793 et les deux conceptions de la démocratie*, “Mélanges Magnol”, ed. Sirey, Paris, 1948, p. 37 ss.

DECENCIERE-FERRANDIERE, *La Constitution de 1793*, “Mélanges Decencièrre-Ferrandière”, ed. Pédone, Paris, 1940, p. 47 ss.

DUGUIT, *La séparation des Pouvoirs et l'Assemblée Nationale de 1789*, “Revue d' Economie Politique”, 1893, p. 99-132, 336-372 y 567-615.

TRAPPE, *Le Pouvoir exécutif dans la Constitution de l' An III*, tesis, ed. Pédone, Paris, 1901.

D) Bajo las Constituciones de 1875 y 1946 son obras culminantes:

CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, ed., Sirey, 2 vol., 1920-1922, reimpresión fotomecánica del C. N. R. S., 1962, Paris.

DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 5 vol., 3ª ed., Boccard, 1929. Una síntesis de su pensamiento puede hallarse igualmente en dos obras menores: *Manuel de droit constitutionnel*, 4ª ed., Boccard, Paris, 1923 y *Leçons de droit public général*, ed. Boccard, Paris, 1926.

M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2ª ed., Sirey, 1929, reimpresión fotomecánica del C. N. R. S., 1965, Paris.

VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, ed. Sirey, Paris, 1949.

E) Respecto de la Constitución de 1958, se destacan:

DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7ª ed., P. U. F., Paris, 1965.

A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2ª ed., Montchrétien, Paris, 1967.

ZÜRN, *Die republikanische Monarchie, zur Struktur der Verfassung der V. Republik in Frankreich*, "Münchener Studien zur Politik", Heft 5, München, 1965, esp. p. 99-126.

5. BIBLIOGRAFIA BRITANICA

A) Texto orgánico no existe. PEASLEE, *op. cit.*, ed. 1956, t. 3, p. 504-571 recoge aquéllos que lo integrarían en una concepción continental romano-germánica.

B) Entre las obras generales:

HOOD PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, 3ª ed., Sweet and Maxwell, London, 1962, p. 229-364 y 513-690.

WADE-PHILLIPS, *Constitutional Law*, 6ª ed., Longmans, London, 1962, p. 159-281.

A ellas puede agregarse:

HATSCHEK, *Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Grossbritannien-Irland*, Tübingen, 1914, ed. Mohr (Paul Siebeck), p. 105-147.

C) Entre las monografías:

CARTER, *The Office of the Prime Minister*, ed. Faber and Faber, London, 1955.

JENNINGS, *Cabinet Government*, 2ª ed., Cambridge University Press, 1959, p. 20-78, 160-269 y 439-479.

LASKI, **Parliamentary Government in England**, a Commentary, ed. George Allen and Unwin Ltd., London, 5ª impresión, 1952, esp. p. 221-308.

MORRISON, **Government and Parliament - A Survey from the Inside**, Oxford University Press, London-New York-Toronto, 1954.

SAVELKOULS, **Das englische Kabinettsystem**, ed. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München und Berlin, 1934, esp. p. 35-78, 213-432.

WHEARE, **Government by Committee**, An Essay on the British Constitution, Ed. At the Clarendon Press, Oxford, 1955, esp. p. 163 ss.

WISEMAN, **The cabinet in the Commonwealth**, ed. Stevens and Sons, London, 1958, esp. p. 15-59, 120-172, 273-337. Un interesante estudio comparativo dentro de la commonlaw, en Africa y Asia.

A ellas puede también agregarse:

MAC KINTOSH, **The British Cabinet**, ed. Stevens, London, 1962 y
RITTER, **Probleme und Tendenzen der englischen Verfassungsentwicklung seit 1914**, "Zur Geschichte und Problematik der Demokratie, Festgabe für Hans Herzfeld", Berlin, ed. Duncker und Humblot, 1958, p. 308 ss.

6. BIBLIOGRAFIA ANGLOAMERICANA (*)

A) Textos en:

CORWIN-SMALL-JAYSON, **The Constitution of the United States of America**, Analysis and Interpretation, Annotation of Cases decided by the S. C. of the U. S. to June 22, 1964, ed. U. S. Government Printing Offices, Washington, 1964, esp. p. 421-558.

B) Documentación y estadísticas en:

DIXON-PLISCHKE, **American Government**, Basic Documents and Materials, 2ª impresión, ed. Van Nostrand Co. Inc., Toronto-New York-London, 1950.

C) Historia de las instituciones constitucionales y sociales en:

GLUM, **Die amerikanische Demokratie**, (Geschichte, Verfassung, Gesellschaft, Politik), Bouvier u. Co. Verlag, Bonn, 1966. Especialmente para la política internacional del siglo XX, el lector sonreirá leyendo p. 318-354.

(*) Esta terminología, empleada sistemáticamente en este y otros trabajos del autor, hace referencia exclusivamente a los Estados Unidos de América. Pretende evitar las erróneas de "americana", "norteamericana", "estadounidense" y la peyorativa de "yanqui". Evita englobar a Méjico y subrayando la única diferencia, no sólo jurídica sino cultural en general, destaca que Canadá no integra dicha unidad, no sólo porque sus nacionales (aunque nos sorprenda) no se consideran "americanos" en ningún sentido, sino que tampoco son, en sentido jurídico y cultural, puramente "anglo"-americanos. Somos conscientes de su equivocidad, pero ésta nos parece menor que en los otros gentilicios enunciados, y el término tiene la ventaja de ser fácilmente comprensible a escala planetaria, inclusive en otro idioma.

HOLST, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika seit der Administration Jackson's*, 4 tomos, ed. Verlag von Julius Springer, Berlin, 1878-81-84-91.

REIMANN, *Die Vereinigten Staaten von Nordamerika im Uebergange vom Staatenbund zum Bundesstaat*, Weimar, 1855, reimpresión 1955, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, esp. p. 223-251.

TUNC-TUNC, *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, 2 vol., prólogo DAVID, t. 1, esp. p. 135 ss. 345 ss. ed. Domat, Paris, 1954.

D) Entre las obras generales y principales monografías, pueden verse:

CORWIN, *The President, Office and Powers, 1781-1957*, 4ª ed., New York University Press, New York, 1957.

FRAENKEL, *Das amerikanische Regierungssystem, eine politische Analyse*, 2ª ed., Westdeutschen Verlag, Köln u. Opladen, 1962, p. 242-288.

GRIFFITH, *Wie Amerika regiert wird*, postfacio de ERILL, in *Deutschland ist fast alles anders*, Rheinische Verlags-Anstalt, Wiesbaden, 1954 (?), esp. p. 77-160, 186-195 y 218-231.

HYMAN, *Mr. Präsident, eine Studie über die amerikanische Präsidentschaft*, traducción alemana de "The American President", Nest Verlag, Frankfurt, 1956, p. 9-123 y 259-353.

JOHNSON, *American National Government*, ed. Thomas Y. Crowell Co. 3ª ed. 1952, esp. p. 157-206 (Partidos políticos, grupos de presión, candidaturas presidenciales), 237-289. La obra contiene, del punto de vista pedagógico, planteo de interesantes preguntas y problemas.

LÖEWENSTEIN, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, ed. Springer Verlag, Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1959, especialmente p. 262-395.

MC KEAN, *Party and Pressure Politics*, Houghton Mifflin Co. The Riverside Press Cambridge, 1949.

PRITCHETT, *The American Constitution*, ed. MC. Graw-Hill Book Co. Inc., New York-Toronto-London, 1959, esp. p. 284-365.

ROSSITER, *The American Presidency*, Harcourt, Braco and Co., New York, 1956, esp. p. 138-164.

TUNC-TUNC, *Le système Constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, Precitado, t. 2, p. 137-179.

ZINK, *Government and Politics in the United States*, ed. The Macmillan Co., New York, 1947, esp. p. 243-322.

7. BIBLIOGRAFIA LATINOAMERICANA (*)

A) **TEXTOS** en PEASLEE y en los volúmenes ya publicados por FRAGA IRIBARNE-MURILLO-RUBIERA, precitados.

B) **Obras generales** son casi inexistentes:

DAVIS, **Government and Politics in Latin America**, The Ronald Press Co., New York, 1958, esp. p. 245-247, 252-289 y 496-511.

LAMBERT, **Amérique Latine (structures sociales et institutions politiques)**, ed. P. U. F., Paris, 1963.

MIRANDA ARENAS, **El Jefe de Estado en las Constituciones Americanas**, ed. Imprenta de Carabineros, Santiago de Chile, 1944.

PIERSON and GIL, **Latin American Governments**, New York, 1957.

C) **Estudios particulares**, conscientes de las necesidades del desarrollo económico, son también raros, debido al juridismo romanista y a la débil fundamentación de ciencia política, que suele caracterizar a nuestros estudios constitucionales. Entre los de próxima aparición, séanos permitido indicar:

CASTRO CASTRO, **La Presidencia de la República en Colombia**, en "Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Estudios a la memoria del Profesor Enrique Sayagués Laso", Rev. de Derecho, Jurisprudencia y Administración (Montevideo), tomo 66, 1967-68.

SERRA ROJAS, **El futuro de la organización administrativa mexicana**, *ibidem*, tomo 67, 1968. (A pesar de su título, desarrolla muy ampliamente los cometidos y atribuciones del Ejecutivo).

VIDAL PERDOMO, **Relaciones entre la Ley y los actos normativos del gobierno en el Derecho colombiano y la evolución del reforzamiento de las facultades de este último**, *ibidem*, tomo 67, 1968.

(*) "**Hispanoamericano**" sólo se explica a comienzos del siglo XIX, aun frescas las luchas contra Napoleón, Portugal y Brasil, aún débil la influencia cultural francesa, aún inexistente la amplia cepa latina no ibérica (la inmigración italiana recién comienza). "**Iberoamericano**" no contempla estos últimos elementos. Ambas son empleadas hoy esencialmente por gentes excesivamente apegadas a la Península Ibérica, en particular a sus regímenes políticos; ninguna de ellas marca la verdadera frontera jurídica y cultural, que es la que separa a las Américas Latina y Sajona. "**Latinoamericano**" sintetiza mejor ese crisol cultural que son nuestros países, marca además, más allá de un cierto positivismo jurídico y de un conformismo político, la unidad nacional de los países integrantes de la nación latinoamericana, que comprende así también a Brasil y a Haití.

8. BIBLIOGRAFIA DE LOS PAISES SOCIALISTAS

A) Textos en PEASLEE y en ARZINGER, precitados.

B) **Documentación:** es de muy difícil y marginal acceso en lenguas occidentales. Puede recurrirse a artículos aislados en "American Journal of Comparative Law", "Revue internationale de droit comparé", "Revue française de science politique", "Revue de droit public et de la Science politique en France et à l' Etranger", "Jahrbuch für öffentliches Recht".

Entre las publicaciones especializadas se destacan:

Osteuropa Recht (Gegenwartsfragen am den Rechten des Ostens), Stuttgart, 1955 ss.

L' URSS (Droit - Economie - Sociologie - Politique - Culture), ed. C. N. R. S., Paris-Strasbourg, 1962-64 (2 volúmenes publicados hasta ahora, pese a su título, fundamentalmente jurídicos).

C) Entre los trabajos recientes, pueden consultarse:

CHAMBRE, **Le pouvoir soviétique**, coll. "Comment ils sont gouvernés", vol. 2, Paris, 1959.

DJORJEVIC, **Yougoslavie**, "Bulletin international des sciences sociales", vol. X, N° 2, ed. U. N. E. S. C. O., Paris, p. 280 ss.

HAZARD, **The soviet system of government**, 2ª ed., University of Chicago Press, Chicago, 1960.

IOJRYCH, **L'URSS** "Bolletín International des Sciences Sociales" *Ibidem* p. 267.

MOUSKHELY et JEDRYKA, **Le gouvernement de l' U. R. S. S.**, ed. P. U. F., Paris, 1961.

KNAPP, **La Tchecoslovaquie**, coll. "Comment ils sont gouvernés", ed. L. G. D. J., Paris, 1966.

KRUTOGLOV, **Le Pouvoir exécutif (pays socialistes)**, Faculté Internationale pour l' Enseignement du Droit Comparé, Strasbourg, mars-avril 1962.

MAMPEL, *precitado*.

MAUNZ, **Deutsches Staatsrecht**, bibliografía citada en el capítulo sobre la "Deutsche Demokratische Republik".

ROZMARYN, **Le Pouvoir exécutif (pays socialistes)**, ed. Association internationale pour l' enseignement du droit comparé (mimeografiado), Madrid, 1961.

ROZMARYN, **La Pologne**, ed. L. G. D. J., coll. "Comment ils sont gouvernés", Paris, 1963.

VEDEL, **Les démocraties soviétiques et populaires**, cursos en el Institut d' Etudes Politiques, ed. Les Cours de Droit, Paris (reedición mimeografiada cada 2 años).

9. BIBLIOGRAFIA COMUNITARIA EUROPEA (*)

A) **Textos** de los Tratados de París y de Roma instituyendo la C. E. C. A., la C. E. E. y la C.E.E.A., ed. cuadrilingüe del Service des Publications des Communautés Européennes, Bruxelles.

B) Las principales obras generales son:

CARTOU, **Organisations européennes**, ed. Dalloz, Paris, 1965, p. 113 ss.

CATALANO, **La comunità economica europea et l' Euratom**, ed. Giuffré, Milano, 1957. p. 23-32.

CATALANO, **Manuale di diritto delle Comunità Europee**, ed. Giuffré, Milano, 1962 p. 41-62.

GANSHOF VAN DER MEERSCH, **Organisations Européennes I**, ed. Emile Bruylant, Bruxelles, 1966, marca sólo los lineamientos para todas las instituciones europeas excepción hecha de las comunidades económicas de los 6, aguardándose con gran interés dicho desarrollo, reservado para el t. II, prometido para 1968.

PINTO, **Les organisations européennes**, ed. Payot, 2ª ed., Paris, 1965.

REUTER, **Organisations européennes**, ed. P. U. F., Paris, 1965, p. 218 ss.

ROBERTSON, **European Institutions: cooperation, integration, unification**, ed. Stevens London, 1959.

von der GROEBEN-von BOECKH, **Kommentar zum EWG-Vertrag**, Verlag August Lutreyer, Baden-Baden y Bonn, 1960, esp. p. 21-102.

WOHLFARTH-EVERLING-GLAESNER-SPRUNG, **Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag**, verlag Franz Vahlen GmbH, Berlin-Frankfurt a. M., 1960, esp. p. 442-472.

C) Entre otros artículos merecen relevarse:

BADURA, **Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften**, "Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer", Heft de 1966, ed. Walter de Gruyter u. Co., Berlin, p. 34-104.

KAISER, *ibidem*, p. 1-33.

EUERSTEDDEN, **Der Ministerrat im Aufbau und Wirken der Europäischen Gemeinschaften** "Jahrbuch für öffentliches Recht der Gegenwart", Neue Folge, t. 14 (1965), Tübingen, p. 87 a 194.

LEUPRECHT, **Der Europarat**, *ibidem*, t. 15 (1966), p. 55-135, esp. p. 99 ss.

(*) Los órganos directivos de las Comunidades (Alta Autoridad y Comisiones, Consejo de Ministros) tienen una estructura y una dinámica rigurosamente colegiales. En ello, son proyección a escala supranacional de principios tradicionales de estados en formación; y por ello, aquí mencionados.

II) BIBLIOGRAFIA ORIENTAL (*)

En base a un criterio selectivo, se indican a continuación las obras o artículos (antecedentes, textos, comentarios, trabajos de divulgación en el extranjero) sobre el ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, cuya consulta parece más útil para un jurista extranjero. Como las anteriores, serán citadas abreviadamente (por el sólo nombre del autor, por las primeras palabras del título). Las obras sin otra indicación están editadas en Montevideo.

1. ANTECEDENTES

A) Constitución de 1830.

Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado, ed. Tipografía de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 3 vol., 1896-97-99.

B) Constitución de 1918.

Diario de Sesiones de la H. Convención N. Constituyente de la República Oriental del Uruguay (1916-17), 4 vol., ed. Imprenta Nacional, 1918.

C) Constituciones de 1934 y 1942.

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, ed. Imprenta Nacional, 2 vol., 1935.

Actas de la Comisión de Constitución, Convención Nacional Constituyente, ed. Imprenta Nacional, 1935.

La reforma de la Constitución. Ley de enmiendas constitucionales. Antecedentes oficiales, ed. Imprenta Nacional (Ministerio del Interior), 1937.

La reforma constitucional de 1942. Proceso de la Reforma, ed. Imprenta Nacional (Secretaría de la Asamblea General), 1946.

D) Constitución de 1952.

Reforma constitucional de 1951, ed. Imprenta Nacional (Secretaría de la Cámara de Representantes), 3 vol., 1952-53.

2. TEXTOS EN ESPAÑOL

A No contenidos en ediciones anotadas de la Constitución vigente.

a) Las Instrucciones del Año XIII, del Estado Oriental presidido por

(*) Gentilicio que designa a los ciudadanos de la "Provincia Oriental" de las "Provincias Unidas del Río de la Plata" en el siglo XIX, como antes a los de la "Banda Oriental" en el siglo XVIII, y hoy a los de la "República Oriental del Uruguay". Pese a la mayor comodidad del vocablo "uruguayo" en la vida planetaria, **oriental** (de "situada al Oriente del río Uruguay"), subraya cuando la Emancipación la unidad con las Provincias "Occidentales" (las otras provincias de la antigua unidad virreinal, hoy Argentina y Paraguay); su perduración actual en el Himno Nacional, en el Registro de Estado Civil y en la Constitución, es testimonio de adhesión a las ideas confederales de ARTIGAS, de integración latinoamericana.

ARTIGAS, a sus Delegados ante el Gobierno de Buenos Aires en 1813; puede consultárselas en MIRANDA, *Las Instrucciones del Año XIII*, 1910, 2ª ed., "Colección de Clásicos Artigas", Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, 1953.

b) **Proyecto de Ejecutivo pluripersonal de GADEA**, presentado a la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado el 29 de noviembre de 1828. Con una síntesis del debate, en J. E. JIMENEZ DE ARECHAGA, *El Poder Ejecutivo y sus Ministros*, ed. Barreiro y Ramos, 2 vol., 1913, vol 1, p. 154. ss.

c) Los "**Apuntes**" de reforma constitucional de José BATLLE y ORDOÑEZ, publicados en "El Día" el 4 de marzo de 1913 y reproducidos en: GIUDICE Y GONZALEZ CONZI *Batlle y el Batllismo*, 2ª ed., Medina, 1959; H. ABADIE-SANTOS, *De la Jornada anticolegialista*, ed. Moderna, 1933; *Batlle y el colegiado*, ed. Club Colorado Batllista "José Batlle y Ordóñez" de la 12ª Sección, zona 36, 1939.

B) Ediciones anotadas.

DE LA BANDERA y ANDRADA CARRATO, *La Constitución de 1952*, ed. Florensa y Lafón (Oficina Asesora de la Secretaría del Senado), 1957. Esta obra contiene un repertorio sistemático y alfabético, los textos y actas comparados de todas las Asambleas Constituyentes; se trata de un instrumento de trabajo excepcionalmente útil

MARTINS con la colaboración de GROS ESPIELL, *Constitución uruguaya anotada* 2ª ed., Medina, 1958.

GROS ESPIELL, *Las constituciones del Uruguay*, Madrid, ed. Cultura Hispánica, 1956.

3. TEXTOS EN LENGUAS EXTRANJERAS.

A) En francés:

a) **De la Constitución de 1830.**

En princesse de LESIGNANO, *Les Constitutions de tous les pays civilisés*, Bruxelles, 1880, p. 583 ss.

b) **De la Constitución de 1918.**

FERNANDEZ Y MEDINA, *L'Uruguay et sa nouvelle constitution* (traducción del español por Jean SARRAILH), ed. P. Orrier, Madrid, 1917.

LLOBET, *La Constitution de l' Uruguay*, tesis de la Facultad de Derecho de Toulouse, ed. Faculté de Droit, Toulouse, 1926.

c) **De la Constitución de 1952**

COUTURE, *La constitution uruguayenne de 1952*, textos francés de Me. DUPERRÉY y J. B. HERZOG, París, separata de "Cahiers de Législation et de Eibliographie Juridique de l' Amérique Latine", N° 11-12, 1953.

B) En inglés:

a) De la Constitución de 1830

British and Foreign State Papers, London, 1830-31, t. 18, 1833, p. 1032 ss.

RODRIGUEZ, *American Constitutions, a Compilation of the Political Constitutions of the Independent Nations of the New World, with short historical notes and various appendices*, t. 2, Washington, 1906, p. 158 ss.

b) De la Constitución de 1918

British and Foreign State Papers, London, t. 121 (1929), p. 1155 ss.

c) De las Constituciones de 1934 y 1942

British and Foreign State Papers, London, t. 137 (1939), p. 703 ss.

Ibidem, t. 144 (1952), p. 1314 ss.

FITZGIBBON, *The Constitution of the Americas*, Chicago, University Chicago Press, 1948, p. 713 ss.

d) De la Constitución de 1952

Pan American Union, *Constitution of the Republic of Uruguay*, "Law Treaty Series", N° 36, Washington, 1952. Por error similar al que se comete con la Constitución de 1918 (cuyo referéndum de ratificación tuvo lugar en 1917), se habla aquí de la Constitución del 26 de octubre de 1951 (fecha de la sanción parlamentaria), siendo que la fecha de la promulgación es de 25 de enero de 1952.

PEASLEE, 2ª ed., t. 3 p. 613-664. Esta traducción tiene idéntico error.

4. SOBRE LOS PARTIDOS POLITICOS ORIENTALES.

En general, **PIVEL DEVOTO**, *Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay* (hasta 1897), ed. García y Cía., 2 vol., 1942; y *Uruguay independiente* (que prolonga al anterior hasta la Constitución de 1942), en "Historia de América y de los pueblos americanos", vol. 21, Barcelona, ed. Salvat S. A., 1949.

GONZALEZ, A. D., *Los partidos tradicionales*, ed. Serrano, 1922.

FAEREGAT, *Los partidos políticos en la legislación uruguaya*, ed. Medina, 1949.

BARBAGELATA, *La representación de mayorías y minorías en el sistema electoral uruguayo*, "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", 1959, p. 659 ss.

En particular, para los distintos partidos:

GIUDICE Y GONZALEZ CONZI, *precitado*.

La Plataforma de principios del Partido Nacional y sus antecedentes, ed. Acción, 1938.

El Partido Nacional y la política exterior del Uruguay, ed. del Directorio del Partido Nacional, Monteverde, 1947.

SECCO ILLA, Historia de la Unión Cívica, ed. Zorrilla de San Martín, 1946.

FRUGONI, Génesis, esencia y fundamentos del socialismo, Buenos Aires, ed. Americalee, 2 vol., 1947.

ARISMENDI, La revolución continental, ed. Pueblos Unidos, 1961.

Sobre la vida y la obra de José **BATLLE Y ORDOÑEZ**, está en curso de publicación una obra fundamental, de la que sólo ha aparecido el primer tomo:

VANGER, José Batlle y Ordóñez of Uruguay, The creator of his times (1903-1907), Harvard University Press, Massachusetts, 1963.

5. SOBRE LA SITUACION ECONOMICA Y SOCIAL DEL SIGLO XX.

A) Económicos:

CIDE, Estudio Económico del Uruguay, Evolución y Perspectivas, julio de 1963, 2 vol.

FAROPPA FERRERO, Evolution économique de l' Uruguay, essai d' explication, "Tiers Monde", Paris, juillet-sept. 1964, p. 459-524.

CIDE, Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974, Compendio, 2 vol., ed. Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, 1966.

DALY, The uruguayan economy: its basic nature and current problems, "Journal of inter-american studies", July 1965, vol. VII, N° 3, University of Miami Press, p. 316 ss. (un esquema introductorio, muy breve pero muy agudo).

B) Sociológicos:

SOLARI, Sociología rural nacional, 2ª ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1958.

RAMA, Las clases sociales en el Uruguay, ed. Nuestro Tiempo, 1960.

SOLARI, Estudios sobre la sociedad uruguaya, ed. Arca, 2 vol., 1964-65.

C) Esquemas generales:

PENDLE, Uruguay, London, 3ª ed., Oxford University Press, 1963.

Uruguay: Balance y Perspectivas, VII Cursos Internacionales de Verano de la Universidad de la República, 2 vol., Cuadernos N° 14-15 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1964.

Instituto de Estudios Políticos para América Latina, Uruguay, un país sin problemas en crisis, 2ª ed., 1965.

6. COMENTARIOS ESENCIALES.

BAREAGELATA, **El Consejo de Ministros en la Constitución Nacional**, tesis, ed. Facultad de Derecho y Ciencias sociales, 1950.

JIMENEZ DE ARECHAGA, **La Constitución Nacional**, 11 vol., ed. Medina 1946-49, especialmente los volúmenes 5 y 6.

JIMENEZ DE ARECHAGA, **La Constitución de 1952**, 4 vol., ed. Medina 1953, especialmente el tomo 2.

J. E. JIMENEZ DE ARECHAGA, **El Poder Ejecutivo y sus Ministros**, ed. Barreiro y Ramos, 2 vol., 1913.

J. E. JIMENEZ DE ARECHAGA, **La extensión democrática y el régimen parlamentario**, ed. Barreiro y Ramos, 1910.

LINDHAL, **Uruguay's New path, A study in politics during the first Colegiado 1919-33**, Stockholm, Ed. Library and Institute of Ibero-American Studies, 1962.

RAMIREZ, **Sinopsis de la evolución constitucional**, ed. Imprenta Letras S. A., 1949.

SAYAGUES LASO, **Traité de droit administratif**, Paris, "Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris" tome XXVI, 2 vol., ed. L. G. D. J., 1964-66 (Trata muy ampliamente de las repercusiones administrativas del texto constitucional de 1952).

TAYLOR, **Government and Politics of Uruguay**, New Orleans, "Tulane Studies in Political Science", Tulane University, 1960.

7. TRABAJOS DE DIVULGACION EN EL EXTRANJERO**A) En español:**

CORTIÑAS PELAEZ, **El Ejecutivo colegiado en la República Oriental**, ed. Fundación Jurídica del Uruguay, 1966-67 (en curso de publicación).

FRAGA IRIBARNE, **La reforma de la Constitución uruguaya**, Madrid, "Cuadernos Hispanoamericanos", N° 30, p. 334 ss., 1952.

FRAGA IRIBARNE, **Prólogo a GROS ESPIELL**, precitado.

GROS ESPIELL, **Introducción a la obra precitada**.

GROS ESPIELL, **El Ejecutivo colegiado en el Uruguay**, "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", 1964, p. 977 ss.

OLLERO, Uruguay. La Reforma constitucional de 16 de diciembre de 1951: el Ejecutivo colegiado, Madrid, "Revista de Estudios Políticos", vol. XLII, N° 62, p. 139 ss. 1952.

PIAZZA, República sin Presidente, Washington, "Américas", febrero de 1952.

REGO OLGUIN, El Poder Ejecutivo colegiado, tesis, Valparaiso, Univ. Chile, 1952.

B) En francés:

CORTIÑAS PELAEZ, Introduction a l' executif collégial en Uruguay, "Mémoire" para el D. E. S. de Estado en Derecho Público, Paris, Faculté de droit et des sciences économiques, 2 vol., 1964. El primero de dichos volúmenes se traduce en la obra precitada, en curso de publicación. El segundo incluye extractos —en lo pertinente— de las constituciones siguientes: francesa del 24 de junio de 1793, francesa del 5 fructidor del año III (22 de agosto de 1795), federal de Suiza del 29 de mayo de 1874, cantonal de Berna del 4 de junio de 1793, cantonal de Friburgo del 7 de mayo de 1857, cantonal del Tesino del 4 de julio de 1830, orientales de 1830, 1918, 1934-42 y 1952 (estos textos, en traducción francesa, contienen sensibles diferencias con las traducciones más antiguas, reseñadas supra), soviéticas de 1918, 1924 y 1936, polaca de 1952.

COUTURE, precitado.

COUTURE, Le collège exécutif de l' Uruguay: une expérience constitutionnelle, Paris, "La Vie Judiciaire" 23 de febrero de 1953.

C) En alemán:

KRASKE, Das kollegiale Staatshaupt der Verfassung der Republik Uruguay vom 26. Oktober 1951, Heidelberg, "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", octubre 1953, p. 259. Reincide en el mismo error de las ediciones de lengua inglesa.

D) En inglés:

FITZGIBBON, Adoption of a collegiate executive in Uruguay, "The Journal of Politics", Ed. Southern Pol. Sc. Ass., Univ. Florida, t. 14, nov. 1952, p. 616-42.

MILLIGAN, The National Council of Government of Uruguay, 1952.

TAYLOR, The executive power in Uruguay, tesis (mimeografiada), Berkeley University, 1951.

TAYLOR, The Uruguayan coup d' Etat of 1933, "Hispanic American Historical Rev.", t. 32, agosto de 1952, p. 301-320.

TAYLOR, The electoral system in Uruguay, "The Journal of Politics", precitado, t. 17, feb. 1955, p. 19-42.

TAYLOR, **Interparty cooperation and Uruguay's 1952 Constitution**, "The Western Pol. Q.", Univ. Utah (Salt Lake City), t. 7, N° 3, sept. 1954, p. 391 ss.

TAYLOR, **Interests and institutional dysfunction in Uruguay**, "Washington The American Political Science Rev.", vol. LVII, N° 1, March 1963, p. 62 ss.

VANGER, **Uruguay introduces government by committee**, Washington, "The American Political Science Rev.", t. 48, N° 2, junio 1954, p. 500-14.

PREAMBULO

Las líneas que siguen, presentan al sector bolivariano de América Latina, por deferente invitación de la **Revista de la Facultad de Derecho de Caracas**, la estructura y la dinámica del Ejecutivo colegiado instaurado en la República Oriental del Uruguay por la Constitución de 1952. Un vigoroso proceso reformista iniciado en 1965, se propone abolir dicha estructura original en el marco constitucional latinoamericano; aun corriendo el riesgo de referirnos detenidamente a lo que dentro de poco tiempo puede convertirse en pieza del museo de la historia constitucional, parece oportuno facilitar la comprensión del actual reformismo, explicando cómo surge y en qué consiste la colegialidad integral del Ejecutivo oriental. Sin perjuicio de que, de surgir nuevas instituciones (que a estar de los proyectos y a pesar de lo que se dice, no presentarían un vuelco tan radical como se proclama), podamos completar oportunamente estos desarrollos.

La **noción de Poder Ejecutivo** aquí desarrollada, lo define como el Poder del Estado encargado de la conducción de la política general, de la ejecución de las reglas jurídicas constitucionales y legales así como de su desarrollo reglamentario, del ejercicio de la supremacía jerárquica sobre la administración centralizada, y de la tutela administrativa sobre las administraciones descentralizadas.

El **ideario democrático-liberal** que debe animar a los Poderes Públicos orientales, fue definido por José ARTIGAS: "Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa ante vuestra presencia soberana" (principio de la autoridad responsable, fuerte sólo en cuanto surgida del sufragio universal directo), "el despotismo militar será aniquilado" (principio de la limitación necesaria del Poder, mediante contrapesos jurídicos eficaces).

La amplitud de los cometidos y atribuciones del Ejecutivo, combinada con la búsqueda constante de una más adecuada aplicación del ideario artiguista, explican las reiteradas vacilaciones del constituyente oriental, hoy enfrentado al estudio de una nueva formulación constitucional.

En la búsqueda de ella, los modelos del derecho comparado tendrán una vez más un papel fundamental: si la parte dogmática de las constituciones orientales vienen de Francia, su parte orgánica —luego de la **primera Constitución** presidencialista y centralista de 1830, con Jefe de Estado y de Gobierno unipersonal— tiende reiteradamente a reflejar las perplejidades de los países germánicos en la combinación armoniosa de los 3 grandes principios de la organización ejecutiva. El **Kanzlerprinzip**

(atenuación en colegio, del personalismo de los Estados Unidos, tipificado por la Constitución de Weimar y por el Primer Ministro británico) se vio contrabalanceado por el **Kollegialprinzip** (típico de los cantones suizos y de las ciudades-estado alemanas como Hamburgo) en la **Constitución de 1918**, dentro de la estricta separación de Poderes que caracteriza a los Estados Unidos. La **Constitución de 1934-42** pretende eliminar el **Kollegialprinzip**, que asegura la vigencia del **two-party system**, adjudicando un tercio de la rama colegiada del Ejecutivo a la oposición; pero ésta logra injertarse en la nueva estructura mediante el **Ressortsprinzip**, que combinado por primera vez con los otros **Prinzipien** dentro de un régimen parlamentario, coloca al Presidente de la República como Jefe de Estado y de Gobierno (**Kanzlerprinzip**) en carácter de mero integrante de un órgano colegiado supremo, el Consejo de Ministros (**Kollegialprinzip**). El equilibrio de los tres principios es sumamente difícil, y puede colocar al ungido por el sufragio universal, a la merced de los parlamentarios y de los grupos de presión.

La **Constitución de 1952** se sitúa así como radical abolición del **Ressortsprinzip** y del **Kanzlerprinzip**: tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno están titularizados en un órgano colegiado, el Consejo Nacional de Gobierno, cuyos integrantes, a diferencia de Suiza y a semejanza de los Estados Unidos, carecen de especialización ministerial. Pero los Ministros, que ya no interesan políticamente a la minoría titular del tercio del Consejo Nacional de Gobierno, subsisten con atribuciones de meros Secretarios de Estado, que no integran la voluntad del Ejecutivo sino que la preparan. Dicha colegialización radical, que va más allá que Suiza y se remonta a las más antiguas tradiciones del **Kollegialprinzip** hoy sólo mantenidas en Hamburgo, se mantiene fiel al ideario artiguista, en cuanto los 9/9 del Ejecutivo son directamente electos por sufragio universal, a diferencia de las Constituciones de 1934-42, que se pretendería restablecer por el reformismo de 1965-66.

El **two-party system**, que la vigencia del **Kollegialprinzip** hace posible en el seno mismo del Ejecutivo, se estructura tradicionalmente en la República Oriental en torno a dos Partidos, cada uno de ellos titular del 40% del Cuerpo Electoral y que se disputan un 10% de electores flotantes (el 10% restante yendo a los Partidos menores, demócrata-cristiano, socialista y fidelista). El Partido Colorado de José BATLLE Y ORDÓÑEZ, gestor del **Kollegialprinzip** en la República Oriental, de centro izquierda, liberal en lo político e intervencionista en lo económico, gobernó —coaligado a veces con facciones menores del Partido Nacional o Partido Blanco— de 1865 a 1958, en una línea internacional cosmopolita que en el siglo XX se alinea constantemente con los Estados Unidos. El Partido Blanco, promotor alternativamente del **Kollegialprinzip** o del **Ressortsprinzip** como formas de “participar” en el gobierno y en la administración, autoritario en lo político, liberal en lo económico, defiende intereses agro-pecuarios por tradición y tiene en ellos su fuerza electoral; pero el crecimiento de Montevideo y de la burocracia, atenúa las diferencias (acordándole un electorado importante en los centros urbanos) que pare-

cen ceñirse a una política internacional nacionalista y verbalmente contraria a la hegemonía angloamericana.

El juego simultáneo de *Kollegialprinzip* y de *two-party system* tiende en la medida de su creciente institucionalización, a atenuar políticamente las descentralizaciones funcional y territorial, que lo reflejan orgánicamente. Pero por otra parte, la división personalista interna de los dos partidos, gesta políticas incoherentes y hace imposible el régimen parlamentario previsto por las normas, forjando y fortaleciendo de hecho un régimen presidencial.

Tübingen, octubre de 1966.

1. **Esquema.** En el seno del Poder Ejecutivo de la República oriental del Uruguay, 1952 marca la entrada en vigencia de la reforma estructural más radical verificada en países de América Latina¹. Esta etapa de la evolución del derecho constitucional oriental constituye un esfuerzo de síntesis de las fórmulas precedentes, buscando una adaptación a las necesidades del país oriental y de la nación latinoamericana, y a las circunstancias internacionales.

Trataremos primeramente de precisar someramente el medio histórico-político en el que se produce la reforma, luego la examinaremos en sus elementos esenciales, tratando finalmente de desprender las tendencias principales de la vida de la República Oriental durante el período 1952-63.

CAPITULO PRIMERO EL MARCO HISTORICO-POLITICO

2. **Su complejidad.** La influencia de las circunstancias internacionales, casi inexistente cuando las Constituciones de 1830 y 1918, comienza a tornarse importante en las reformas de 1934 y 1942 y juega un papel decisivo en la de 1952. La breve postguerra, el conflicto coreano y el progresivo despertar de la conciencia nacional latinoamericana ante los problemas planteados por el subdesarrollo económico, son factores más importantes del proceso institucional oriental que la primera guerra mundial o el *krack* de Wall Strett de 1929.

1. Cf. MIRANDA, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina*, ed. Instituto de Derecho Comparado, México, 1957, p. 207.

A ello se agregan factores internos, una experiencia más rica en materia política y jurídica, una conciencia más madura de la historia y realidades socio-económicas del país.

Sección I El marco internacional

3. **A) A escala mundial.** La segunda guerra mundial, frenando la competencia de los países industriales y aumentando el precio de las materias primas, favorece cambios socio-económicos que se revelan posteriormente como irreversibles². La creación de una industria liviana acelera la urbanización y aumenta el desequilibrio entre la capital y el resto del país³; un fuerte aflujo de divisas⁴ permite una mejora de la cotización del peso frente al dólar.

La postguerra (1945-1950), en un país latino más propicio a imitar a la cigarra que a la hormiga, provoca una utilización masiva de las reservas de divisas gestando así el déficit de la balanza comercial; se rescatan concesiones de empresas extranjeras; el derecho laboral y la seguridad social dan un salto hacia adelante⁵.

2. Los desplazamientos en el mercado del trabajo y los nuevos niveles de consumo se han mantenido, pese a la desaparición de sus causas. Cf. CIDE, vol. 1, capítulo II, p. 131.

3. Montevideo, plaza fuerte de la vanguardia española en la lucha contra los portugueses, estuvo siempre rodeada de una campaña muy despoblada. Durante todo el siglo XIX, la capital abarcó del 30 al 35% de la población total del país. La falta de censos oficiales entre 1908 y 1963, nos impide saber cuándo se inicia la intensificación del desequilibrio. Los primeros resultados del censo de 1963 indican que Montevideo, con 1:173.114 habitantes, comprendería el 45,89% de los 2:556.020 habitantes del país.

4. He aquí algunas cifras que marcan las oscilaciones financieras del período, mediante indicación de las reservas totales (en oro y divisas) del Banco de la República:

1939	75:700.000 dólares anglo-americanos
1941	110:900.000 dólares anglo-americanos
1946	291:200.000 dólares anglo-americanos
1949	216:300.000 dólares anglo-americanos
1950	311:700.000 dólares anglo-americanos

5. La nacionalización (mediante estatización) de los ferrocarriles y tranvías (1948), pagada con los millones de libras esterlinas bloqueadas

Las perturbaciones internacionales invierten temporariamente la coyuntura económica. **El comienzo de las hostilidades en Corea** (25 de junio de 1950), provocando un alza artificial de los precios de las materias primas ⁶, una considerable afluencia de capitales europeos que abandonan Suiza en busca de un refugio más alejado ⁷, y una paralela y considerable alza del peso respecto del dólar ⁸, permite al país alcanzar su más alto nivel en materia económica y financiera.

4. **B) A escala latinoamericana.** Los estudios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (C.E. P.A.L.) comienzan a aclarar las causas del subdesarrollo del continente y a cuestionar los principios clásicos impuestos por los organismos de Bretton Woods ⁹. Es menester librar la batalla y las instituciones parlamentarias son radicalmente incompatibles con la obtención de una tasa de crecimiento acelerado susceptible de provocar el despegue económico ¹⁰. El robustecimiento del Poder Ejecutivo se torna imperativo, es necesario

por el Reino Unido durante la guerra, es acompañada por numerosas leyes sociales (por ejemplo, las de **Consejos de Salarios** en 1943, **Estaduto del Trabajador Rural** en 1946, **Asignaciones Familiares** de 1950).

6. La lana alcanza precios récords en el segundo semestre de 1950.
7. Los inversores extranjeros desplazan sus capitales de Eerna a Montevideo. De Europa y de Estados Unidos llega oro amonedado y en barras por un total de 40 millones de dólares. En diciembre de 1950, dos navios fletados por Suiza, transfieren 20 millones de dólares a Montevideo. El movimiento se prosigue en 1951, con la repatriación de alrededor de 50 millones de dólares depositados en el **Federal Reserve Bank** de New York. A fines de marzo y en abril de 1951, el stock de oro oriental alcanza su máximun con un monto de 447 millones de dólares anglo-americanos (contra 126:8 en 1945). Cf. GILLES, *L' Uruguay, pays heureux*, prólogo MAUROIS, *Nouvelles éditions Latines*, Paris, 1952, p. 338.
8. En octubre de 1949, el dólar se cotiza a 3 pesos 30; el alza del peso lleva la cotización del dólar a 1 peso 90 en febrero 1951; y el Banco de la República debe extremar esfuerzos para evitar un alza mayor en el mercado de cambios.
9. Cf. WILLIMAN, *Algunas rectificaciones impuestas a la teoría económica clásica por el desarrollo de los países de América Latina*, en "Estudios jurídicos en memoria de José Irureta Goyena hijo", ed. Facultad de Derecho, Montevideo, 1955, p. 721 ss.
10. Cf. LAMBERT, p. 131, 209-10, 220-21, y sobre todo, p. 167.

acentuar aún más las diferencias que separan el presidencialismo latino-americano del presidencialismo anglo-americano¹¹; pero este régimen de predominancia presidencial (o, más exactamente, de predominancia del Ejecutivo) debe seguir siendo compatible con la esencia de la democracia occidental, el diálogo.

La democratización en América Latina implica el eclipse del Poder Legislativo¹², en cuyo seno los grupos de presión y la representación predominante de los sectores arcaicos de la sociedad frenan los esfuerzos de los Ejecutivos progresistas. Pero el robustecimiento del Ejecutivo no sería suficiente si se permitiera la existencia de islotes feudales que resistirían al dominio del Poder central: la centralización, que aparece creciente en todos los países latino-americanos (inclusive en los estados federales, de federalismo muy atenuado), es también un medio indispensable del despegue económico, particularmente cuando se trata de quebrar las estructuras rurales atrasadas mediante una reforma agraria¹³.

Sección II El marco del país

5. A) **El fracaso del parlamentarismo de 1934-42.** Estableciendo el balance provisorio de esta experiencia, notamos la ineficacia de las reglas jurídicas para imponer un régimen contrario a las tradiciones latino-americanas de predominios del Ejecutivo. Por otra parte, en la fórmula de 1942, esta contradicción se hallaba agravada a causa del desconocimiento de los dos postulados esenciales de los grandes partidos, la colegialidad y la coparticipación.

Estos dos principios marchan siempre juntos en la historia constitucional oriental del siglo XX. El desconocimiento de su recíproco condicionamiento explica el fracaso de un primer esfuerzo en pro del restablecimiento del Ejecutivo colegiado, en 1946.

11. Sobre estas diferencias, LAMBERT, *La transposition du régime présidentiel hors des Etats-Unis: le cas de l'Amérique Latine*, "Rev. française de science politique", vol. XIII, sept. 1963, N° 3, p. 577-600.

12. LAMBERT, p. 403 (refiriéndose al caso argentino).

13. El dualismo de ciudades y campañas, la estructura feudal de estas últimas, verdaderos frenos del desarrollo económico, social y político de todos los países de la nación latino-americana, hacen de la reforma

6. B) **El fracaso del proyecto colegialista de 1946.** Las principales fuerzas que han colaborado en el golpe de Estado y en la instauración de la Constitución de 1942 no están en modo alguno satisfechas. En particular, el Partido Colorado "Batllismo" y el Partido Nacional Independiente son partidarios del restablecimiento del Ejecutivo colegiado, pero en el espíritu de la Constitución de 1942, contrario a un **two-party system** de minoría monolítica.

En noviembre de 1946, estas fuerzas someten a referéndum constitucional un proyecto estableciendo un Ejecutivo monista colegiado, con un Consejo de Estado¹⁴ de nueve miembros, de los cuales seis pertenecientes al partido mayoritario y tres a los partidos minoritarios, por aplicación de la representación proporcional integral, igualmente valedera entre las fracciones del partido mayoritario. Los Ministros estarían sometidos a la responsabilidad parlamentaria, y el carácter simultáneo de las elecciones estatales y departamentales no impediría votar con dos hojas de votación diferentes, por un partido en la elección estatal y por otro en la elección departamental¹⁵.

agraria una necesidad urgente en todo el continente. Ya hace más de 30 años, COSENTINI proponía los artículos siguientes en su célebre proyecto de constitución "tipo" para América Latina:

"125—La propiedad privada que falta a su función social (en los términos indicados en el artículo precedente) será expropiada y dada en gestión a sindicatos y cooperativas agrícolas.

En este caso, la indemnización previa indicada por el artículo precedente, puede ser suprimida por decisión de la Ley". (S Brayado nuestro).

"126—La propiedad territorial no podrá superar el máximo de 1.000 hectáreas" (Cf. *Constitución típica para México y la América Latina*, ed. Instituto Americano de Derecho y de Legislación Comparada, México, D. F., 1932, p. 55).

Es sorprendente constatar que mientras todos estaban de acuerdo en el carácter imperativo de esta reforma, la Constitución oriental de 1952 instaura una descentralización fiscal (art. 297) que hace muy difícil la acción del gobierno central (v. infra, N° 46).

14. Terminología tomada de la tradición cantonal suiza.
15. Otro proyecto es presentado, en la misma fecha, a referéndum, por la fracción "herrerista" del Partido Nacional. Propone un Presidente de la República, por encima de los Partidos, electo con una hoja de votación diferente: así, Herrera, su líder podría beneficiarse con

Las insuficiencias del proyecto muestran la diferencia que hay entre la colegialidad (simple estructura de un órgano estatal) y la forma de gobierno (conjunto de las relaciones orgánicas). La colegialidad no determina necesariamente una forma de gobierno: los "Apuntes" de Batlle y Ordóñez (1913) contenían un Ejecutivo relativamente preponderante; este proyecto de 1946 contiene un Ejecutivo muy debilitado, con un Legislativo preponderante, y que llegaría rápidamente a convertirse en un gobierno de asamblea. La atomización de la representación popular no sólo no es frenada sino que es estimulada por la instauración de la representación proporcional que, en el seno del Ejecutivo, convierte a éste en un pequeño parlamento. Este riesgo de incoherencia en la acción se agrava con la doble hoja de votación (una para las elecciones nacionales, otra para las departamentales), que tiende a reforzar los feudalismos electorales de la campaña.

El principal interesado por este proyecto es el Partido Nacional Independiente, que por el atajo de la representación proporcional podría llegar a participar en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la atracción de la colegialidad trae como resultado un porcentaje de votos por "sí" que casi alcanza a la mayoría requerida: era menester alcanzar la mayoría absoluta de los votantes y el 35% de los electores inscriptos; el proyecto obtiene con 289.101 votos, 42,6% de los votantes y 29,08% de los inscritos.

La lección de los referéndum de 1946 es clara:

- a) Ninguna de las fracciones mayoritarias ("Batllismo o Herrerismo") puede imponer por sí sola una mayoría, siendo insuficiente el apoyo del Partido Nacional Independiente o de los partidos menores;
- b) Las ideas de la colegialidad y del acceso del líder de la oposición al poder dividen netamente a la opinión pública: sólo su combinación audaz parece poder arrancar la adhesión de la mayoría de los ciudadanos.

los votos no nacionalistas. Este proyecto anticollegialista sólo obtiene 252.353 votos, 37,18% de los votos y 25,39% de los inscritos. El acceso al Poder de Herrera se revela así imposible, aun al margen de los partidos.

Desde 1947, dichas tendencias son lógicamente indiscutibles: es menester un hombre para efectuar la síntesis y dificultades tales que empujen a su adopción.

7. C) **El gobierno BATLLE BERRES y el Presidente MARTINEZ TRUEBA.** Hacia el final de la segunda guerra mundial, en momentos en que el sector "batllista" del Partido Colorado conoce una importante participación en el gobierno, la tendencia renovadora y reformista se personifica en un sobrino de BATLLE y ORDOÑEZ, Luis BATLLE BERRES, periodista y diputado, electo Vice-Presidente de la República a partir de marzo de 1947. La muerte del Presidente, hace de BATLLE BERRES en julio de 1947, el Presidente constitucional por un período complementario de 3 años y medio.

Joven, ambicioso y dinámico, invocando la herencia política de su tío contra los hijos de éste, BATLLE BERRES emprende un gobierno de estilo "populista"¹⁶. Llegando a dominar muy difícilmente el aparato del Partido (en el cual es inicialmente minoritario) y a pesar de apoyarse fuertemente en las capas urbanas y sindicales de Montevideo, no opera ninguna reforma estructural importante. Pero aprovechando las favorables circunstancias internacionales, logra esbozar una política de nacionalizaciones, de derecho laboral y de seguridad social¹⁷, y conquista ajustadamente la mayoría relativa para "su" candidato, Andrés MARTINEZ TRUEBA en las elecciones de 1950¹⁸.

16. En el sentido de LAMBERT, p. 246 (régimen muy demagógico, que frena la vuelta de la oligarquía, dando confianza a las masas).

17. Así, aumentos de salarios, reorganización de las asignaciones familiares (muy ampliadas), etc.

18. En el seno del Partido Colorado cuyas diferentes listas acumulaban sus votos por el sistema del doble voto simultáneo, se presentan tres listas, invocando respectivamente a Batlle Berres, a los hijos de Batlle y Ordóñez y a los independientes anticolegialistas. Obtienen respectivamente (cifras redondas): 161.000, 150.000 y 120.000 votos, mientras que Herrera, impedido de acumular sus votos con el Partido Nacional Independiente, obtiene 254.000 votos.

El muy reñido carácter de la elección, explica una garantía desusada ofrecida por Batlle Berres a la oposición: nombra Ministro del Interior, encargado de controlar la elección, a Dardo REGULES, líder del pequeño partido demócrata-cristiano.

Nadie se atreve a dudarlo, MARTINEZ TRUEBA sería un presidente de transición hasta la reelección de BATLLE BERRES en las elecciones de 1954. Ahora bien, como consecuencia de propuestas formuladas por HERRERA antes de las elecciones^{18bis}, el nuevo Presidente promueve una reforma “relámpago” de la Constitución, proponiendo un nuevo “Pacto” de los dos grandes partidos tradicionales mediante una Ley constitucional sancionada por referéndum¹⁹.

El proyecto de reforma comprende esencialmente la supresión de la Presidencia de la República y la instauración de un fuerte ejecutivo monista colegiado, 3 de cuyos 9 cargos corresponderían a la minoría. Es el sueño de BATLLE y ORDOÑEZ sin los elementos híbridos de la transacción de 1918. Es también la llegada de HERRERA al centro mismo del Ejecutivo y de la Administración Central: el **two-party system** sería constitucionalizado sin recurrir ni a las sutilezas de 1934 ni a las restricciones de 1918. Sin vacilaciones, es la afirmación integral, tanto de la colegialidad como del **two-party system**.

8. D) La marcha de la reforma. El carácter relámpago de la reforma aprobada por los partidos en cinco meses (marzo-julio 1951) y por ambas Cámaras en un mes (25 de septiembre-26 de octubre) por aplastante mayoría, no permite prever la ajustada victoria de los votos por “sí” en el referéndum del 16 de diciembre, cuyos resultados son promulgados por la Corte Electoral el 25 de enero de 1952. En efecto, mientras que 232.076 electores votaron por “sí”, 197.684 votaron por “no”, y en Montevideo los “no” triunfaron por 33.624 votos de diferencia.

Trataremos de desprender una explicación de este hecho, para captar mejor las perspectivas actuales (1966) de la Constitución de 1952. Para ello veremos sucesivamente las actitudes pro-

18 bis, Cf. Directorio del Partido Nacional, *El Partido Nacional y la reforma de la Constitución*, ed., prólogo y notas de GROS ESPIELL, Montevideo, 1952, p. 71 (declaraciones del Sr. Roberto Berro).

19. Este procedimiento, previsto por el artículo 281 D) de la Constitución de 1942, permite someter inmediatamente la Ley a referéndum, evitando los empantanamientos de una Asamblea Constituyente. Los dos partidos detentan los dos tercios de las Cámaras y deberían dominar fácilmente al Cuerpo Electoral que acaba de confiarles más del 90% de los votos en las elecciones de 1950.

fundas de la opinión ante una reforma tan considerable y rápida de las instituciones políticas orientales^{19 bis}.

9. a) **El eje reformista.** La propuesta de MARTINEZ TRUEBA, expresión indiscutible de un carácter idealista que supera así las dificultades mezquinas planteadas a su acción²⁰, halla ecos muy favorables en los dos sectores más reaccionarios de los partidos mayoritarios.

El diario fundado por Batlle y Ordóñez y dirigido por sus hijos, ve en la reforma la oportunidad de realizar el sueño del fundador; pero también, ciertamente, la de frenar la marcha de Batlle Berres hacia la presidencia en las elecciones de 1954. Este había ganado los 9/9 del Poder Ejecutivo en las elecciones de 1950, y de un golpe, 6 o 7 cargos de los 9 del colegio pertenecerían a sus adversarios.

Herrera ve en la reforma, no sólo el medio de acceder al Poder, así como un procedimiento eficaz para cerrar el paso a Batlle Berres, sino también, una importante modificación del sistema electoral que permitiría acumular sus votos con los del Partido Nacional Independiente²¹. La pluralidad de cargos de la minoría permitiría además resolver en parte las rivalidades existentes en su fracción, a propósito de la herencia política del viejo jefe "civil" de 77 años.

10. b) **Los aliados "independientes".** Los sectores minoritarios de los partidos tradicionales son desgarrados por la alternativa planteada por la reforma.

Las fuerzas reformistas, para reforzar su coalición, ofrecen un cargo de la mayoría del futuro Ejecutivo colegiado al líder del

19 bis. Una excelente síntesis en VANGER, *Uruguay introduces government by committee*, p. 500 ss.

20. El Presidente ha tenido dificultades sin salida parlamentaria para obtener la aprobación de los nombramientos de los directorios de los establecimientos públicos autónomos y descentralizados. El endurecimiento de la oposición "herrerista" se marca simultáneamente por la proclamación de la abstención electoral indefinida, hasta que el sistema electoral sea modificado permitiendo la coalición de las fuerzas nacionalistas (Cf. *El Directorio*, cit., p. 11).

21. Ver *infra*, N° 19.

sector anti-colegialista del Partido Colorado, que lo acepta; sus tropas y su prensa, fieles al "ideal antibatllista y anticolegialista" realizan una enérgica campaña contra el proyecto.

El Partido Nacional Independiente, dividido de hecho desde hace un cierto tiempo en torno a una posible unión con las fuerzas herreristas, parece inicialmente combatir la reforma, sin por ello cerrarse al diálogo; finalmente, una mayoría favorable a la reforma es alcanzada muy ajustadamente, pero una parte considerable de sus tropas permanece reticente o activamente opuesta.

11. c) **Una ambigüedad muy reticente.** Batlle Berres se halla en una situación muy incómoda: por una parte, los principios del "Batllismo" son favorables a la reforma; por otra parte, ésta le gana de mano a sus aspiraciones presidenciales. Una vez proclamado el Pacto de los Partidos, Batlle Berres rompe un largo silencio para oponerse "a la vía elegida", afirmar que la Ley Constitucional es un procedimiento impopular y que sería mejor convocar a una Convención Constituyente²², expresar su desconfianza respecto de la lealtad del "herrerismo" y reclamar la incorporación a la Constitución de reformas sociales y económicas²³.

Este discurso no impide la ratificación del proyecto por la Convención de su Partido, y Batlle Berres parte encabezando la delegación oriental a la O. N. U., lo que le permite estar ausente del país cuando el referéndum. Sus partidarios permanecen más bien silenciosos, y su propio diario se ve obligado a desmentir, la víspera del referéndum, que estén haciendo propaganda por el "no"²⁴.

12. d) **Una oposición muy eficaz.** Los servicios públicos y sociales y las actividades privadas a cargo de la Administración oriental son muy importantes²⁵; el sector nacionalizado y la se-

22. Vía mucho más larga y complicada, comprendiendo mayorías parlamentarias, elecciones y discusiones de una Convención y un referéndum final (art. 281 "C" de la Constitución de 1942). Es sin embargo la vía seguida en 1828-1829, 1916-17 y 1934.

23. Discurso de Paysandú del 16 de agosto de 1951.

24. Diario "Acción" del 15 de diciembre de 1951.

25. SAYAGUES LASO, t. 2; JIMENEZ DE ARECHAGA, t. 7.

guridad social podrían brindar plazas estables y bien remuneradas a un gobierno sin escrúpulos deseoso de lanzar en paracaídas a sus partidarios desocupados. El proyecto no limita la influencia del **two-party system** al Poder Ejecutivo, sino que lo extiende a todas las administraciones autónomas y descentralizadas (territoriales o funcionales): los pequeños partidos serían en lo sucesivo los únicos *outs* de la burocracia del país. Aun más importante es para ellos la polarización institucionalizada del **two-party system**, acentuada por el juego de mayoría y minoría en el Ejecutivo y por las perspectivas de una lucha reñida derivada de la unificación nacionalista, que amenaza las posibilidades de crecimiento y hasta de supervivencia de los pequeños partidos.

El ex-Ministro del Interior de Batlle Berres líder demócrata-cristiano, REGULES, ataca el proyecto durante varios meses por la emisora radial más escuchada del país. Su autoridad moral, la brillantez y la inteligencia de sus críticas, combinadas con el hecho de que el eje reformista descuida la radio como medio de alcanzar a las masas urbanas y aun rurales, dan una gran eficacia a sus discursos.

13. e) **Los factores socio-económicos.** Los sindicatos, muy estimulados durante el gobierno Batlle Berres y que han votado por Martínez Trueba, temen que el debilitamiento de la influencia de Batlle Berres tenga como consecuencia una política reaccionaria.

La Universidad, señaladamente los estudiantes, hace campaña contra una politización eventual de la enseñanza: ésta obtiene garantías constitucionales para su autonomía²⁶, pero su desconfianza inicial ha calado profundamente.

Los desmentidos formales de los dos grandes partidos no lo

26. Cf. nuestros artículos *La nouvelle structure administrative de l' Université en Uruguay* en "Revue de droit public", 1963, p. 30, *La nueva estructura administrativa de la Universidad del Uruguay*, en Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo, Valencia, 1962, p. 107 ss. y en la "Rev. D. J. A.", Montevideo 1962, p. 182 ss., esp. 188-189; en el mismo sentido, nuestro artículo *Autonomy and student co-government in the University of Uruguay*, "Comparative Education Review", Columbia University, Nueva York, 1963, p. 166 ss., esp. 169.

gran cambiar este clima: por el contrario, él se agrava en el segundo trimestre de 1951 con el comienzo de la caída de las cotizaciones mundiales de la lana, consecuencia de las primeras negociaciones de paz en Corea ²⁷.

14. f) **Balance del referéndum.** El análisis precedente muestra que el país está muy dividido, Montevideo está más bien opuesto a la reforma en mérito a la acción de los pequeños partidos y al silencio de Batlle Berres. En general, en la República Oriental, los referéndums constitucionales tienen lugar simultáneamente con las elecciones, lo que les quita autonomía, pero favorece la afluencia electoral; ahora bien, el 16 de diciembre de 1951 no se vota sino por o en contra de un proyecto de reforma constitucional, y los pueblos no se interesan en dichas abstracciones despersonalizadas.

Estas circunstancias explican el número de las abstenciones, el fracaso de la reforma en Montevideo, y la débil mayoría obtenida en el país entero. El proyecto debía obtener la mayoría absoluta de los electores participantes en el acto electoral. El total de los votantes alcanza sólo al 37% de los inscriptos, de los cuales 54% por el "sí" y 46% por el "no".

Se trata de un referéndum efectuado en un marco de libertad ejemplar, en el cual la oposición hace más propaganda que los grupos en el poder. Un puro referéndum, sin matiz plebiscitario alguno; pero planea la sombra reticente del líder ausente al que la reforma desposee de los 7/9 del Poder Ejecutivo. El procedimiento de Ley constitucional tiene la habilidad de no cuestionar el resultado formal de las elecciones de 1950, y todos los electos en cargos estatales y departamentales permanecen en sus funciones hasta marzo de 1955: simplemente, para el período complementario de tres años, se reemplaza al Presidente por un Consejo, pero este Consejo no es electo por el pueblo mediante sufragio universal directo. En efecto, los Consejeros Nacionales para el período 1952-55, son nombrados por la Asamblea General del Poder Legislativo, en cuanto

27. Las reservas de oro y divisas del Banco de la República bajan de 311:700 (1950) a 198:900 (1951) en miles de dólares anglo-americanos.

la reforma es promulgada; lo son, por otra parte, conforme a una lista bipartidaria dada a conocer antes del referéndum con el propósito de avivar el interés popular mediante una "personalización" del sufragio. Ahora bien, en esta lista, sólo dos de los seis miembros de la mayoría pertenecen al grupo fiel a Batlle Berres.

El Ejecutivo colegiado integral nace como la Tercera República Francesa, con una mayoría mínima en el seno de una opinión desorientada: su fragilidad inicial no le impide sin embargo sobrevivir más tiempo que las constituciones parlamentarias con Ejecutivo dualista y Jefe de Estado unipersonal de 1934 y 1942. Esta duración de la Constitución de 1952 no es un dato descuidable en el estudio que seguirá.

CAPITULO SEGUNDO

LA CONSTITUCION DE 1952²⁸

15. **Los grandes rasgos.** La última reforma constitucional oriental de 1952 configura cambios numerosos y significativos. Se propone una adaptación más eficaz del derecho a las realidades del país oriental y de la nación latino-americana, adaptación dinámica que busca a su vez orientar realidades, principalmente mediante la acción del sistema electoral.

Comenzaremos nuestro análisis por dicho sistema, para ver seguidamente la estructura colegiada en el seno del Ejecutivo, las relaciones de los poderes entre sí y la forma de gobierno que tienden a dibujar, para terminar con el estudio de las consecuencias que ello trae en el marco de la descentralización.

28. Bibliografía: en francés, COUTURE, p. 36-50 y SAYAGUES LASO, *Traité*; en español, la obra esencial es JIMENEZ DE ARECHAGA, *La Constitución de 1952*, ed. Medina, Montevideo, 1953, 4 tomos, de los cuales, para nuestro tema, en especial, el tomo 2. A la bibliografía especial precitada, agréguese: la bibliografía citada por GROS ESPIELL, *Las Constituciones*, cit., p. 114; BARBAGELATA, *Caractéristiques générales de l'organisation constitutionnelle de l'Uruguay*, "Rev. internationale de droit comparé", 1954, p. 455 ss. Texto comparado y anotado en DE LABANDERA y ANDRADA CARRATO, p. 459 a 674; esta obra contiene igualmente un excelente Repertorio Sistemático del Articulado de la Constitución de 1952, p. 31 a 457.

Sección I El sistema electoral

16. **Los principios.** Aparentemente, el artículo 77 de la Constitución de 1952 reitera casi textualmente el del artículo 9 de la de 1918 y del artículo 68 de la de 1942 (en sus primeros apartados) y no contiene innovación alguna. La representación proporcional integral sigue siendo el principio esencial, acompañado por el doble voto simultáneo, legal desde 1910 y ahora constitucionalizado por el primer inciso del artículo 79.

Sin embargo, estos principios clásicos ya no son los únicos pilares del sistema: están completados y matizados por el sistema mayoritario en la elección de los miembros del Poder Ejecutivo, y por la hoja única de votación para todos los cargos estatales y departamentales.

17. **A) La atenuación de la representación proporcional.** La Constitución prefiere un sistema electoral “proyectivo” a la simplicidad fotográfica de la representación proporcional. En el Poder, es menester a veces que todos sean oídos, pero es necesario sobre todo que los electos puedan gobernar y legislar: la representación proporcional es admisible para la elección de los legisladores, si consideramos como en el Reino Unido que el Parlamento es la tribuna de la oposición. Aun así, el sistema electoral no puede permitirse ser neutro, verdaderamente fotográfico: debe contribuir a armonizar las voluntades del Legislativo y del Ejecutivo, a desprender una mayoría y una minoría coherentes.

La representación proporcional es en la República Oriental un “tabú”, un mito que los partidos no se atreven a criticar abiertamente cuando llegan al Poder, porque les ha sido útil cuando estaban en la oposición, para impedir al gobierno la realización de una política racional. Reconocer sus insuficiencias no quiere decir que haya que volver al ciego sistema mayoritario de fines del siglo XIX²⁹; pero hay que matizar el sistema de la representación proporcional de manera que permita el acceso de todas

29. Cortiñas Peláez, N° 33.

las tendencias a la tribuna parlamentaria, sin cerrar el paso con ello a la acción legislativa del gobierno ³⁰.

La combinación de un sistema mayoritario para la elección del Ejecutivo colegiado de 1952 —especialmente en el marco de todo el país y en el del departamento de Montevideo ³¹ —con la hoja única de votación, es un poderoso elemento de polarización electoral. Para “votar útilmente”, el elector tiende a combinar candidaturas al Poder Legislativo, con candidatos que tengan probabilidades reales de entrar al Poder Ejecutivo. Esto refuerza la influencia electoral de los dos grandes partidos tradicionales, y, dentro de ellos, de las listas mayoritarias.

18. **B) La hoja única de votación.** Al principio legal del doble voto simultáneo, las Constituciones de 1934 y 1942 habían agregado la simultaneidad de la elección de todos los cargos estatales y departamentales ^{31 bis}. Esta unificación y esta centralización son reforzadas en 1952 por la adopción definitiva del **long ballot** que obliga al elector a votar **straight ticket**. Cientos de nombres reunidos en la misma hoja de votación, conciernen simultáneamente (bajo el patrocinio de un mismo partido y de una misma fracción) los órganos ejecutivos y legislativos, estatales y departamentales.

30. Batlle y Ordóñez resistió al empuje inicial de la representación proporcional. La adopción de ésta en 1918 contribuyó a la pacificación del país, pero también a frenar la acción de los ejecutivos progresistas. Cf. las críticas de Batlle Berres contra “estas leyes electorales imperfectas, que impiden al Poder Ejecutivo tener en el Parlamento la mayoría que coincida o pueda aprobar la actitud del Ejecutivo” (475 Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la R. O. del U., Montevideo, 1948, p. 319, citado por TAYLOR, *The electoral system in Uruguay*, p. 20 nota 3).

31. La estructura del gobierno departamental de Montevideo (más correcto sería decir “administración departamental” de Montevideo) jurídicamente se asemeja en la Constitución de 1952 a la del Gobierno del Estado. Esta acentuación, aun muy tímida, del papel administrativo y político de la capital, merecería seguramente desarrollos considerables de una nueva Constitución. Véase *infra*, Nos. 119-131, las perspectivas de este dualismo, que se halla en el centro de una Constitución impuesta por la campaña “blanca” a la capital.

31 bis. Cabe destacar que el artículo 234 apartado 3 de la Constitución de 1942 imponía una separación completa de las hojas de votación estatales y departamentales, suspendida temporariamente para las

De esta manera, a pesar de la descentralización departamental, el país entero se presenta de hecho y comienza a pensar como una sola circunscripción electoral. Normalmente, el escrutinio único con listas cerradas, conduce a la polarización bipartidaria³². Ello está atenuado en la República Oriental por el principio del doble voto simultáneo, que hace coincidir las elecciones primarias con el escrutinio definitivo³³ y legaliza la existencia electoral de fracciones que invocan su pertenencia a un mismo partido. La hoja única de votación refuerza la tendencia bipolar, y es la constitucionalización de la tentación de votar **straight ticket**, que funda el **two-party system** en los Estados Unidos de Norteamérica³⁴.

El escrutinio único, con lista cerrada y plurinominal; la hoja única de votación, la elección simultánea, son todos elementos de presión sobre el elector para empujarlo a votar, por encima de los feudalismos departamentales, en una óptica estatal. Aún cuando no se lo dijera expresamente, trátase de la constitucionalización de un bipartismo centrado en los dos grandes partidos históricos, los únicos fuertemente organizados en el con-

elecciones de 1942 (cf. art. 5 apartado "A", inc. 3 del decreto-ley de 29 de mayo de 1942, en DE LA BANDERA y ANDRADA CARRATO, p. 778.

32. Esta ley electoral afirmada por DUVERGER, *L' influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, ed. Colin, Paris, 1950, p. 17 ss., parece confirmarse ya, y por lo menos en el plano electoral, por la evolución política oriental de los años posteriores a la entrada en vigencia de la Constitución de 1952.
33. Para expresarnos con la terminología de las elecciones anglo-americanas.
34. Sobre las relaciones entre **two-party system** y **straight ticket**: LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales (contribution à une étude réaliste des partis politiques)*, prólogo de DUVERGER, ed. Colin, Paris, 1953, p. 81. Las conclusiones de esta obra no anulan sino que a nuestro modo de ver completan, las leyes sociológicas puestas de relieve por la obra precitada en la nota 32. En este sentido, su estudio del dualismo formal de los partidos anglo-americanos, permite iluminar el sistema oriental y explicar sociológicamente la atomización interna de nuestros partidos (personalismo, psicología "nacional", acción de los grupos de presión, etc...). Pero esta explicación no hace más que desarrollar la de DUVERGER sobre los partidos orientales, en *Les partis politiques*, 4^ª ed., Colin, Paris, 1961, p. 241 y 358.

junto del territorio ³⁵. Pero ello, además, se dice expresamente.

19. C) **La acumulación de las ramas de un tronco histórico común.** La constitucionalización del *two-party system* introduce a los partidos en la estructura misma del Estado. Pero una condición esencial para el funcionamiento electoral ³⁶ de un *two-party system* es que los dos partidos tengan una vocación mayoritaria ³⁷. Ahora bien, la República Oriental, salvo bajo la Constitución de 1918 —¡y aun quién sabe!— parece un país de partido dominante; el Partido Blanco había sido incapaz de alcanzar la Presidencia de la República después de 1865 ³⁸. Herrera, 6 veces candidato, ha sido vencido por la acumulación de las fracciones coloradas. Es necesario restablecer, por lo menos, una equivalencia relativa de fuerzas, facilitando la unión electoral del Partido Nacional con el Partido Nacional Independiente. La obtención de esta exigencia capital del “herrerismo” ³⁹, al hacer posible la reunión de las fracciones nacionalistas, aun bajo un “lema” accidental o por simple acuerdo de las autoridades partidarias, conmueve la dominación jurídica del Partido Colorado, acordando a los “Blancos” la acumulación de los votos de sus fracciones, acumulación reservada de hecho desde 1942 al Partido Colorado ⁴⁰.

Sección II Un Ejecutivo colegiado monista preponderante

20. **La estructura del Ejecutivo.** La Constitución de 1952 fusiona las dos ramas del Ejecutivo bicéfalo de 1918 en un solo

35. Los pequeños partidos tienen su principal fuerza en Montevideo.

36. En cuanto a su funcionamiento orgánico, *infra*, Nos. 56-57 y 63.

37. En el sentido de tener probabilidades reales (no meramente formales) de alcanzar la mayoría. Cf. DUVERGER, *Les partis...*, p. 314 y ss.

38. Aun lo sigue siendo: no ha podido alcanzar una situación preponderante en el seno del Ejecutivo sino gracias a su colegialización.

39. Luego de la nueva victoria “colorada” de 1950, la decisión del Directorio “herrerista” de abstenerse en las futuras elecciones, exigía previamente al retiro de esta decisión, la modificación de la legislación electoral para hacer menos difícil la unificación electoral de las fuerzas surgidas del tronco nacionalista (Cf. DIRECTORIO, *cit.*, prólogo de GROS ESPIELL, p. 10).

40. Una disposición transitoria de la Constitución de 1942 (letra “D”) autorizaba a los nacionalistas “liberales” a utilizar un “lema” elec-

órgano, el Consejo Nacional de Gobierno, único titular del Poder Ejecutivo ⁴¹. Como bajo las “ramas” de 1918, hay Ministros, pero su papel es semejante al de los Ministros del Presidente de los Estados Unidos, o —por su “orleanismo”— un poco al de los Ministros del Presidente de la República Francesa en la Constitución de 1958. Pero con una diferencia esencial: la inexistencia en la República Oriental de un Primer Ministro, de una responsabilidad colectiva, o de un gobierno colegiado formado por una especie de Consejo de Ministros.

Sostener que los Ministros forman parte integrante del Poder Ejecutivo, llevaría a afirmar la existencia de un Ejecutivo dualista bicolegiado, a desconocer los principios de la jerarquía administrativa y la soberanía del Consejo Nacional de Gobierno en cuanto a la elección y despido de sus Ministros. El carácter jurídico subordinado y el papel político secundario de los Ministros en la Constitución nos impiden adherir a dicha concepción ⁴². Veremos primeramente el órgano titular del Poder, luego sus colaboradores inmediatos.

Subsección I El Consejo Nacional de Gobierno

21. A) **Los aspectos estáticos.** La estructura del titular del Poder Ejecutivo refleja una ley, válida para toda la historia del derecho constitucional oriental: “toda fórmula colegiada implica, en forma más o menos flexible, la consagración del pluralismo político constituido por el **two-party system**”. La colegialidad no brota por sí misma, ella se apoya en una coparticipación buscada, ella implica “un aumento para compartir”. El carácter pluripersonal del órgano supremo del Estado condiciona la llegada de la oposición al Poder; ésta apoya la colegialidad que le permite participar del Poder; el **two-party system** se halla en la fuente misma de la colegialidad.

toral tradicional, agregándole un adjetivo. Pero habiéndolo hecho así, dicho Partido Nacional Independiente no podía acumular sus votos con el Partido Nacional (“Herrerismo”), formalmente diferente. El art. 79 de la Constitución de 1952 hace posible la acumulación.

41. Art. 149 de la Constitución de 1952.

42. La eliminación de los Ministros del artículo 149 (expresamente mencionados en los artículos 146 de la Constitución de 1934 y 145 de la

22. a) **La integración.** Los nueve miembros del Consejo Nacional de Gobierno y sus suplentes, son electos por cuatro años, mediante sufragio universal directo: no pueden ser reelectos sin que medie un período de cuatro años entre su cese y la fecha en que deban tomar nuevamente posesión de sus cargos.

Como en la fórmula inicial del Consejo Nacional de Administración de 1918 y en el Ministerio de la Constitución de 1934, los dos tercios de los miembros corresponden a la mayoría y un tercio a la minoría. Pero, mientras que los 6 de la mayoría proceden todos de una misma lista (y, por lo tanto, en principio, de una misma fracción del partido mayoritario), los 3 restantes se dividen entre las listas de la primera minoría según las reglas de la representación proporcional integral.

La Constitución prevé la posibilidad de instaurar la representación proporcional entre las distintas listas del partido mayoritario. La utilización de este sistema es facultad de las autoridades de las fracciones concernidas ^{42 bis}.

23. b) **Los principios.** Esta integración pretende asegurar misiones distintas a los diferentes miembros del Consejo, según su pertenencia política.

de 1942) y en consecuencia del Poder Ejecutivo, no puede ser una distracción del Constituyente. Ciertos elementos de la Constitución (el referendo, el primer apartado del art. 168 y la responsabilidad parlamentaria de los Ministros) explican las dudas de la doctrina al respecto (así JIMENEZ DE ARECHAGA, *La Constitución de 1952*, vol. 3, p. 14 ss.) o inclusive la afirmación de la pertenencia de los Ministros a un Ejecutivo que tendría así estructura dualista y 18 miembros (Cf. GROS ESPIELL, *El Partido...*, cit. p. 285-287). Sin embargo, este mismo autor parece no tomar partido en una obra posterior: v. *Las Constituciones...*, p. 113, nota 1.

42 bis. JIMENEZ DE ARECHAGA, *La Constitución de 1952*, t. 2, p. 171 172, sostiene que esta regla, contenida en el inciso final del art. 151, implica la transformación de la Constitución oriental de rígida en flexible. Afirma que esta ley podría ser modificada por otra votada mediante mayoría simple. La hipótesis nos parece inadmisibles: el principio esencial del derecho público conocido bajo el nombre de "regla del paralelismo de las formas" se opone a ello de manera indiscutible. Si se exige para una reforma ciertas condiciones de fondo (por ejemplo, que se refiera a la representación proporcional en el seno de la mayoría) y de forma (Ley sancionada por una mayoría de 2/3), la reforma no podría ser derogada sino respetando

La mayoría se atribuye no a un Partido sino a la fracción mayoritaria de un Partido, para asegurar mejor la coherencia de la acción gubernamental. Pero este principio se ve falseado en su formulación misma, ya que una lista no es necesariamente una fracción, siendo posible que varias fracciones se pongan de acuerdo para establecer una lista mixta de candidatos, la cual, aun triunfante, no sería capaz de asegurar a la acción del Ejecutivo la eficacia querida por los constituyentes⁴³. En este sentido, la posibilidad de asegurar la representación proporcional mediante una reforma de la Constitución, es una válvula de seguridad, una concesión a la anarquía de los Partidos, contradictoria con una elemental lógica institucional⁴⁴: felizmente, la reforma en este sentido, insinuada en 1953-54, parece abandonada.

La mayoría gobierna, compromete la responsabilidad cuadrienal del Partido mayoritario ante el Cuerpo Electoral, arriesga sólo las consecuencias de la ley sociológica de desintegración del partido mayoritario⁴⁵. Es la mayoría quien de hecho, nombra y destituye a los Ministros, aunque la decisión corresponda formalmente al "Consejo Nacional de Gobierno": es pues la mayoría quien puede eventualmente transformar el diálogo en una franca colaboración con la minoría.

los mismos principios. Si pudiera prescindirse de ellos, podría igualmente no tenerse en cuenta las condiciones de fondo y establecer un modo de elección diverso de la representación proporcional (5-1, 4-2, etc.).

43. Desgraciadamente, tal es la realidad desde 1959.

44. El criterio parece una anacrónica supervivencia del proyecto colegialista de 1946 (*supra*, N° 6). Su adopción significaría un debilitamiento considerable del Ejecutivo y un deslizamiento hacia un régimen de asamblea.

45. HATSCHEK, *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlín, 1913 (citado por DUVERGER, *Les Partis...*, p. 333), indica que esta ley reposa sobre dos mecanismos: a) El ejercicio del Poder obliga al Partido a atenuar su programa y a no cumplir íntegramente sus promesas: algunos de sus miembros, decepcionados, deslizan sus votos al partido adversario; b) la acción gubernamental provoca naturalmente discusiones en el seno de la mayoría: la división se agrava entre una izquierda intransigente y una derecha propicia a entrar en transacciones. Pero este mismo proceso de desintegración se reproduce en el partido adversario, cuando llega al poder.

Los cargos de la minoría son atribuidos a las diferentes listas de la primera minoría electoral, proporcionalmente al número de sus votos. Ello quiere decir que la representación mayoritaria puede enfrentarse a una crítica “monocolor” (los tres perteneciendo a una misma lista) o a una crítica matizada (dos contra uno, o los tres consejeros de la minoría perteneciendo a tres listas diferentes). En todo caso, negándose a abrir la representación minoritaria a todas las minorías, para reservarla sólo a las listas del partido segundo por el número de sus votos, la Constitución trata de ofrecer posibilidades a una “contra-política” coherente, que —mediante una acción de 4 años en la oposición y una posibilidad de control gubernamental (y administrativo) interno— permita a los electores realizar una opción neta en el momento oportuno.

La presencia estable del partido minoritario en el seno del Poder Ejecutivo, sobrepasa la mera institucionalización del Jefe de la Oposición británica: la Constitución oriental de 1952 realiza la **Constitucionalización del “shadow cabinet”**, constituye un enriquecimiento jurídico importante en las democracias de tipo occidental al superponer al control externo del Parlamento, un **control interno** de la oposición en el seno mismo del Poder. En este sentido, tiende a facilitar la rotación de los partidos en el Poder, permite a la oposición estar al corriente de las actividades del gobierno y efectuar así, llegado el caso, un relevo eficaz. Al **leadership** de la lista mayoritaria (que debe forzar el desarrollo económico apoyándose sobre un Poder Legislativo y una Administración descentralizada electos simultáneamente y en la misma óptica, merced a la hoja única de votación), se agrega la posibilidad permanente de un diálogo en la cumbre.

El control jurisdiccional de la juridicidad sobre los actos del Consejo Nacional, completa las garantías establecidas contra la acción de un Ejecutivo al cual el sistema electoral asegura un papel preponderante en el juego de las instituciones. Reclamada insistentemente por la minoría nacionalista, la instauración de un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, jurisdicción administrativa suprema, salvaguarda a los administrados contra los excesos del poder ⁴⁶.

46. Inspirado ampliamente en el Consejo de Estado de Francia, la ausen-

24. c) **Los integrantes del Consejo.** Los Consejeros Nacionales forman un colegio de iguales, que no pueden actuar u ordenar sino colegialmente, y cuyo Presidente, no es más que un **primus inter pares**. No pueden abandonar el territorio del Estado por más de siete días sin autorización de la Asamblea General⁴⁷ ni faltar a más de 20 sesiones en un término de 2 años, bajo sanción de destitución. Los Consejeros deben ser de nacionalidad oriental, tener 35 años como mínimo; su remuneración, fijada por el Poder Legislativo con anterioridad al comienzo de su mandato, es invariable durante su duración.

El Consejo designa a su Secretario, por el término de su mandato: es un funcionario administrativo, que goza de la confianza política de la mayoría y cuyo papel en el funcionamiento del Ejecutivo e inclusive aun en ciertas orientaciones de éste puede volverse muy importante⁴⁸.

25. **El Presidente del Consejo.** La Presidencia del Consejo Nacional de Gobierno es ejercida rotativamente —durante un año— por cada uno de los cuatro primeros titulares de la lista mayoritaria. Por más que se diga que el Presidente no tiene otro

cia de una ley orgánica ha acentuado las semejanzas de técnica jurídica entre las dos instituciones: procedimiento y fondo tienden a modelarse más y más sobre la jurisprudencia del propio Tribunal. V. en general: SAYAGUES LASO, t. 2; GIORGI, *El contencioso administrativo de anulación*, ed. Facultad de Derecho, Montevideo, 1958, y *La jurisprudencia sobre la acción de nulidad*, "Revista del Colegio de Abogados del Uruguay", 1962, p. 64 ss.; DIAZ PELUFFO, *El recurso contencioso administrativo: su reestructuración básica*, ed. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1960.

47. Esta regla era razonable en la época en que el Jefe de Estado era unipersonal; pero una de las ventajas de la colegialidad consiste en permitir una mayor libertad de los Consejeros en el cumplimiento de misiones diplomáticas en el exterior; aquí, todavía, la doctrina es inflexible, pero la práctica parece orientarse hacia una concepción más flexible. Bastaría con solicitar la autorización de la Asamblea: si ésta no se pronuncia, el Consejero autorizado por el Ejecutivo es libre de abandonar el país (Cf. caso del viaje del Presidente del Consejo a la O. N. U. en 1961).

48. De este modo, el Secretario del Consejo es el jefe directo del conjunto de las oficinas del Ejecutivo (art. 20 del Reglamento); pero en ciertos casos, el Secretario puede convertirse en los hechos en "un décimo consejero". Durante el primer período del Consejo (1952-55),

derecho que el de “tener la campanilla”⁴⁹, en los hechos, el orden en la lista mayoritaria marca entre los Consejeros una desigualdad de peso político que se acentúa cuando el Presidente del Consejo es un líder de partido. La personalización del Poder, más o menos acentuada, es entonces inevitable, pero la estructura del sistema exalta el trabajo en común y obliga al líder a llegar al Ejecutivo simplemente como capitán de un equipo.

El Presidente del Consejo no es un Jefe de Estado, siendo ejercida dicha atribución del Ejecutivo por el Consejo Nacional de Gobierno en tanto que órgano colegiado: el Presidente no puede dar órdenes en nombre propio, como tampoco lo pueden los restantes Consejeros; no tiene casi ninguna de las atribuciones clásicas del Jefe de Estado: no tiene el derecho de otorgar gracia, ni posee ninguna atribución militar ni el derecho de veto ni el poder de adoptar medidas extraordinarias. Sus atribuciones se limitan a presidir las sesiones y a firmar las resoluciones.

Pero esta colegialización excesiva no es absoluta, ya que “El Presidente representa al Consejo Nacional de Gobierno” (art. 167) y el Consejo Nacional de Gobierno representa al Estado en lo interior y en lo exterior (art. 156). Por lo tanto, indirectamente, el Presidente del Consejo puede ejercer la representación del Estado.

Al igual que para el derecho helvético⁵⁰, creemos que la supremacía jerárquica del órgano colegiado no es infringida por el establecimiento de una cierta desconcentración administrativa en beneficio de la Presidencia del Consejo: la interpretación dogmática de la colegialidad es inventada en la República Oriental

la experiencia administrativa e internacional del Secretario dio nacimiento a esta expresión, y llegó a decirse que la influencia del “décimo Consejero” no era ciertamente la menor en la adopción de ciertas decisiones fundamentales (Cf. “Jvs”, N° 18, Montevideo, 1954, p. 6, respecto de la posición internacional de la República Oriental en la cuestión de Guatemala).

49. Definición irónica y casi peyorativa de un ex-profesor de derecho público, vuelta a tomar con motivo de un violento debate público que opuso en 1960 a un ex-Ministro y a un Consejero Nacional, respecto de la amplitud de los poderes del Presidente del Consejo.
50. Cortiñas Peláez, N° 11.

por personas que buscan el fracaso de la institución colegiada⁵¹, institución que exige una cierta flexibilidad de interpretación⁵². La doctrina⁵³ y la práctica administrativas⁵⁴ se oponen a ella, pero consideramos que la desconcentración administrativa y aun gubernamental en favor del órgano Presidencia del Consejo, es compatible con la colegialidad, con tal que dichos actos sean adoptados en nombre del Consejo y comunicados a éste, en ocasión de la primera sesión⁵⁵.

De conformidad con el criterio que consideramos más adecuado, el artículo primero del Reglamento enuncia entre las atribuciones del Presidente del Consejo Nacional de Gobierno:

- “c) Fijar el orden del día;
- h) Nombrar los miembros de las Comisiones permanentes y especiales;
- k) Presentar el presupuesto de gastos del Consejo;
- q) Proponer al Consejo los empleados de Secretaría que hayan de nombrarse, con excepción del Secretario y Prosecretario;
- r) Nombrar Conserjes y demás personal subalterno;
- rr) Aplicar medidas disciplinarias a los empleados dependientes

51. Caso de las interpretaciones del ex-profesor CARBAJAL VICTORICA.

52. De este modo, en ocasión de la Ley orgánica N° 12.549, llamada “Ley Sayagués Laso” que da nueva estructura a la Universidad de la República, CARBAJAL VICTORICA pretende eliminar las atribuciones propias de Rector y Decanos, cuya existencia juzgaba incompatible con el principio de la colegialidad. El Parlamento, con razonable flexibilidad, adopta una interpretación opuesta a este inadecuado dogmatismo (Cf. SAYAGUES LASO, t. 2; y nuestro trabajo Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay, (aparecido en “Rev. de administración pública”, Madrid, 1963, p. 465 ss. y reproducido en “La Justicia Uruguaya”, sección doctrina, Montevideo, 1963, p. 85 ss.), N° 8 y nota 18.

53. JIMENEZ DE ARECHAGA, La Constitución de 1952, t. 2, p. 180, comentando el reglamento interno (provisorio en 1953 pero aun hoy en vigencia) del Consejo.

54. Un proyecto autorizando al Presidente a adoptar medidas urgentes en caso de circunstancias excepcionales y ad referendum del Consejo, fue presentado como texto reglamentario por la mayoría, en el período 1952-55. La oposición radical de la minoría, denunciando la intención de violar la Constitución para restablecer indirectamente el Ejecutivo unipersonal, lo hizo fracasar.

55. De este modo, no basta con la dirección del examen de los asuntos

del Consejo, y destituir por su sola cuenta a los empleados subalternos de servicio, que él nombre;

- w) Desempeñar todas las demás funciones que por la Constitución y por el Reglamento le corresponden”.

Sólo la delimitación entre la zona propia del órgano desconcentrado y la zona propia del superior colegiado, nos parece imprecisa. En todo caso, está claro que la última palabra corresponde al Consejo, por vía del recurso jerárquico.

26. B) Los aspectos dinámicos. Esta estructura compleja formada por el Consejo, el Presidente del Consejo, los Consejeros Nacionales, el Secretario y las oficinas del Consejo Nacional de Gobierno, juega un papel a la cabeza de la organización estatal y goza de un conjunto de atribuciones que le permiten una acción eficaz mediante el procedimiento colegiado.

27. a) El “leadership” nacional. El Consejo Nacional de Gobierno acumula las atribuciones habituales de un Presidente de la República y de un Primer Ministro. Órgano único del Poder Ejecutivo, es al mismo tiempo el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno: estamos en presencia de un Ejecutivo monista⁵⁶ como en los Estados Unidos de Norteamérica y en Suiza. A la manera suiza, podría ser definido como la autoridad dirigente, ejecutiva y administrativa suprema de la República. En la República Oriental, no existe un dominio abierto y un dominio reservado al Jefe de Estado, como en la práctica de la Constitución francesa de 1958; no se distingue entre un Ejecutivo de excepción y un Ejecutivo de derecho común; el Ejecutivo es el superior jerárquico de todos los Ministros, englobando así en su dominio las atribuciones compartidas en 1918 por la Pre-

y la alta vigilancia de toda la administración con miras a un ejercicio más eficaz de los poderes de tutela del Ejecutivo. Como razonablemente lo planteaba el proyecto citado en la nota anterior, es menester acordar al Presidente del Consejo la adopción de decisiones urgentes en los casos en que una sesión del Consejo se torne imposible (naturalmente, la reglamentación debería establecer ciertas condiciones objetivas, más precisas que las del artículo 16 de la Constitución francesa de 1958). Todas estas decisiones deberían ser tomadas en nombre del Consejo y sometidas a su ratificación.

56. Según la terminología de GAUDEMET, precitado.

sidencia de la República y el Consejo Nacional de Administración⁵⁷.

28. b) **Jerarquía y tutela administrativas.** No vamos a desarrollar las atribuciones del Ejecutivo en detalle⁵⁸, son las clásicas de dicho Poder pero queremos subrayar que su supremacía no se limita a la Administración central.

En la Administración central, existe una desconcentración en beneficio de los Ministros de Estado, pero en último término, la decisión pertenece siempre al Consejo que conoce de sus actos por la vía del recurso jerárquico; esta jerarquización es muy fuerte por el hecho de que el Consejo nombra y destituye a los Ministros, sin estar obligado a considerar la opinión parlamentaria, con una libertad aun más grande que la del Presidente de los Estados Unidos.

La Administración descentralizada se halla igualmente jurídicamente sometida al Consejo Nacional, pero en relación de tutela administrativa, noción bastante imprecisa en el derecho administrativo oriental y que empleamos aquí en su sentido más lato, significando toda forma de control no jerárquico sobre otra administración. En este sentido: —las colectividades territoriales descentralizadas cuyos miembros son electos, pueden ver impugnadas sus decisiones definitivas por una apelación del Ejecutivo ante la Asamblea General;— los establecimientos públicos autónomos⁵⁹ y descentralizados⁶⁰ están administrados por Directorios nombrados por el Ejecutivo⁶¹ y su acción está sometida a las observaciones del Ejecutivo y a los correctivos propuestos por éste y autorizados por el Senado. Por otra parte, los actos administrativos definitivos de los establecimientos descentralizados pueden ser objeto de un recurso de anulación ante el Ejecutivo, por razones de pura juridicidad⁶².

57. Cortiñas Peláez, Nos. 39 a 41.

58. *Ibidem*, y N° 28, in fine.

59. Conocidos con el nombre de **Entes Autónomos**, los cuales disponen de una descentralización máxima.

60. Conocidos con el nombre de **Servicios Descentralizados**, que disponen de una descentralización restringida.

61. Este nombramiento refuerza la unidad política bipartidaria de la acción estatal. V. *infra*, N° 45.

62. Por incorrección terminológica, ésta es la única hipótesis en que la

29. c) **El procedimiento.** Los proyectos de resolución preparados por el Ministro o los Ministros correspondientes, son discutidos en las Comisiones especializadas⁶³ o *ad hoc*⁶⁴ del Consejo, formadas por tres miembros, dos representantes de la mayoría y un representante de la minoría.

Los informes de las Comisiones y todos los otros problemas son sometidos a la decisión mayoritaria del Consejo. Con excepción del nombramiento de los Directorios de los Establecimientos públicos autónomos y descentralizados⁶⁵, no existe mayoría especial ni forma particular de constituirla, lo que permite teóricamente coaliciones entre fracciones de los dos partidos representados⁶⁶.

Las sesiones, inicialmente cotidianas, son hoy sólo bisemanales, y las decisiones son adoptadas en acuerdo y con el refrendo del Ministro o de los Ministros correspondientes, y del Secretario. Sólo los Consejeros, los Ministros y el Secretario, tienen el derecho de asistir a las sesiones, pudiendo otras personas ser autorizadas por el Presidente con aprobación del Consejo.

El acta taquigráfica es quemada luego del establecimiento de un resumen de las decisiones. Este contiene las manifestaciones que los Consejeros quieren ver figurar en él, y es inmediatamente publicado por la prensa; la radio y la televisión no tienen acceso sino excepcionalmente al Consejo, por especial autorización de éste⁶⁷.

Constitución emplea la expresión tutela administrativa, hablando de "una autoridad que según su estatuto jurídico esté sometida a tutela administrativa" (art. 317 inc. 3).

63. Son las llamadas permanentes (tal es en efecto su carácter), y en número de 6, agrupan las materias de los 9 Ministerios: de Hacienda; de Instrucción y Salud Pública; de Obras Públicas; de Interior; Defensa Nacional y Relaciones Exteriores; de Ganadería e Industrias; y la de Asuntos del Trabajo. Sus miembros son nombrados por un año (Reglamento, arts. 23 y 28).
64. Llamadas especiales, se ocupan de los asuntos graves o de naturaleza indeterminada.
65. Art. 187 de la Constitución. V. DE LA BANDERA y ANDRADA CARRATO, p. 573.
66. V. *Infra*, N° 45.
67. Así, la sesión del 30 de noviembre de 1960, de promulgación del presupuesto nacional, fue transmitida por radio. El carácter excep-

Los derechos de la minoría se encuentran protegidos, pero sus posibilidades de obstruccionismo son limitadas: la mayoría puede proponer en todo momento el cierre del debate, sin que la moción pueda ser discutida. La Constitución establece que toda decisión del Consejo es revocable por el voto de la mayoría de sus miembros ⁶⁸, regla que existía ya en la Constitución de 1918 para las decisiones del Consejo Nacional de Administración y en la de 1934 para las del Consejo de Ministros. Esta mayoría es también suficiente para la modificación del Reglamento en una sesión posterior; pero para modificarlo inmediatamente, en el curso de la misma sesión, es menester la unanimidad.

Esta última regla tiende a proteger a la minoría contra toda arbitrariedad. Las reglas que le dan libre uso de las intervenciones hechas en el curso de las sesiones ^{68 bis}, salvo decisión expresa del Consejo de guardar reserva sobre lo tratado, y el libre acceso a las oficinas que dependen del Consejo para pedirles toda información necesaria ⁶⁹, tienen el mismo objeto.

Pero estos derechos de la minoría no son ilimitados: las decisiones de reserva y la posibilidad de cerrar un debate sin discusión, son completadas por la limitación de las exposiciones verbales a 8 minutos prorrogables a 15 (si superan este límite, deben ser previamente presentadas por escrito) y por la prohibición de hacer pública toda denuncia hecha por un Consejero, antes de que sea simultáneamente terminada y publicada la investigación dispuesta por el Ministerio correspondiente.

Finalmente, debe destacarse que no sólo las ausencias injustificadas son penadas, y las licencias estrictamente reglamentadas,

cional de dicha autorización se justifica plenamente: en un país latino, la demagogia verbal es de temer.

68. Lo que no excluye "la autoridad de cosa decidida": el art. 161 de la Constitución plantea una regla de procedimiento (quorum) que no infringe los principios de fondo sobre retiro y revocación de actos administrativos, principios comunes a los derechos francés y oriental Cf. VEDEL, *Manuel de droit administratif*, ed. P. U. F., Paris, 1961, p. 155-60).

68 bis. Aun de las celebradas en Comisión General (art. 40 del Reglamento).

69. Este derecho de los Consejeros puede provocar a veces crisis administrativas muy graves. Los datos obtenidos por un Consejero de la

sino también que, a diferencia del derecho parlamentario, la abstención no es un derecho de los Consejeros sino una concesión del Consejo. Los Consejeros están obligados a votar afirmativa o negativamente, pudiendo el Consejo concederles el derecho de abstención en un caso particular.

Subsección II Los Ministros

30. A) **Los aspectos estáticos.** Los Consejeros Nacionales de Gobierno, a diferencia de los Consejeros Federales suizos, no son titulares de las diferentes carteras: 9 Ministros⁷⁰, nombrados y destituidos por el Consejo, son sus colaboradores inmediatos.

Adjunto a cada Ministro se nombra a un Subsecretario de Estado: nombrado con el Ministro y a su propuesta, cesa con él. Los Subsecretarios, cargos casi superfluos en una administración "monocolor", como la de la República Oriental en el momento de la reforma, son conservados gracias a la insistencia de algunos "nacionalistas" que ven en ellos el único punto de apoyo de Ministros eventualmente "nacionalistas" en medio de una administración "colorada"⁷¹: esta previsión realista se revela insuficiente, y, a partir de 1960, una Ley declara que los Directores Generales de los Ministerios serán también en lo sucesivo funcionarios "gozando de la confianza política de la mayoría",

oposición pueden permitirle colocar en una situación insostenible a administradores superiores, aun en el seno de las fuerzas armadas (lo que sucedió al Inspector General de la Fuerza Aérea durante el período 1952-55, como consecuencia de una "inspección" de un Consejero de la minoría que halló pruebas de la desorganización e ineficacia de dichos servicios esenciales). La acepción de "instituciones o funcionarios dependientes" del Consejo es muy amplia: comprende a toda la Administración centralizada y descentralizada (Cf. *supra*, N° 28).

70. De Hacienda, de Instrucción Pública y Previsión Social, de Salud Pública, de Obras Públicas, de Industrias y Trabajo, de Ganadería y Agricultura, del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional. El Ejecutivo encara en 1963 la posibilidad de refundir algunos para crear un Ministerio de Economía y Planificación; pero el quórum de los 2/3 del Parlamento parece difícil de alcanzar, para tocar una estructura ministerial construída... ¡en 1935!
71. Cf. Directorio, citado, p. 25-26.

fórmula que los coloca fuera de la carrera administrativa y permite elegirlos en función de la política gubernamental.

El Ministro, el Subsecretario de Estado y el Director General del Ministerio, forman de hecho, según la expresión francesa, el "gabinete ministerial" de cada Ministerio. Ellos constituyen el núcleo de ejecución de primer grado de las decisiones del Ejecutivo, decisiones que ellos mismos preparan y someten a las comisiones del Consejo Nacional de Gobierno. Salvo el caso excepcional en que la coparticipación de control de la minoría se vuelva temporariamente una alianza de unión nacional (lo que llevaría a dar algunas carteras a la oposición), el Ministerio es "monocolor" y pertenece casi exclusivamente a la lista mayoritaria del partido mayoritario ⁷².

Los Ministros no forman un "gabinete" en el sentido británico del término, no existe un colegio de ejecución sino sólo órganos unipersonales subordinados: no existe tampoco un Ministro predominante o un Primer Ministro, el único Jefe de Gobierno es el Consejo Nacional.

31. B) **Los aspectos dinámicos.** A pesar de ciertas reticencias doctrinarias que veremos más adelante al tratar de las relaciones entre los poderes, la acción de los Ministros parece marcada por el origen de su nombramiento y, en el caso dado, de su destitución, lo que subraya la supremacía jerárquica del Consejo Nacional de Gobierno. No forman parte del Poder Ejecutivo, son sus dependientes directos; estudian los problemas, preparan y aplican las decisiones, pero no deciden nada. Este debilitamiento jurídico de su condición, responde a una más clara conciencia de su debilidad política: los Consejeros son a veces líderes de Partido, los Ministros sólo tienen la esperanza de serlo más tarde, quizá en el próximo período cuadrienal; período para el cual su trabajo como Ministros es indudablemente una preparación ideal.

Esta nuestra opinión no está sin embargo fuera de discusión, y trataremos de ver un poco más de cerca esta dinámica ministerial.

72. *Ibidem*, p. 24 ya que son "los ejecutores de la voluntad del Consejo". Para las coaliciones dentro de un solo partido, *infra*, N° 56.

32. a) **El nombramiento y la destitución.** La coparticipación se hace a nivel del Ejecutivo, el "control interno" de la minoría sobre toda la Administración (inclusive los Ministerios) se hace en el seno del Consejo Nacional de Gobierno, y, también, por intermedio de inspecciones de los Consejeros Nacionales⁷³. El Ministro, ejecutante de la voluntad mayoritaria del Consejo Nacional, debe compartir sus opciones políticas: la coparticipación ministerial forzada de la Constitución de 1934 implicaba ya incoherencia, ya sabotaje, ya inmovilismo políticos, o los tres a la vez, y ella estuvo en la base del despido de los Ministros nacionalistas y del golpe de Estado de 1942⁷⁴. Esto explica la sumisión de la acción del Ministro a la voluntad de la mayoría: es Ministro para iluminarla, pero sobre todo para obedecerla. Si su voluntad no concuerda con la de la mayoría, debe dimitir: si así no lo hiciera, el Consejo puede y debe destituirlo⁷⁵.

33. b) **Jerarquía y refrendo.** Contra todas las decisiones del Ministro son posibles los recursos de revocación y el jerárquico en subsidio, ya que el Ministro no es el titular de un Poder soberano, sino el dependiente de ese Poder ejercido exclusivamente por el Consejo Nacional de Gobierno.

Si así lo subrayamos, ello se debe a que la doctrina vacila en excluir a los Ministros del Poder Ejecutivo⁷⁶.

Hemos ya adelantado varios argumentos, y aun reconociendo que la Constitución de 1952 adopta una posición muy matizada respecto de las relaciones entre los Poderes y del papel que los Ministros son llamados a jugar en ellas⁷⁷, creemos que ni la

73. *Supra*, N° 29 in fine, y nota 69.

74. Cortiñas Peláez, Nos. 55, 57 y 63. Cf. VARGAS GUILLEMETTE, en Directorio, cit., p. 24.

75. Art. 174, donde la voz "cesarán" en sus funciones debe ser interpretada en este sentido. Cf. la destitución en enero de 1960 del Ministro de Industrias y Trabajo.

76. V. las dudas de JIMENEZ DE ARECHAGA, *La Constitución de 1952*, t. 3, p. 14 ss. Los antecedentes son también dudosos pero nos parecen inclinar la balanza más bien en favor de la exclusión. Cf. *La Reforma Constitucional de 1951*. t. 1 (p. 621, 673-74, 676), t. 2 (p. 869), t. 3 (p. 309-10, 809), etc.

77. *Infra*, N° 40.

necesidad del refrendo, ni el hecho de que el Consejo ejerza sus atribuciones “actuando con el Ministro o Ministros respectivos” (art. 168 inc. 1) llegan a configurar a los Ministros como miembros del Ejecutivo.

La exigencia del refrendo ministerial en todas las decisiones del Consejo, les da una autenticidad externa, de la misma manera que la firma del Secretario les da una autenticidad interna (para las oficinas directamente integradas al Consejo). Es verdad que el refrendo es la condición necesaria para que las decisiones del Ejecutivo sean ejecutorias (art. 167 inc. 1); pero la misma regla existía para las órdenes del Presidente de la República en la Constitución de 1830 (art. 83 *in fine*) y a nadie se le ocurriría afirmar que los Ministros formaban parte del Ejecutivo entre 1830 y 1918. En 1830 como en 1952, el refrendo de los Ministros en las decisiones del Ejecutivo compromete su responsabilidad político-penal y abre la posibilidad del “impeachment”, pero el carácter común de esta posibilidad a ambas constituciones muestra que ella no puede ser considerada en sí misma como un argumento favorable a la pertenencia de los Ministros al Ejecutivo.

34. c) “Actuando con el Ministro o Ministros respectivos”. La doctrina⁷⁸ afirma que el artículo 149, al establecer que “El Poder Ejecutivo será ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno”, no pretende excluir al Ministro o Ministros respectivos de la estructura del Ejecutivo, sino tan sólo abolir el Consejo de Ministros de 1934-42 excluyéndolo de dicha estructura. Este argumento sería reforzado por la introducción del artículo sobre las atribuciones del Poder Ejecutivo (art. 168 inc. 1):

“Al Consejo Nacional de Gobierno, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, corresponde”

La institución colegial del “acuerdo”, la reunión necesaria del Consejo con el Ministro o Ministros respectivos, constituiría como en 1934-42, un índice decisivo de la pertenencia de los Ministros al Ejecutivo. El argumento es ingenioso pero olvida que un mismo texto puede tener un sentido diferente si se lo coloca en un contexto diferente. Y el contexto orgánico del

78. JIMENEZ DE ARECHAGA, La Constitución de 1952, *ibidem*.

Ejecutivo en 1952 es diferente del de 1934-42, por el hecho de la inexistencia del Consejo de Ministros como órgano colegiado supremo del Ejecutivo.

La reunión del Ministro o de los Ministros con el Presidente, formaba un órgano de primera importancia administrativa en 1934-42; y el Ministro, o los Ministros, podían provocar la reunión del Consejo de Ministros para reglar sus diferendos con el Presidente. El "actuando con" debía interpretarse como "con el acuerdo necesario de": nada de ello es válido hoy en día, el Ministro no siendo más el igual del Ejecutivo sino su colaborador, susceptible de ser despedido discrecionalmente y sin apelación por el Consejo Nacional de Gobierno desde que la divergencia de miras se manifiesta sin solución posible. Hoy, la introducción del artículo 168 se refiere simplemente a la presencia necesaria del Ministro para refrendar la decisión del Ejecutivo: no hace más referencia a un miembro sino a un colaborador del Ejecutivo.

35. d) **El debilitamiento de los Ministros.** La institución ministerial se mantiene en 1952, pero el Ministro ya no es un gobernante sino un alto funcionario, un agente que goza de toda la confianza de la mayoría del Consejo Nacional. Es un Ministro disminuído, que no forma cuerpo con sus colegas entre los cuales no existe ninguno capaz de enfrentar —en nombre de todos— a los dobles ataques de que puede ser objeto el Ministro de 1952: por un lado el control "interno" de los Consejeros Nacionales de la oposición, por el otro el control "externo" tradicional o control parlamentario que se ejerce como siempre mediante la censura. Pero tantas modificaciones de contexto no podían dejar de alterar una pieza tan importante de todo régimen, como lo prueba el análisis de las relaciones entre los Poderes.

Sección III Las relaciones entre los Poderes

36. A) **La opción latino-americana.** El marco histórico-político latino-americano⁷⁹, los imperativos del desarrollo económico, la influencia de las ideas de BATLLE y ORDOÑEZ vueltas

79. Supra, N° 4 y notas 11 y 12.

a tomar con vigor por el Presidente Andrés MARTINEZ TRUEBA, todo empuja hacia la restauración del principio de separación de Poderes en un régimen de predominio del Poder Ejecutivo: este régimen es común a la mayoría de los pueblos del continente y la Constitución de 1934-42 se había apartado equivocadamente de él, en una óptica europea. Y como los "Apuntes" de 1913 lo muestran acabadamente⁸⁰, el Ejecutivo colegiado puede ser tanto más fuerte y asegurar el "leadership" nacional cuanto que implica el **two-party system**, cuyo control interno permite atenuar las exageraciones clásicas del control parlamentario.

37. B) La división de atribuciones.

El balance de las atribuciones respectivas del Ejecutivo y del Legislativo sigue siendo aparentemente el mismo, pero en varias oportunidades, el Ejecutivo invade —en puntos de detalle— el dominio de las Cámaras, siendo los principales:

a) El Ejecutivo no necesita más ni la autorización ni la aprobación legislativa de los nombramientos de los Directores de los establecimientos públicos autónomos y descentralizados: si el Senado no concuerda con los nombramientos, puede anularlos pero en el término de 15 días y por una mayoría de 3/5; si esta mayoría no es alcanzada, el retiro de los nombramientos es facultad del Ejecutivo.

b) Los Directores de estos establecimientos no son propuestos sino nombrados por el Ejecutivo, dispensado de motivar el nombramiento.

c) La descentralización departamental tiene poca fuerza ante el Ejecutivo, pero es muy eficaz contra el Legislativo: en efecto, de hecho y gracias a la hoja única de votación, el Poder Ejecutivo centraliza ampliamente la acción de los Gobiernos Departamentales; mientras que jurídicamente, se interpreta la autonomía departamental como prohibición a las Cámaras de legislar en materia departamental y, señaladamente, de pedir informes a dicho fin a los Gobiernos Departamentales⁸¹.

80. Cortiñas Peláez, Nos. 35-36.

81. En este sentido, *La Reforma Constitucional de 1951*, t. 3, p. 357 (manifestaciones de los Senadores Cutinella, Fusco y Manini Ríos; con la oposición del Senador Echegoyen).

d) Las Cámaras pierden la jurisdicción del contencioso de la elección de sus miembros, que compete en lo sucesivo a la Corte Electoral.

e) En materia financiera, los textos restrictivos de 1934-42 son mantenidos, el Ejecutivo detenta la iniciativa exclusiva de dichas leyes. Pero el estudio de las disposiciones presupuestarias merece un párrafo especial.

38. B) **La idea presupuestaria de MARTINEZ TRUEBA.** En la Constitución de 1952, la ley presupuestaria tiene un carácter cuadrienal, y se vuelve de hecho, un verdadero Plan de acción del Gobierno⁸². Ahora bien, los regateos tradicionales de los parlamentarios y la extrema vulnerabilidad que ofrecen a los grupos de presión, logran a menudo dañar seriamente o aun hacer fracasar las iniciativas del Poder Ejecutivo, especialmente en materia de reforma fiscal⁸³.

Precediendo a la Constitución francesa de 1958⁸⁴, que impone un término riguroso para el voto del proyecto de ley presupuestaria bajo pena de tenerlo por automáticamente aprobado, el proyecto original de reforma contenía —a iniciativa del Presidente de la República —el siguiente artículo⁸⁵:

“Art. 214 Los proyectos de presupuestos del Poder Ejecutivo, deberán ser considerados por el Poder Legislativo, dentro de los términos que a continuación se expresan.

Si la Cámara a que se hubiere destinado en primer término no lo sancionara dentro del plazo de cinco meses de recibido, pasará automáticamente a la otra Cámara, considerándose aprobado por la primera.

Si la Cámara a la que pase en segundo término el proyecto, no lo sanciona dentro de los cinco meses siguientes a su

82. Directorio, precitado, p. 275 (artículo de GROS ESPIELL).

83. Cortiñas Peláez, N° 20, apartado 1 y nota 91.

84. Cf. nuestro trabajo **Los principios rectores del presupuesto en Francia**, Seminario de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho ed. mimeografiada, Montevideo, 1959 (con bibliografía).

85. La reforma constitucional de 1951, citado, t. 1, p. 47 (sesión del 28 de agosto de 1951).

recibo, se considerará sancionado en definitiva y se comunicará al Poder Ejecutivo.

Si el proyecto aprobado por una de las Cámaras, fuera modificado por la otra, aquélla deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro de los treinta días, y si así no lo hiciera, se tendrá por sancionado el nuevo proyecto. Si las modificaciones no fueran aceptadas, el proyecto pasará a la Asamblea General estándose a lo que ésta resuelva. Si la Asamblea General no tomara resolución definitiva dentro de los sesenta días de recibido, se tendrá por sancionado el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo”.

Este procedimiento de aprobación automática de las leyes presupuestarias revela el espíritu de robustecimiento del Poder Ejecutivo con el cual el “Pacto de los Partidos” encaraba la reforma constitucional. El control “externo” era siempre posible, aunque en un plazo máximo de 13 meses, pero las violentas críticas terminaron por prevalecer⁸⁶, a pesar de ser menos justificables en la Constitución oriental que en la francesa de 1958, ya que el control “interno” reemplaza eficazmente los plazos siempre indeterminados de las interminables discusiones parlamentarias⁸⁷. El texto definitivo (art. 219-20) mantiene el carácter automático (lo que constituye un progreso respecto de las Constituciones de 1934-42 que se remitían a una Ley jamás dictada) pero extrae la consecuencia contraria: si el texto no es aprobado por las Cámaras, se lo considera rechazado y el presupuesto anterior es automáticamente prorrogado por cuatro años (art. 228).

39. C) **La influencia recíproca.** Los medios de acción recíproca de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, señaladamente la censura y la disolución, se hallan condicionados por la orientación general hacia el robustecimiento del Poder Ejecutivo y hacia un relativo debilitamiento del control parlamentario, los

86. Ver *ibidem*, t. 1, p. 330-361, donde los dogmatismos liberales y una mentalidad defensiva —que se justificaría ante un Ejecutivo monárquico y absoluto pero que no cabe ante un Ejecutivo republicano, colegiado y directamente electo por el soberano— prevalecen sobre las exigencias de nuestro tiempo.

87. El país se había así quedado a veces hasta 6 años sin presupuesto general.

cuales conducen a una separación más estricta de los Poderes.

40. a) **La supervivencia ineficaz de la censura.** Para la doctrina, la posición de los Ministros se oscurece y complica en razón de los artículos 147-148⁸⁸, que mantienen y aun facilitan⁸⁹ el procedimiento de censura parlamentaria previsto por las Constituciones de 1934-42.

Este razonamiento se combina con ciertos errores de óptica que hemos denunciado precedentemente⁹⁰: si se considera de entrada a los Ministros como miembros del Ejecutivo (ya que firman necesariamente sus decisiones y el Consejo ejerce sus atribuciones "actuando con el Ministro o Ministros respectivos") y que, además, el procedimiento de la censura es facilitado, la doctrina refuerza su opinión sobre el carácter parlamentario del régimen⁹¹, a pesar de las modificaciones y concesiones que podrían disimular este carácter bajo apariencias presidenciales.

Ahora bien, sabemos que los Ministros no forman parte del Ejecutivo, que su acción subordinada se limita a la preparación y ejecución de las decisiones de éste cuya autenticidad es probada por el refrendo. Ello debe completarse con la hoja única de votación (que establece relativamente las mismas mayorías partidarias en el seno de los dos Poderes), con el **two-party system** y el **shadow cabinet** constitucionalizados por la coparticipación de la minoría en el seno del Ejecutivo, estos dos últimos elementos implicando un control "interno" previo de los actos administrativos y de gobierno. Este contexto, y muy especialmente la naturaleza monista del Ejecutivo, quita a la censura de 1952 el alcance parlamentarista de los mismos textos de 1934-42⁹² se

88. Textos en DE LA BANDERA Y ANDRADA CARRATO, P. 540-42.

89. En 1934-42, para escapar al pedido presidencial de una segunda deliberación, el quórum de 2/3 era necesario. Ahora, basta la mayoría absoluta de la Asamblea General, que se reúne dentro de las 48 horas, en lugar de esperar una semana. Por otra parte, la Asamblea se considera como constituida en segunda convocatoria, cualquiera que sea el número de miembros presentes.

90. *Supra*, Nos. 30 a 35.

91. Cf. GROS ESPIELL y JIMENEZ DE ARECHAGA, *supra*, nota 42.

92. Los textos se corresponden, pero tienen en realidad "un tenor y un sentido completamente diversos", afirman con precisión el in-

vuelve un acto de alcance más bien moral ⁹³, que alcanza a los dependientes pero no a sus superiores, y que no tiene ninguna influencia sobre la política del Ejecutivo. En efecto, el Ejecutivo, en caso de censura no está obligado a inclinarse ante los razonamientos parlamentarios que la han provocado, se limita a reemplazar al Ministro o Ministros censurados por otros del mismo Partido.

Las consideraciones de fondo que preceden disminuyen en mucho el alcance de la censura en la Constitución de 1952: este alcance se vuelve inexistente desde que se sabe que se necesitan dos declaraciones sucesivas, la primera de una Cámara, y la segunda de la Asamblea General (en sesión de ambas Cámaras), circunstancias que no se han producido jamás conjuntamente desde 1934 (fecha de la creación constitucional del instituto de la censura). El desuso de la censura en el régimen parlamentario de 1934-42 (excepcionalmente atenuado por "declaraciones" aisladas de una sola Cámara), se vuelve ineficacia cierta en la Constitución de 1952 ⁹⁴.

41.) b) **El aberrante bicameralismo.** La existencia en la República Oriental de una segunda Cámara o Cámara Alta, condiciona negativamente como acabamos de ver, las relaciones entre los Poderes. Supervivencia federal extraña e injustificable en la Constitución unitaria de 1830 ⁹⁵, caracterizada por la elección indirecta de los Senadores hasta 1932, no tiene más pretexto desde entonces que la de una pretendida doble discusión y mejor elaboración de las Leyes por el Parlamento. Ahora bien, dicho pretexto no llega a ocultar, como en otras partes tampoco, la misión conservadora de la segunda Cámara en un país unitario. Bajo la apariencia de la reflexión, ella frena aun más las iniciativas del Ejecutivo ⁹⁶.

forme oficial de la Comisión de la Cámara de Diputados (Cf. *La reforma*, cit., t. 1, p. 645).

93. *Ibidem*, t. 2, p. 432.

94. "Es un poco la muerte de la censura" (Cf. *Directorio*, cit., p. 32).

95. Cf. *STREET, Artigas and the emancipation of Uruguay*, Cambridge University Press 1959, que lo califica de anacrónico (p. 368); *TAYLOR, The electoral...* que no ve sus ventajas (p. 39) en un estado unitario.

96. Cf. *DUVERGER*, p. 147-48.

42. c) **La disolución abolida.** En función de la experiencia británica, podría parecer que en un régimen parlamentario, la disolución es el contrapeso necesario de la censura, para asegurar el equilibrio de los Poderes. Pero en la República Oriental, la disolución no fue jamás pronunciada bajo las Constituciones neo-parlamentarias de 1934-42, y no pertenece a las costumbres políticas del país donde hubiera parecido un golpe de Estado⁹⁷. Por otra parte, los constituyentes subrayaban con razón que con excepción del caso británico, el derecho comparado no conoce una aplicación eficaz y sin riesgos de este medio de influencia del Ejecutivo⁹⁸.

Suprimiendo la disolución, los constituyentes fueron más coherentes que lo que ellos mismos pensaban y que lo que sus críticos hubieran podido creer: los prejuicios parlamentarios no estaban aun suficientemente superados para hacer admitir una abolición formal de la censura, pero siendo ella completamente ineficaz, no había dificultades para restablecer el equilibrio de los Poderes mediante una separación más completa. Se seguía así, en sus grandes líneas, el ejemplo de los dos otros Ejecutivos monistas cuyos sistemas constitucionales han tenido una influencia cierta en las instituciones orientales, los de Estados Unidos y Suiza.

43. D) **Un Ejecutivo predominante.** Colocándonos exclusivamente en el plano jurídico⁹⁹, el balance de las relaciones entre los Poderes muestra una tendencia bastante neta: un "ejecutivismo" real y una disminución de las prerrogativas parlamentarias¹⁰⁰, una disminución de la interdependencia de los Poderes¹⁰¹, una verdadera modificación del espíritu de la Constitución marcada por el abandono del designio de parlamentarizar el régimen¹⁰², lo que no impedía por otra parte una reafirmación de la sobe-

97. Como por otra parte, donde quiera en América Latina (Cf. *La reforma*, t. 3, p. 318).

98. Los recuerdos francés de Mac-Mahon en 1877, y español de Alcalá Zamora en 1936, no eran estimulantes (Cf. *ibidem*, t. 2, p. 624).

99. Para el punto de vista político, *infra*, Nos. 51 y ss.

100. *La reforma*, cit., t. 1, p. 676, y t. 2, p. 441 y 862.

101. *Ibidem*, t. 3, p. 211 y 845.

102. *Ibidem*, Informe mayoritario de la Cámara de Representantes, t. 1, p. 621.

ranía de la Ley mediante la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, competente para anular los actos anti-jurídicos del Poder Ejecutivo.

Esta preponderancia del Ejecutivo oriental comporta sin embargo una organización jurídica muy diferente de la de los otros países latino-americanos: ella deriva, más que de las atribuciones mismas, de la estructura política y señaladamente del sistema electoral. Este permite afirmar la plena responsabilidad de los Poderes Públicos, a diferencia de la Constitución de 1918: ahora todas las elecciones son simultáneas y practicadas con una única hoja de votación; los dos grandes partidos tienen las mismas posibilidades de acumulación electoral de sus fracciones; el pueblo se torna el árbitro cuadrienal de los posibles conflictos entre los Poderes. En efecto, ya no cabe excusar errores o insuficiencias fundándose en el parlamentarismo o en los feudalismos surgidos a escala departamental merced a la protección de la pluralidad de las hojas de votación. El equipo dirigente del partido vencedor asume visiblemente "a seis", la responsabilidad de la acción gubernamental: si ella fracasa, es el partido que ha fracasado, o por lo menos, la fracción mayoritaria del partido. La rotación de los dos grandes partidos tradicionales encuentra en lo sucesivo las condiciones para volverse una realidad institucional.

Sin embargo, la separación demasiado estricta de los Poderes deja la sombra de una crisis sin salida en caso de conflictos entre los mismos: la supresión de la disolución elimina una salida teóricamente posible y los constituyentes no han previsto otra, olvidando dar al Ejecutivo el poder de convocar a referéndum popular, como los "Apuntes" de BATLLE y ORDOÑEZ lo preveían, y como la oposición misma lo señaló con razón¹⁰³.

103. *Ibidem*, t. 2, p. 865, la intervención del legislador demócrata-cristiano FLORES, citando a Juan Andrés RAMIREZ: "se crea, pues, la posibilidad de conflictos, sin solución constitucional entre colegiado y Parlamento, contingencia que si se produjera bajo un horizonte oscuro, en un momento de intenso apasionamiento político que podría complicarse con profunda depresión económica, es de las que los constituyentes juiciosos debieran prever".

Sección IV La descentralización colegiada

44. **Una centralización subyacente.** En el plano estrictamente jurídico, la restauración colegiada en el seno del Ejecutivo estatal se ve acompañada por una restauración a nivel departamental y por un robustecimiento de la colegialidad en el seno de la descentralización funcional. En este sentido, el retorno a la Constitución de 1918 es sensible, aunque matizado.

Pero esta descentralización, por el hecho mismo de la repetición inmediata de la imagen del Estado en la descentralización funcional, y de la más tardía colegialización a escala de los Departamentos¹⁰⁴, no logra ocultar una centralización creciente apoyada en el sistema electoral respecto de los Departamentos, y en el procedimiento de designación de los Directorios en los establecimientos públicos autónomos y descentralizados por servicios.

45. A) **La descentralización funcional.** Los **Entes Autónomos** y los **Servicios Descentralizados** del dominio industrial y comercial del Estado son administrados por Consejos Directivos de cinco o siete miembros nombrados por el Consejo Nacional de Gobierno. Los **Entes Autónomos** de la enseñanza pública son también dirigidos por Consejos, pero éstos pueden ser electos por las personas interesadas en el servicio si la Ley así lo estableciera (caso de la Universidad de la República). En todos estos establecimientos, la supremacía jerárquica del órgano colegiado, es compatible con una cierta desconcentración que puede ser hecha en la persona del Presidente del Consejo¹⁰⁵.

El cambio esencial radica en el procedimiento y en el contenido del nombramiento por el Consejo Nacional de Gobierno. Los partidos políticos tradicionales hacen su entrada en la estructura del Estado y no se detienen en el Ejecutivo: la hoja única de votación no existe aquí, pero el **spoils system** en provecho de un solo partido es reemplazado por un **double spoils system**, ya

104. La colegialidad a escala estatal se instaure de inmediato, el primero de marzo de 1952, mientras que los departamentos continúan bajo un régimen unipersonal (Intendentes) hasta el 15 de febrero de 1955, fecha de la toma del poder posterior a las elecciones de 1954.

105. *Supra*, N° 25 y nota 52.

que la mayoría y la minoría del Consejo Nacional, nombran en sesión del Consejo, tres o cuatro miembros, y dos o tres respectivamente, a pluralidad de votos. Para evitar toda discusión o coalición inesperada, las nociones de mayoría y minoría se aplican obligatoriamente a los grupos —respectivamente de seis y tres Consejeros— electos por el Cuerpo Electoral¹⁰⁶.

La teoría del sistema implica la proyección a toda la Administración, de una mayoría partidaria que administra, y de una minoría que controla. Este sistema, en tanto que descentralización, es un embaucamiento, ya que no implica la participación de los interesados (técnicos, funcionarios, obreros) en la designación de los Directorios; y además, para ser eficaz, el sistema debería completarse con un sistema de planificación imperativa o al menos indicativa.

Por otra parte, el sistema impulsa la politización y la deterioración técnica de la Administración: la deterioración técnica, ya que, por acuerdo paralelo a la Constitución, los dos grandes partidos se reparten todos los “despojos” en la misma proporción (4 a 3, 3 a 2), mientras que las reglas jurídicas son muy imprecisas y desconocidas cuando exigen una calificación técnica de los candidatos; el sistema empuja también a la burocratización masiva, ya que anteriormente todos los puestos del país eran apenas suficientes para un Partido, y ahora, no queriéndose realizar una elección fundada en las cualidades, será necesario inflar los cuadros de la Administración para dar entrada en ella a las personas “presentadas” por los dos partidos.

46. B) **La descentralización territorial**¹⁰⁷. La hoja única de votación remedia en parte las tendencias feudales implícitas en esta forma de descentralización, sobre todo fuera de Montevideo.

Pero la asimilación del Gobierno Departamental de Montevideo

106. **Bibliografía:** SAYAGUES LASO, t. 2, N° 615; JIMENEZ DE ARECHAGA, *La Constitución de 1952*, t. 3; MENDEZ, *Régimen constitucional de los servicios autónomos en el derecho uruguayo*, “Estudios jurídicos en memoria de José Irureta Goyena hijo”, Montevideo, ed. Facultad de Derecho, 1955, p. 417-450.

107. **Bibliografía:** JIMENEZ DE ARECHAGA, *La Constitución de 1952*, t. 4; GANON, *cit.*, p. 198 ss.

(en su estructura) al **Gobierno Estatal**, lo separa de los otros Gobiernos Departamentales en cuanto al sistema electoral: de los siete cargos del Consejo Departamental de Montevideo, cuatro son atribuidos a la lista mayoritaria de la mayoría, y tres a la lista mayoritaria del segundo partido por el número de votos; mientras que los cinco Consejales de los Concejos del interior, son atribuidos por representación proporcional, 3 y 2, a todas las listas de los dos partidos más votados.

En las Asambleas Departamentales (**Juntas Departamentales**) se aplica una **representación proporcional atenuada**: el Partido que obtiene la mayoría relativa se ve atribuir la mayoría absoluta de las bancas, divididas entre sus diferentes listas en aplicación de la representación proporcional; las bancas restantes son atribuidas a los restantes partidos, por representación proporcional.

La estructura del **two-party system** a escala del Estado, reforzada por el carácter simultáneo de las elecciones y por la hoja única de votación, se refleja netamente en el marco departamental: la descentralización existe en tanto que autogobierno, pero es atenuada por la centralización política de Montevideo.

La colegialidad también está aquí atenuada: no hay rotación en la Presidencia del Consejo Departamental, entre los titulares de la lista mayoritaria, sino que el primer titular detenta la Presidencia durante los 4 años.

La autonomía administrativa se completa con una **autonomía financiera** que quita al Parlamento soberanía para crear impuestos sobre las fuentes departamentales (art. 297). La constitución trata de evitar los excesos semi-federales de 1918, pero podemos preguntarnos si no ha sido imprevisora, dando a los Gobiernos Departamentales el derecho de crear y modificar los impuestos sobre la tierra (lo que impide una reforma agraria planificada a escala del Estado), y restringiendo al mínimo las intervenciones del Gobierno estatal, ante las Cámaras reunidas, por otra parte.

La descentralización en tanto que autogobierno es reforzada en la Constitución de 1952: el ejercicio del referéndum como recurso popular contra las decisiones de las Asambleas Departamentales (**Juntas Departamentales**), no es ya una facultad

que la Ley puede garantizar, sino un derecho constitucional (art. 304) que el silencio de la Ley no llega a hacer ineficaz (art. 332).

CAPITULO TERCERO

LAS PERSPECTIVAS (al 31 de diciembre de 1963)

47. **Las dificultades de este análisis.** Los comentarios jurídicos sobre la Constitución de 1952, muy poco numerosos y relativamente falseados por las pasiones de la época, datan del período inmediatamente posterior a la reforma. Los comentarios políticos concebidos de una manera verdaderamente científica, son inexistentes en la República Oriental¹⁰⁸. Por otra parte, los breves desarrollos de este capítulo chocan con la falta de distancia inherente a los análisis de hechos contemporáneos, aquí atenuada por limitar este estudio al período terminado hace 3 años.

Trataremos de desprender de manera muy sintética las tendencias institucionales sugeridas por los hechos jurídicos, políticos y socio-económicos de dichos doce años (1952-1963), y luego establecer un balance comparativo con las fórmulas colegiales helvética y orientales vistas precedentemente.

Sección I Las tendencias

48. A) **El trastorno internacional.** Por paradójico que ello parezca, el período de paz prolongada y aparentemente sólida¹⁰⁹ inaugurada por el armisticio de Corea (1953), implica condiciones totalmente nuevas para la vida económica de la República Oriental: habituada a las alzas verticales en ocasión de los conflictos mundiales, la economía oriental se adapta mal a los precios mun-

108. La primera cátedra de Ciencia Política en la Facultad de Derecho de Montevideo, es creada recién en 1963.

109. Los sucesos de Cuba en 1962, han mostrado conjuntamente con el Tratado de Moscú (1963) que, a pesar de la refiada competencia de los bloques, el temor de una guerra atómica es por el momento suficiente para constreñir a los políticos de las grandes potencias al buen sentido. La "paz del terror" parece que debe aun durar un tiempo, lo que no impedirá tensiones episódicas.

diales en baja, a la competencia tenaz de los países del **Commonwealth** de la zona templada, a la pérdida de mercados para sus exportaciones en el Mercado Común Europeo y en los Estados Unidos. Salvo en 1956, en ocasión de la crisis de Suez (que provocó un alza muy ligera de las exportaciones), la balanza comercial ha sido casi constantemente deficitaria ^{109 bis}.

Por otra parte, la penetración del capitalismo anglo-americano, aunque mucho menos fuerte que en el resto de América Latina, reemplaza progresivamente a los capitales británicos; ahora bien, la estructura económica y comercial del país estuvo organizada desde la Independencia para adaptarse a la economía británica. No podría dejar de reconocerse el alcance de esta conmoción de mercados, en tanto que el país no haga su reconversión al nuevo "Pacto Colonial" o se decida a escapar radicalmente de él.

Finalmente, el vuelco socialista de la revolución cubana, seguido con un poco más de serenidad que en el resto del continente, no ha marcado por ello menos profundamente a los partidos y a las orientaciones gubernamentales.

49. B) **Estancamiento económico e inflación.** La competencia internacional —habiéndose así vuelto muy difícil—, no fue obstáculo para una política social siempre más avanzada, apuntando

109 bis. Así, a partir de 1954, los saldos de la balanza comercial han sido los siguientes:

1954:	— 24:226.
1955:	— 41:371.
1956:	+ 5:261.
1957:	— 98:194.
1958:	+ 20:440.
1959:	—116:334.
1960:	—115:041.
1961:	— 34:358.
1962:	— 77:053.
1963:	— 11:700. (Cifras en miles de dólares anglo-ame-

ricanos).

Adde:

1964: — 19:500.

1965: + 40:500, pero no debido a un aumento de las exportaciones sino a un severo cierre de importaciones, que se mantiene en 1966.

más bien a una redistribución de los réditos que a un estímulo de la productividad y a una renovación de los métodos de producción. Una deterioración económica lenta pero continua, alcanza hoy el nivel más bajo en la historia del país, nivel caracterizado igualmente por un desorden financiero creciente, en el cual los déficits presupuestales y la devaluación del peso baten todos los récords ¹¹⁰. Una inflación implacable, cuyo ritmo tiende a acelerarse de manera muy inquietante ¹¹¹, completa un cuadro económico que no es desgraciadamente válido sólo para la República Oriental, sino también para los países productores de materias primas, en particular, los de América Latina ¹¹².

50. C) **La deterioración social.** La industria liviana-fuertemente protegida-establecida durante la segunda guerra mundial, la mecanización de la agricultura y el carácter "inhumano" de las explotaciones en forma de "latifundio", provocan un éxodo rural enorme que se traduce por una hinchazón de las estructuras urbanas, especialmente de Montevideo ¹¹³. La falta de censos sucesivos impide seguir este proceso en sus detalles, pero el mismo conoce ciertamente una aceleración en el curso de los últimos años.

110. Cortiñas Peláez, nota (87). Una nueva devaluación del 20% con relación al dólar tuvo lugar en los primeros meses de 1964. Cabe destacar que el cruzeiro pasó de 800 a unos 1.500 cruzeiros por dólar en el mismo período indicado. El proceso alcanza a toda América Latina, salvo algunas excepciones, acentuándose luego: en 1965-66, el dólar pasa de 24 a 70 pesos la unidad.

111. Según las estadísticas oficiales del Ministerio de Industrias y Trabajo, el costo de la vida, con una base 100 para 1948, registra en los últimos años los siguientes aumentos:

febrero de	1959:	244,5
diciembre	1959:	335,8
diciembre	1960:	439,7
diciembre	1961:	503,2
diciembre	1962:	581,8
noviembre	1963:	729,6

(Cf. QUIJANO, "Marcha", 6 de diciembre de 1963, p. 5). Adde: de 1964 a 1966, el proceso se acelera, llegando en julio de 1966 a 2.720,7.

112. CIDE, capítulo II, p. 2 y 6. Pero esto no equivale a negar la influencia de factores internos independientes, tales como la inadecuación de las estructuras de producción.

113. Las causas clásicas son siempre válidas (el único gran centro urbano,

En efecto, la estructura agraria muestra una tendencia a la concentración de grandes propiedades¹¹⁴ que acentúa el éxodo rural: como el sector industrial no se desarrolla en las mismas proporciones y permanece incluso estancado¹¹⁵ o en retroceso, la desocupación comienza a hacerse sentir muy duramente¹¹⁶ y

político, administrativo, cultural, agrícola, de comunicaciones, industrial, de servicios públicos y sociales y de inmigración), pero a ellas se agrega la burocratización desenfrenada de los últimos años. La República Oriental se vuelve el país más urbanizado del mundo después de Inglaterra: si se aplicaran a la República Oriental ciertas técnicas sociológicas anglo-americanas, se llegaría a decir que toda la República Oriental forma parte del área metropolitana de Montevideo (Cf. RAMA, *De la singularidad de la urbanización en el Uruguay*, "Rev. de Ciencias Sociales", vol. VI, N° 2, junio de 1962, Puerto Rico, p. 177 ss., obra que sin disponer aun de los datos del censo de 1963 decía que la República Oriental es una especie de "Ciudad Estado" a la manera de la "polis" griega o de las ciudades del Renacimiento, p. 183). Esta urbanización es uno de los factores principales de la falta de empuje demográfico, que una política familiar insuficiente y parcelaria ha sido incapaz de superar. **El envejecimiento de la población** de la República Oriental, alcanza grados alarmantes y engendra un **malthusianismo generalizado**, que se caracteriza por: un efecto conservador sobre las estructuras sociales, un nivel de inversiones insuficiente, el deterioro de la estructura económica que acarrea un comienzo de descapitalización del país. Además, medidas legislativas y gubernamentales tienden a proteger y a conservar la situación de ciertos grupos de productores marginales en detrimento del interés económico del país y del mejoramiento de la productividad; la psicología colectiva tiende a conservar las estructuras arcaicas, el total de jubilados y pensionistas alcanza al 10% de la población total. Sobre este problema: SOLARI, *El fenómeno del envejecimiento de la población uruguaya*, "Rev. mexicana de sociología", México, 1957, N° 2, p. 437-445; GANON, *Factores demográficos que retardan el desarrollo económico y social del Uruguay*, "Boletín del Centro Latino-americano Inv. C. Sociales", Río de Janeiro, p. 4-14; SOLARI, *El envejecimiento de la población del Uruguay y sus causas*, ibidem, p. 55 ss. Otra consecuencia podría ser agregada: la gerontocracia alcanza en todos los grupos políticos una importancia innegable y creciente. La mayoría de las organizaciones sociales y políticas son dirigidas por hombres de más de 60 años: el peso de la juventud es muy restringido en todos los partidos.

114. Cf. SOLARI, *Sociología rural nacional*. 1958; RAMA, cit., p. 184-85; CIDE, capítulo II, p. 35-37.

115. CIDE subraya el estancamiento generalizado: Introducción, p. 1; capítulo II, p. 13, 53, 189.

116. CIDE, cap. II, p. 121, subraya que es creciente en 1962.

la inflación creciente de los servicios (y especialmente del parasitismo burocrático) funciona como un gigantesco “seguro contra la desocupación”, puesto por los partidos al servicio de los partidarios sin empleo. Este fenómeno se agrava con una hinchazón igualmente artificial de los servicios de seguridad social ¹¹⁷.

Pero los salarios —aun los más altos— y las modestas jubilaciones y pensiones son devorados por la inflación: la ayuda del Estado se vuelve ilusoria. Paralelamente, la absorción de desocupados fuera de toda medida razonable, disminuye la eficacia de los servicios públicos y sociales, y en lo relativo a las nacionalizaciones, pone en peligro todos los frutos de la sabia política de los primeros años del siglo XX. Prácticamente, en múltiples campos, la competencia privada (especialmente la dominada por el capital extranjero) logra aventajar a las empresas públicas desviando así los efectos esenciales de las nacionalizaciones. Pueden citarse al respecto, los fenómenos relativos a la banca nacionalizada ¹¹⁸, los transportes ¹¹⁹, la energía ¹²⁰, el correo inter-

117. Cf. SOLARI, *El envejecimiento...*, cit. Si se calcula en 260.000 el número de agentes públicos (funcionarios, contractuales de derecho privado, etc.) y en 300.000 el de jubilados y pensionistas, la cifra de 560.000 personas dependientes directamente de servicios estatales promueve la comparación con la población total de alrededor 2:600.000 habitantes. Si ello correspondiera a una verdadera descentralización y a una eficaz nacionalización, sería admisible; pero cuando la descentralización es una ficción y las nacionalizaciones se tornan un mito, podemos preguntarnos cuál es el porvenir económico de este país.

118. El Banco de la República, cuyas reservas en oro y divisas disminuyen constantemente pese a un endeudamiento exterior creciente es impotente para orientar el crédito y frenar la especulación. Los bancos privados autorizados a operar como bancos de depósito y de negocios, dominan el mercado: con motivo de recientes negociaciones internacionales (1963) con miras a la obtención de nuevos créditos para el Banco de la República, el Presidente de éste debió ser acompañado por los principales directores de los bancos privados.

119. Los ferrocarriles, muy deficitarios, enfrentan la exitosa competencia de la carretera, dominio exclusivo de la “libre empresa”.

120. De la nota precedente se deduce un aumento constante del consumo de derivados del petróleo. Por otra parte, dichos productos tienden a reemplazar a la hulla en las locomotoras. El monopolio de la energía eléctrica se vuelve un embaucamiento cuando es reemplazada como fuente de energía por productos importados. Por otra parte, las

departamental y las telecomunicaciones internacionales ¹²¹, etc. Esta disminución de eficacia y el aumento del precio de los servicios afectan en particular a las clases populares, lo que provoca tensiones sociales: puede destacarse una cierta proletarización de las clases medias ¹²², la baja del poder de compra del obrero ¹²³. Se formula incluso la pregunta de si no están agotadas las posibilidades de desarrollo social de la República Oriental ¹²⁴.

51. D) **Los datos políticos.** La crisis económica y social es netamente más grave que la de 1933, que causó la abolición del primer ensayo oriental de Ejecutivo colegiado ¹²⁵. Luego de haber trazado este marco que muestra las dificultades que enfrentan las instituciones creadas por la Constitución de 1952, trataremos de ver cuál es la reacción de los electores y de los partidos durante los doce años que van de 1952 a 1963.

52. a) **El sistema electoral.** Los designios de la hoja única de votación y de la "competencia" por la mayoría del Ejecutivo han triunfado parcialmente: una concentración electoral progresiva hacia los dos grandes partidos se produce ¹²⁶. Ellos atraen a su seno a nuevas fuerzas electorales y frenan todo

usinas hidro-eléctricas sufren la competencia, en el seno de la propia empresa estatal, de usinas térmicas alimentadas por combustibles igualmente importados.

121. El correo público y el telégrafo internacional sufren la competencia y son hasta reemplazados por empresas privadas de transporte y empresas extranjeras de telegrafía.
122. Cf. GANON, *Estratificación social de Montevideo*, "Boletín del Centro Latino-americano Inv. C. Sociales", VI, N° 4, nov. 1961, p. 303 ss. Este autor afirma la existencia de una disminución gradual de las clases medias en provecho de las clases populares, proceso que comenzaría en 1953 (p. 313-14).
123. CIDE, capítulo II, p. 185.
124. CIDE, capítulo II, p. 32-33.
125. Cortiñas Peláez, Nos. 50 a 53 y nota (154).
126. Naturalmente, en torno a los dos grandes núcleos que eran mayoritarios en 1952, y que tenían probabilidades de tener dicho carácter en las elecciones de 1954. El sector "batllismo" del Partido "Colorado" engloba progresivamente al sector anticolegialista; el sector "herreísmo" del Partido "Blanco", tras haber obtenido la incorporación de un sector minoritario del Partido Nacional Independiente (1954),

desarrollo de los pequeños partidos que totalizan hoy siempre menos del 10% del Cuerpo Electoral.

Pero este éxito no es sino parcial: la Constitución sigue siendo una "blue sky law" ¹²⁷ en cuanto a su designio de facilitar una unión orgánica de los grandes partidos: la incoherencia de éstos es siempre vivaz ¹²⁸ y las fracciones rebeldes impiden en el Parlamento, gracias a la representación proporcional ¹²⁹ el éxito de la acción mayoritaria del Ejecutivo.

53. b) **Los partidos políticos.** La Constitución de 1952 marca el pasaje de los dos partidos tradicionales, de la "Gemeinschaft" a la "Gesellschaft", de los partidos comunitarios a los partidos societarios ¹³⁰. Al ideal de la tradición y de las guerras civiles del siglo XIX, se superpone el interés burocrático como motivo de adhesión. Los dos partidos, vueltos partidos "con vocación

logra englobar al resto de los "liberales" en torno a su ala disidente, el "Movimiento Popular Nacionalista", que se opone progresivamente al personalismo de HERRERA, bajo la orientación de un líder montevideano, FERNANDEZ CRESPO. Este asume las preocupaciones sociales nacionalistas de comienzos de siglo (Cortíñas Peláez, N° 34) y logra llegar a la Presidencia del Consejo (1963), encabezando la lista triunfante.

127. Expresión empleada con humor por LAMBERT, para caracterizar el divorcio entre las reglas y la realidad política y social de América Latina (p. 149 ss.).
128. JIMENEZ DE ARECHAGA, *La Constitución de 1952*, cit., critica severamente la falsificación de la realidad política mediante el doble voto simultáneo. Las fracciones se aprovechan del "lema" común y tradicional para la campaña electoral, pero careciendo de un programa coherente, reasumen luego su libertad, lo cual es aun más grave cuando han ganado la elección y les corresponde gobernar. GROS ESPIELL, *Las Constituciones...* muestra que las indecisiones del Ejecutivo y la falta de coordinación entre éste y el Parlamento se deben, no a la estructura institucional, sino a la estructura de los partidos que carecen de unidad de acción (p. 115).
129. Como en general (caso de los períodos 1955-59 y 1963-67 con las victorias "colorada" y "blanca", respectivamente de Batlle Berres y Fernández Crespo) son los sectores progresistas los que predominan en cada partido, la rebelión alimentada por la representación proporcional significa la resistencia de los sectores más reaccionarios dentro del tradicionalismo.
130. Cf. DUVERGER, *Les partis...*, p. 149 ss., respecto de esta terminología.

mayoritaria”¹³¹, compiten para satisfacer a un número creciente de desocupados: el reparto de los puestos en el seno de los Consejos Directivos de los establecimientos descentralizados (3 y 2, 4 y 3) se aplica también al nombramiento de todos los agentes públicos, desde los altos funcionarios hasta el último de los obreros de las empresas públicas. Por más que se diga que “cuando el Poder necesita comprar las conciencias, ello implica que ellas son más libres que nunca y que se teme su libertad”, de hecho, una especie de “despolitización” —implícita en esta acción— comienza a intensificarse: un porcentaje importante de los electores quiere una victoria de su partido, sólo para entrar en la burocracia y sin pedir al Partido plan preciso de gobierno alguno. Los partidos terminan queriendo el Poder por el Poder, y sin preocuparse por atacar las causas profundas de la crisis, se contentan con probar “su fidelidad” a sus electores¹³².

54. c) **La rotación en el Poder.** En 1958, por primera vez en 94 años, el Partido “Blanco” se impuso en las elecciones estatales, y por una amplia mayoría (51% contra 40% a los “colorados”, aproximadamente). La Ley de HATSCHEK¹³³, completada por las consecuencias impopulares de la crisis y por una oposición implacable de HERRERA a la acción de BATLLE BERRES —ganador de las elecciones de 1954 a la cabeza de la lista mayoritaria—, explican este resultado, confirmado por una mayoría más débil en la elección de 1962 (47 contra 44%). El resultado fue también facilitado por la llegada sobre la escena política de una fuerza nueva, de naturaleza gremial, **La Liga Federal de Acción Ruralista.**

La Liga Federal, agrupación de defensa de los intereses de los productores rurales pequeños y medianos, es la obra de un locutor radial, “Chico Tazo”, quien durante casi 20 años, or-

131. En el sentido de DUVERGER, *ibidem*, p. 314 ss.

132. Los pequeños partidos no tienen ahora la posibilidad de actuar en dicho sentido. Pero es razonable pensar que su acción, si llegaran al Poder, no invertiría la corriente: en el único órgano de la Administración en el cual “participan”, la Corte Electoral, han admitido desde un comienzo el reparto de los “despojos”, proporcionalmente a los votos de cada Partido (Cf. TAYLOR, *cit.*, p. 28-29).

133. *Supra*, nota (45).

ganiza pacientemente pequeños grupos rurales a los cuales brinda informaciones preciosas para sus intereses, en el curso de su audición diaria. Ex-candidato colorado a legislador, logra mantener a la Liga al margen de los partidos, recomendando a sus simpatizantes en 1954 que voten por los candidatos favorables a sus intereses (Batlle Berres y Herrera) dentro de cada partido tradicional. En 1958, Herrera logra hacerlo entrar en el Partido "Blanco", gracias a la inclusión de tres "blancos ruralistas" entre los seis candidatos inscritos en la lista que resulta victoriosa: esto hace de "Chico Tazo" (cuyo apellido es Nardone), un Consejero Nacional de Gobierno, segundo en la lista triunfante. Pero poco tiempo después de esta victoria, la muerte de HERRERA y una seria enfermedad de BATLLE BERRES, hacen de "Chico Tazo" un líder de gran peso: desarrolla una política deflacionista que beneficia especialmente a las clases poseedoras pero no logra detener los factores de inflación. Olvida rápidamente su "impulso social", no hace nada por la reforma agraria (que se halla sin embargo en el centro mismo de "su programa"), estimula peligrosamente el papel de las fuerzas armadas y trata en vano de constreñir a la república a sostener la política anglo-americana en Cuba ¹³⁴.

El cambio de mayoría beneficia entonces a la fracción urbana y populista del Partido "Blanco": su líder, FERNANDEZ CRESPO, promete en 1963, en su discurso de investidura, comprometer al país en las vías de la planificación indicativa y de la integración latino-americana ¹³⁵.

55. E) **La colegialidad en acción.** La llegada de los "blancos" no puede explicarse, y el cálculo de las probabilidades de éxito del nuevo equipo en el Poder no puede hacerse, sino considerando la dinámica de la colegialidad durante estos años. Los designios de la Constitución sufren desviaciones y revelan insuficiencias. Pero la fórmula muestra también una gran estabilidad.

134. Toda su conducta, calificada a justo título de "fascista", explica la gratitud debida a la colegialidad, que evitó su gobierno personal (Cf. NIEDERGAN, *Les 20 Amériques Latines*, ed. Plon, Paris, 1962, p. 117).

135. Diario "El Bien Público", ed. aérea, marzo de 1963.

56. a) **Las desviaciones** apuntan a la elección y a la acción misma.

La elección buscaba evitar la incoherencia de acción de la mayoría, atribuyendo seis puestos a la lista mayoritaria del partido vencedor: ahora bien, las fracciones alteran el principio desde 1958, haciendo de la lista misma el objeto de una coalición, lo que tiene la ventaja de concentrar a las fracciones para la elección, pero arriesga dividir al Ejecutivo si la "lista de coalición" triunfa.

El diálogo buscado se falsea ya que la mayoría trata de evitar todo debate, llegando a las sesiones con posiciones definidas previamente en el seno de "la reunión de los Consejeros de la mayoría".

La minoría, impotente, toma el Consejo como tribuna de la oposición: HERRERA especialmente, aprovecha la resonancia de sus intervenciones en el Consejo (1955 a 1959) para mellar directamente la acción y el prestigio de BATLLE BERRES, políticamente arruinado cuando las elecciones de 1958.

57. b) **Las insuficiencias.** Ellas se resumen en la incapacidad del Ejecutivo para quebrar las estructuras atrasadas del país. El Consejo muestra a veces una gran energía, pero sólo contra ciertas huelgas de servicios públicos¹³⁶ alternativamente bajo mayorías "coloradas" (1952) y bajo mayorías "blancas" (1962-63). Evidentemente, es más fácil adoptar conductas negativas, que realizar creaciones positivas¹³⁷; pero el Consejo hubiera procedido mejor si se hubiera abocado a las cuestiones claves, como la reforma agraria¹³⁸ y el control de la banca privada. En la defensa de sus proyectos en estas materias no muestra una energía similar, tratándose entonces de proyectos "para

136. Esta acción del Ejecutivo constituye, por otra parte, una violación de la Constitución, que reconoce el derecho de huelga de funcionarios y agentes públicos en general (Cf. nuestro artículo precitado *Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay*, Nos. 10-11 y notas (24) y (25).

137. Cf. VANGER, *cit.*, comentando la adopción de medidas de seguridad en 1952.

138. Está en el centro de todos nuestros problemas: PIERSON y GIL, p. 25; LAMBERT, afirma: "el partido colorado ha evitado entrar

la galería". Debe destacarse, sin embargo, que los Ejecutivos unipersonales habían y habrían sido igualmente impotentes.

Desde un punto de vista institucional, la conquista de la mayoría del Consejo por una fracción partidaria no significa la de las mayorías parlamentarias necesarias en materia financiera y en materia de política internacional: el regateo de votos es penoso, salvo cuando la fracción que detenta el Gobierno del Estado es diversa de aquélla que detenta el Gobierno Departamental de Montevideo. En esta hipótesis, los intereses recíprocos terminan por entenderse¹³⁹; pero aun en estos casos, la ausencia de una rápida salida a los conflictos entre poderes, confirma las críticas agudas de Juan Andrés RAMÍREZ¹⁴⁰.

58. c) **Las virtudes de la estabilidad.** Experiencia renovadora de la democracia de diálogo, los debates publicados y comentados por la prensa son a veces una verdadera escuela de civismo. El control tenaz de la minoría le permite preparar sus equipos para el relevo del Poder: no es un azar si el primer titular de la lista blanca triunfante en 1958 así como el de la lista triunfante en 1962 habían sido anteriormente Consejeros Nacionales de la minoría en el seno del Ejecutivo. Esta rotación en el Poder comienza a volverse regular: ninguna de las elecciones que

en conflicto con el partido blanco sobre la cuestión agraria... El partido colorado ha hecho de Montevideo un modelo de **welfare state** que igualan pocos países europeos(...) pero limitando su acción a Montevideo y a las zonas más evolucionadas, dejando a los caciques blancos como señores en su casa. Mientras que Montevideo es brindada como ejemplo por los autores norteamericanos como una Suiza latinoamericana, la región norte del país podría parecer muy atrasada en sus estructuras arcaicas hasta a sus vecinos brasileños del Río Grande del Sud (p. 227, cuadro que simplifica mucho la fisura bipartidaria, pero muy exacto en cuanto al dualismo de Montevideo y el interior atrasado); hasta MARTÍNEZ LAMAS, **Riqueza y pobreza del Uruguay**, 2ª ed., Atlántida, 1946, no puede dejar de marcar las consecuencias del latifundio (p. 154).

139. Así, entre 1959 y 1963, entre los blancos de extrema derecha (titulares de la mayoría del gobierno estatal) y los blancos socio-liberales (titulares de la mayoría de la administración de Montevideo); y entre 1963-67, entre los blancos socio-liberales (gobierno estatal) y los colorados (administración montevideana).

140. Precitado, *supra*, nota (103).

tienen lugar bajo la Constitución de 1952 es ganada por la fracción en el Poder; y uno de estos cambios de mayoría permite al principal partido de oposición llegar a la mayoría del Ejecutivo por primera vez en casi un siglo.

La política internacional de la República Oriental asume, con la colegialidad, un carácter más digno y más adecuado, ya que un colegio ha sido siempre más apto que un hombre aislado para resistir a las presiones imperialistas. Ya cuando el asunto de Guatemala (1954), la mayoría "colorada" escucha en amplia medida el parecer de la minoría, y la delegación a la Asamblea General de la O. N. U. sabe defender la libertad de acceso a la organización mundial por parte de los miembros de una organización regional¹⁴¹. En 1960-63, la República Oriental, contrariamente a la tradición uruguaya de sumisión a las "sugerencias" de Washington, es uno de los cinco países latino-americanos que resiste tenazmente la ruptura de sus relaciones diplomáticas con Cuba, e instaura renovados vínculos comerciales con los países del Este¹⁴². El gobierno quiere proseguir una política occidental, pero independientemente¹⁴³.

No puede afirmarse que la colegialidad esté definitivamente establecida, bajo su forma actual, en las instituciones orientales; pero la oposición de los pequeños partidos (particularmente del demócrata-cristiano) y del "Herrerismo" apoyado por "Chico Tazo" fracasa ampliamente en 1958 y 1962, con proyectos de reforma constitucional que piden el restablecimiento de un Jefe de Estado unipersonal¹⁴⁴. La Constitución de 1952, nacida de

141. Cf. *Uruguayan Institute of International Law* (foreword by E. JIMENEZ DE ARECHAGA), *Uruguay and the United Nations* (National studies on international organization), ed. Manhattan Publishing Company, New-York, 1958, p. 82-83.

142. *Diario "El Bien Público"*, ed. aérea, mayo y diciembre de 1963, respectivamente.

143. *Declaración del Subsecretario de Relaciones Exteriores*, "El Bien Público", ed. aérea, N° 471, 16 de julio de 1963.

144. En el referéndum de 1958, los proyectos de reforma obtuvieron, respectivamente: el de los pequeños partidos ("reforma popular"), proponiendo un régimen parlamentario, 235.941 votos, 23,04% de los sufragantes y 16,74% del Cuerpo Electoral; el de Herrera y "Chico Tazo", semejante al régimen de 1934-42, pero con un Presidente electo en hoja separada y al margen de los partidos, 153.662 votos,

una mayoría muy frágil, supera la duración de las constituciones de 1934 y 1942, aproximándose a la duración de la Constitución de 1918. Trataremos de examinarla ahora en esta perspectiva comparativa, enfocándola conjuntamente con la Constitución madre, la de Suiza.

Sección II Balance comparativo

59. A) **Con la colegialidad suiza.** En ambos casos, trátase de Ejecutivos colegiados monistas, carentes de hecho o de derecho de una mayoría estable, y de legislativos bicamerales ¹⁴⁵, pero **las diferencias superan con mucho a las semejanzas:**

- a) En Suiza, los Consejeros Federales están especializados a la cabeza de los diferentes "departamentos", en la República Oriental tenemos Ministros subordinados al Consejo;
- b) El sistema multipartidario suizo es coherente y el Consejo logra dominar a la Asamblea Federal que lo elige; el sistema bipartidista oriental es incoherente y un Consejo elegido por sufragio universal directo no llega fácilmente a dominar a la Asamblea General;
- c) La legislación y la práctica suizas reconocen importantes atribuciones al Presidente del Consejo Federal que actúa en nombre y **ad referéndum** del Consejo; en la República Oriental, el Presidente es **primus inter pares**;
- d) En la práctica, el Consejo Federal goza de una amplia potestad reglamentaria, y de poderes extraordinarios que incluyen la delegación legislativa en tiempo de crisis; en la República Oriental, la doctrina y la práctica se los niegan;
- e) El Consejo suizo es federal, el Consejo Nacional de Gobierno actúa en un Estado unitario;
- f) Los Consejeros Federales tienen una gran estabilidad, siendo indefinidamente reelegibles; los Consejeros Nacionales sólo

15,01% de los sufragios y 10,90% del Cuerpo Electoral. Les era necesario alcanzar la mayoría absoluta y el 35% respectivamente.

En 1962, el resultado es aun más magro para los reformistas.

145. Pero el bicameralismo en Suiza se justifica por el federalismo, aunque éste disminuye progresivamente ante los avances de la centralización. Cf. SCHINDLER, *Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz*, "Jahrbuch des öffentlichen Rechts" (Neue Folge), t. 9, Tübingen, 1960, p. 4 ss., especialmente 45 ss. y 67-68.

son reelegibles cuando ha transcurrido un período de cuatro años desde su cese;

g) Las desviaciones de la colegialidad la hacen más eficaz en Suiza, más impotente en la República Oriental;

h) La teoría quiere ver en Suiza un gobierno de asamblea muy dulcificado, y en la República Oriental un fuerte predominio del Ejecutivo; la práctica invierte las tendencias de los constituyentes.

60. B) **Con la colegialidad de 1918.** Entre los dos intentos más destacados hechos en la República Oriental para establecer un Ejecutivo colegiado,

a) **Las semejanzas son interesantes:**

1) El Jefe de Gobierno es colegiado (en 1918, sólo en lo relativo a los Ministros sometidos al Consejo Nacional de Administración);

2) Los Ministros están subordinados al Poder Ejecutivo, del cual no forman parte;

3) La colegialidad comporta el **two-party system** con un tercio para la minoría y dos tercios para la mayoría;

4) El nombramiento de los Consejos Directivos de los establecimientos públicos autónomos y descentralizados por servicios es realizado por el Ejecutivo colegiado;

5) El Parlamento frena la acción del Ejecutivo, ya que la representación proporcional impide constituir una mayoría suficiente; por otra parte, una estructura bicameral es absurda en un país unitario;

6) La distinción entre la ley y el acto administrativo sigue siendo formal, el dominio legislativo ilimitado, el dominio reglamentario autónomo casi inexistente, la delegación legislativa y los plenos poderes prohibidos, las leyes referendarias a iniciativa del Ejecutivo y el veto, desconocidos;

7) La separación de Poderes, en derecho en 1918 y de hecho en 1952, es bastante estricta: ni disolución ni cuestión de confianza, la censura imprevista o caída en desuso;

8) Según grados variables, las colectividades territoriales alcanzan una importante autonomía financiera que comprende el poder de crear y modificar impuestos.

Pero,

b) **Las diferencias** prevalecen:

- 1) Mientras que el **two-party system** es un hecho secundario para el derecho oriental en 1918, se halla en el centro de gravedad de la Constitución de 1952;
- 2) El Ejecutivo monocéfalo monista de 1952 se distingue del Ejecutivo bicéfalo pero igualmente monista de 1918;
- 3) El Jefe de Estado es unipersonal en 1918, colegiado en 1952;
- 4) La "colegialización" total del Ejecutivo y de la administración descentralizada en 1952, permite a la minoría ejercer un control "interno" más completo y equivale a una especie de **shadow cabinet** constitucionalizado;
- 5) La Constitución de 1952 aporta restricciones más grandes en lo relativo a la acción financiera del Legislativo y de los Gobiernos Departamentales;
- 6) Las elecciones simultáneas y la hoja única de votación, contribuyen en 1952 a centralizar la vida política;
- 7) La descentralización por servicios, (salvo para ciertos servicios docentes) y la planificación, son inexistentes pero en 1952 este defecto puede considerarse como más grave, ya que se ha tomado conciencia de él;
- 8) Las posibilidades de burocratización acelerada del país, abiertas por la Constitución de 1952, trastornan a los partidos políticos y marcan su pasaje de partidos comunitarios a partidos societarios;
- 9) La inexistencia de la descentralización y de la planificación, y el auge de la burocratización, ponen en peligro en 1952 todas las conquistas de las nacionalizaciones y de la seguridad social.

61. C) **Con la colegialidad de 1934-42.** Una mirada de conjunto sobre las dos últimas etapas de la colegialidad oriental, nos permite captar que:

a) **Las semejanzas** son mínimas:

- 1) Al monismo jurídico de 1952, corresponde en 1934-42 un monismo de hecho con el Presidente de la República;
- 2) El Parlamento frena la acción del Ejecutivo, ya que aquél carece de homogeneidad como consecuencia de la aplicación de la representación proporcional (salvo en el Senado de 1934,

pero para caer en el otro extremo, del medio y medio); por otra parte, la estructura bicameral, absurda en un país unitario, juega un papel conservador;

3) El distingo entre la ley y el acto administrativo sigue siendo formal, el dominio legislativo ilimitado, el dominio reglamentario autónomo casi inexistente, la delegación legislativa y los plenos poderes prohibidos, las leyes referendarias a iniciativa del Ejecutivo y el veto, desconocidos;

4) El predominio del Jefe de Estado sobre los Ministros (pero con fundamentos muy diferentes, políticos en 1934-42, jurídicos en 1952).

Pero,

b) **Las diferencias son muy importantes:**

1) El Jefe de Estado es unipersonal en 1934-42, colegiado en 1952;

2) El Jefe de Gobierno es unipersonal en 1934-42, colegiado en 1952;

3) Los Ministros pueden formar parte del Ejecutivo en 1934-42, siendo excluidos de él en 1952;

4) El **two-party system** es una preocupación común de las Constituciones de 1934 y de 1952, pero se esfuma en 1942;

5) El **two-party system** de 1934 es menos perfecto que el de 1952, alcanzando sólo eventualmente la cumbre del Ejecutivo y no jugando en las colectividades territoriales, cuyo Ejecutivo es unipersonal. Nunca logra asegurar la rotación de los Partidos en el Poder;

6) Las Constituciones de 1934-42 tratan de instaurar un régimen parlamentario racionalizado: la de 1952, de abandonar ese designio;

7) Los medios de acción recíproca entre los Poderes son jurídicamente más eficaces en 1934-42, y sobre todo, los textos prevén la disolución para resolver los conflictos;

8) El control legislativo, sobre los nombramientos de los Consejos directivos de los establecimientos públicos autónomos y descentralizados, y sobre el proyecto de ley presupuestaria, es disminuído en 1952;

9) La Constitución de 1934-42 contiene las limitaciones más grandes a la descentralización territorial, eliminando la autonomía financiera;

10) Las elecciones simultáneas y la hoja única de votación, son adoptadas definitivamente en 1952, asegurando la centralización de la vida política;

11) La inexistencia de la descentralización por servicios y de la planificación, son una insuficiencia más grave en 1952 que en 1934-42, y ponen en peligro todas las conquistas de las nacionalizaciones y de la seguridad social;

12) Las Constituciones de 1934-42, una Ley de 1931 y los acuerdos suscritos por los dos grandes partidos en 1947, no daban sino tímidos esbozos de una transformación que se manifiesta a plena luz en 1952: la de nuestros dos partidos tradicionales, de partidos comunitarios en partidos societarios.

CONCLUSIONES GENERALES

En dos palabras, la Constitución de 1952, iluminada por la historia constitucional y el derecho comparado, muestra UN ACTIVO INSUFICIENTE.

62. A) **Un activo.** Resultado de una evolución histórica progresiva, la afirmación de la colegialidad integral pretende superar definitivamente las vacilaciones que jalonan durante más de un siglo la vida constitucional oriental. Dicha afirmación comprende ciertos elementos que sería equivocado descuidar en una reforma futura, y que constituyen un valioso aporte al derecho público comparado:

a) La búsqueda de un **"leadership nacional"** fuerte, compatible con el diálogo, esencia de la democracia occidental; y éste, transpuesto de un nivel inter-orgánico (Ejecutivo-Legislativo) a un nivel intra-orgánico (en el seno mismo del Ejecutivo);

b) Un retorno a la separación de Poderes y un abandono matizado y prudente del parlamentarismo, incompatible este último con la vida política de los países subdesarrollados;

c) Una hábil superposición del sistema electoral mayoritario, a la representación proporcional, respectivamente para los Poderes Ejecutivo y Legislativo; esta superposición, combinada con la simultaneidad de las elecciones y la hoja única de votación, contribuye a reforzar el **leadership** del gobierno del Estado y la centralización política del país;

d) Una responsabilidad de los Poderes públicos que juega ante un único árbitro, el Cuerpo Electoral.

63. B) **Pero insuficiente.** Los progresos innegables de la Constitución respecto de las que la han precedido, no deben hacernos olvidar sus insuficiencias. La evolución constitucional deberá continuar, reforzando a un mismo tiempo la eficacia de la Administración y el papel del pueblo como árbitro supremo del diálogo:

a) El Ejecutivo está sobrecargado, la desconcentración es insuficiente. El Consejo Nacional de Gobierno y sus Ministros ofrecen una buena base para intentar el ensayo de una distinción orgánica entre el Gobierno y la Administración Central suprema, como lo prevé el artículo 103 de la Constitución suiza. Sería necesario hacer una desconcentración de las materias administrativas en beneficio de los Ministros, con recurso directo ante la jurisdicción administrativa;

b) La colegialidad está concebida de manera demasiado rígida: necesita una flexibilización, mediante atribución de ciertos poderes *ad referéndum* al Presidente del Consejo;

c) Los conflictos entre los Poderes no tienen solución jurídica. Los procedimientos imaginados por **BATLLE** y **ORDOÑEZ** y **MARTINEZ TRUEBA** para reforzar la acción del Ejecutivo (el llamado al pueblo mediante referéndum, la aprobación automática de los presupuestos) contribuirían a atenuar conflictos;

d) El gobierno estable, que se volvería un gobierno de legislatura, debería ser coordinado con un sistema de planificación económica, que, unido a una verdadera descentralización, permitiera la nueva revaloración de las empresas nacionalizadas.

Pero la gran insuficiencia es y corre el riesgo de seguirlo siendo, la incoherencia del **two-party system** practicado en la República Oriental, fuente y tumba de la colegialidad. Ambos partidos necesitan una profunda renovación ideológica.

HERRERA escribía en 1912:

“Se vio entonces (ya antes de 1898) claramente que el bienestar de Cuba dependía de la voluntad de los Estados Unidos de América (. . .) Se vio entonces que con una palabra de los Estados Unidos de América, con sólo poner en observación un arancel

nuevo (...) toda esa prosperidad de que Cuba disfrutaba por primera vez, después de tantos años, podía venirse al suelo”.

Y agregaba más adelante: “Así (...) todavía no hemos tenido tiempo para ponernos de acuerdo sobre los grandes intereses exteriores de la nación y sobre la mejor manera de servirlos”¹⁴⁶. BATLLE y ORDOÑEZ decía en 1925: “La propiedad en realidad no debe ser de nadie, o más bien dicho, debe ser de todos, y la entidad que representa a todos debe ser la sociedad. La propiedad, pues, debe ser de la sociedad”¹⁴⁷.

Estas palabras de HERRERA y de BATLLE y ORDOÑEZ nos muestran el camino del porvenir. El retorno a las fuentes podría ser un fermento de renovación.

146. *El Uruguay internacional*, ed. Grasset, París, 1912, p. 139 y 358.

147. Discurso a la Convención del Partido “Colorado”, junio de 1925, citado por GROMPONE, *La ideología de Batlle*, prólogo de Germán RAMA, ed. Arca, Montevideo, 1962, pp. X y 51.