



### **Evolución de nuestra ingeniería constitucional a partir de las disputas de los actores políticos**

**Evolution of our constitutional engineering from the disputes of political actors**

**Evolução da nossa engenharia constitucional a partir das disputas dos atores políticos**

**Diego Moreno<sup>1</sup>**

**Prof. Historia del Derecho (Udelar)**

**dmmoreno28@gmail.com**

---

<sup>1</sup> Profesor adjunto de Historia del Derecho y Derecho Romano, Abogado y Licenciado en Relaciones Laborales Udelar, Maestrando de Historia Política Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades Udelar  
Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8666-4590>.

### **Resumen**

El presente trabajo supone un análisis histórico para comprender las transformaciones de nuestra ingeniería constitucional a partir de las disputas de los actores políticos. Conjugando los aportes de la historiografía jurídica y política se intenta examinar cómo los cambios de nuestra ingeniería constitucional son fruto de diversos acuerdos entre los partidos políticos que determinan el accionar de los mismos, adaptándose a esas reglas cuando se logra un equilibrio que no genera incentivos para cambiar de estrategia, o se modifican conforme a derecho o por rupturas institucionales frente a la necesidad de generar un nuevo punto de equilibrio. El proceso de experimentación institucional en Uruguay no supuso un conjunto de cambios adoptados sin una orientación específica. Por el contrario, la realidad muestra que cada nueva solución institucional estuvo inspirada en los conflictos y problemáticas de los períodos anteriores. Los instrumentos normativos nacidos de un proceso histórico inciden en esa realidad. Su construcción, acatamiento y violaciones han sido y son elementos ineludibles para comprender no solo el proceso histórico uruguayo sino también el ordenamiento jurídico existente.

*Historia, Derecho, Constitución, Sistema Político*

### **Abstract**

This work involves a historical analysis to understand the transformations of our constitutional engineering based on the disputes of political actors. Combining the contributions of legal and political historiography, we attempt to examine how the changes in our constitutional engineering are the result of various agreements between political parties that determine their actions, adapting to those rules when a balance is achieved that does not generate incentives for change strategy, or are modified in accordance with law or due to institutional ruptures in the face of the need to generate a new point of equilibrium. The process of institutional experimentation in Uruguay did not involve a set of changes adopted without specific guidance. On the contrary, reality shows that each new institutional solution was inspired by the conflicts and problems of previous periods. The regulatory instruments born from a historical process affect that reality. Its construction, compliance and violations have been and are unavoidable elements to understand not only the Uruguayan historical process but also the existing legal system.

*History, Law, Constitution, Political System*

### **Resumo**

Este trabalho envolve uma análise histórica para compreender as transformações da nossa engenharia constitucional a partir das disputas dos atores políticos. Combinando as contribuições da historiografia jurídica e política, procuramos examinar como as mudanças em nossa engenharia constitucional são resultados de diversos acordos entre partidos políticos

que determinam suas ações, adaptando-se a essas regras quando se alcança um equilíbrio que não gera incentivos à mudança estratégia, ou são modificados de acordo com a lei ou devido a rupturas institucionais diante da necessidade de gerar um novo ponto de equilíbrio. O processo de experimentação institucional no Uruguai não envolveu um conjunto de mudanças adotadas sem orientação específica. Pelo contrário, a realidade mostra que cada nova solução institucional foi inspirada nos conflitos e problemas de períodos anteriores. Os instrumentos regulatórios nascidos de um processo histórico afetam essa realidade. Sua construção, cumprimento e violações foram e são elementos inevitáveis para a compreensão não só do processo histórico uruguaio, mas também do sistema jurídico existente.

*História, Direito, Constituição, Sistema Político*

### [Un diálogo imprescindible entre la Historia del Derecho y la Historia Política para comprender el rol de los actores políticos en el diseño y los cambios del marco institucional](#)

Los cambios de los estudios históricos en Uruguay a mediados del siglo XX junto con la profesionalización de las ciencias políticas a partir de 1985, implicaron una verdadera renovación de las disciplinas incluyendo nuevos temas y problemas en la agenda de investigación, el adiestramiento en diversas técnicas y el desarrollo de la reflexión epistemológica.

En el terreno teórico-metodológico se visualizan esos cambios en la tipificación de nuevas categorías de fuentes, los aportes interpretativos que provienen de variados campos disciplinarios y el diálogo con las restantes ciencias sociales para abordar de manera más integral los fenómenos. También debe contabilizarse en el plano teórico-metodológico el cambio observable respecto a la diversificación de los sujetos, respondiendo a un interés por indagar la pluralidad de roles concurrente en la sociedad.

El campo de estudio se enmarca en la reciente convergencia entre la Historia Política y la Historia del Derecho. Las condiciones de este acercamiento se inician en el profundo debate hacia la segunda mitad del siglo XX sobre el estatus de las ciencias sociales.

La Historia del Derecho escrita principalmente por abogados, dejó de concentrarse exclusivamente en la evolución de las leyes y los paradigmas

jurídicos para observar prácticas, discursos y usos de la ley y la justicia. De la mano de historiadores jurídicos como Paolo Grossi, Pietro Costa, Giovanni Tarello, Maurizio Fioravanti, Mario Sbriccoli, Francisco Tomás y Valiente, Bartolomé Clavero y Manuel Antonio Hespanha, emergió una importante renovación conceptual y metodológica. El énfasis se desplazó de las fuentes normativas a su complementación con otras administrativas, sociales y políticas; de lo meramente jurídico a las racionalidades políticas más amplias en juego (Agüero, 2012:84).

La Historia Política hace ya tiempo que amplió su base de interés, de lo institucional en sentido estricto y de los más específicos avatares del poder (aquella historia de presidencias, elecciones y batallas) hacia la esfera pública, las prácticas y lenguajes cotidianos y los espacios de sociabilidad.

Desde que los historiadores de la política consideran como tal un espectro cada vez más amplio de fenómenos sociales, y desde que los historiadores legales comenzaron a hacerse preguntas mucho más variadas y complejas sobre la relación social que suponen las normas, ambas historias se encuentran interrelacionadas, compartiendo muchas veces los objetos de estudio, las fuentes y las interrogantes (Palacios, 2012: 44; Barreira, 2012: 51).

En nuestro país los primeros estudios específicos de Historia del Derecho estuvieron centrados en los ordenamientos jurídicos formales y en los cambios institucionales del sistema de gobierno y de alguna de las principales instituciones jurídicas. En ese sentido podemos resaltar la obra de Ferres en 1944 sobre la Administración de Justicia en Montevideo Colonial, los manuales de Historia del Derecho de Rocca en 1975, del profesor Blas Rossi en 1978, de Andrade de Ochoa en 1979 y las versiones taquigráficas de clase de Historia del Derecho de la profesora emérita Orfilia Fernández.

En la gran mayoría de los casos estos estudios produjeron un valioso conjunto de documentos descriptivos y concentrados en las disposiciones normativas. Los

textos procuran armonizar la descripción histórica con el análisis sistemático a través del estudio de fuentes primarias y textos contruidos.

Hacia finales del siglo XX y principios del XXI comienzan a surgir aportes de grandes juristas nacionales, generalmente del área constitucional (Arechaga, 1988; Cagnoni, 1992, Cassinelli, 1985; Correa 1993; Gallicchio, 1981; Gros Espiell, 1991; Korseniak, 2006; Pérez, 1993; Risso 2005), estas obras de ineludible contenido jurídico, con una mirada histórica y un análisis integral sobre las Constituciones y las características jurídicas de los períodos históricos que procuran un mayor acercamiento entre diversas disciplinas.

Desde la Historia Política como señala Gros Espiell (2012:4), Francisco Bauzá, Eduardo Acevedo, Pablo Blanco Acevedo, Alberto Zum Felde, Felipe Ferreiro, Eugenio Petit Muñoz, Ariosto D. González, Edmundo Narancio, Juan E. Pivel Devoto, son algunos de los grandes historiadores de nuestro país que al cultivar los estudios históricos prestaron gran relevancia a los aspectos jurídicos.

Uno de los ejes de la discusión de las últimas décadas en que convergen ambas disciplinas es el impacto de las instituciones sobre el sistema político. El eje teórico ha sido el nuevo institucionalismo, asumiendo que las instituciones buscan restringir el comportamiento de los actores políticos y establecen incentivos, así como dinámicas de cooperación y conflicto.

Siguiendo la obra de Sartori *Ingeniería Constitucional Comparada* (1994), el estudio de la política latinoamericana ha descuidado la importancia de las constituciones y las instituciones. No basta con quedarse en el estudio formal de las normas constitucionales, no se trata de estudiar las instituciones desde un punto de vista jurídico-formal. El análisis de las condiciones reales en las que debe funcionar una determinada Constitución adquiere gran importancia dado que ningún sistema formal de reglas puede funcionar sin estar acompañado de estructuras de incentivos y castigos que regulen el comportamiento de los actores políticos. El individuo como tal sigue siendo central en el análisis político, pero se encuentra inserto en un marco institucional que lo obliga y lo guía en sus decisiones.

No puede estudiarse la historia del Uruguay sin el análisis del Derecho, de su ideología, de sus ajustes y desajustes con la realidad, de sus efectos sobre la sociedad y la convivencia, de su incidencia en la formación del ser nacional, de sus violaciones, del ideal que encarnaba y de la acción docente que cumplió en la conformación de una conciencia institucional y de la consiguiente evolución política de la República.

Integrar la historia jurídica en la historia del Uruguay obliga a considerar la relación entre el Derecho y la realidad, los fundamentos y razones sociales, culturales e ideológicas que generaron o se tuvieron en cuenta para elaborar y aplicar ese Derecho y la influencia del Derecho en la evolución y en el devenir de esa sociedad, así como en la descripción de cada momento histórico de ese Derecho, tanto dogmática y formalmente como en cuanto a su efectividad y eficacia, a su efecto formador y a su influencia en el ser nacional, político, social y cultural (Gros Espiell. 2012: 12.).

#### [La derrota del ideario constitucional Artiguista en nuestra primera carta de 1830.](#)

Los proyectos de Constitución artiguistas fueron dos, uno Federal y otro Provincial. Ambos se redactaron hacia enero de 1813 en el marco de la instalación en Buenos Aires de la Asamblea General Constituyente.

En cuanto a las fuentes del proyecto Federal, de los 64 artículos que contiene, 16 artículos son tomados del Acta de Confederación de 1777 y 44 artículos tienen su fuente en la Constitución Federal Norteamericana de 1787. Consagra el sistema republicano y federal de gobierno, así como el principio de la separación de poderes. El segundo proyecto de Constitución Provincial tenía un total de 64 artículos. Su fuente es el modelo de Constitución de Massachusetts.

Dentro del ideario artiguista la autonomía obtenida en 1811 a consecuencia de los conflictos con Buenos Aires, se basaron en la teoría de la retroversión de la soberanía en caso de acefalía de la institución monárquica. El monarca ejerce el

poder por delegación, si falta, el poder se retrovierte a su fuente originaria. El problema, de primordial interés, fue analizado en el Río de la Plata por Moreno que planteó al respecto tres posibilidades: que recaiga en cada individuo; que recaiga en los pueblos o que recaiga en unidades más vastas, regiones o provincias unidas por tradición y necesidades comunes. Moreno, en la Gazeta, rechaza las dos primeras y acepta, en cambio, la última.

Artigas sostuvo, en cambio, la teoría de que la soberanía se retrovierte en "los pueblos", expresión que quiere referirse a las unidades urbanas y su jurisdicción, siendo un término de larga tradición en el Derecho Español y en el Derecho Indiano. Representa la idea de libertad expresada en una democracia participativa, llegando a plantear que los pobres pudieran tener el derecho al voto y que los cabildos fueran soberanos abiertos a todos los vecinos y no sólo a quienes tuvieran propiedades. Junto con la idea de democracia participativa, Artigas desarrolla cabalmente la concepción republicana de división de poderes independientes y profundiza una propuesta de democracia con igualdad de derechos entre los ciudadanos.

En materia de derechos, dentro de esta concepción de libertad y democracia, se destaca la visión profundamente civilista de Artigas. Desde la promoción de los derechos ciudadanos extendidos a toda la población, como la educación, la salud, la gestión pública honrada, hasta la protección de la sociedad de los desbordes militares.

En materia económica tenía una estrecha relación con los principios de justicia social, se buscaba el asentamiento en la tierra, la defensa de la producción nacional para que compita con la producción de otros lugares mediante leyes de importación y exportación. Su proyecto económico fue claramente socializante.

En lo geopolítico es también radical en cuanto a la independencia externa de cualquier poder o potencia extranjera. Se diferencia claramente de otros libertadores latinoamericanos, que eran condescendientes con relaciones de dependencia con otros países no españoles. El proyecto artiguista es americanista basado en el federalismo, y con una ferviente oposición al

centralismo bonaerense. Se planteaba una estructura política no solo para la federación sino también para cada una de sus provincias. Diseñó y propuso una sucesión de etapas para la construcción de la “Liga Federal”. Proponía la necesidad del logar la soberanía de los pueblos en cada una de las provincias. Como Constitución colectiva superior, luego de la integración de los pueblos libres y autodeterminados propone la confederación al igual que el modelo constitucional estadounidense.

Finalmente, en el plano ideológico Artigas es antagónico de los modelos absolutistas y en materia religiosa promueve sólidamente el concepto de laicidad en cuanto a la libertad de culto.

A diferencia del modelo federal de EEUU, la Constitución de 1830 adoptó como principio fundamental la *unidad de la soberanía*. En un país atravesado por las guerras de independencia y sin una organización interna, la Constitución de 1830 quiso asentar la estabilidad al hacer muy difícil su reforma y crear un Ejecutivo fuerte y centralizado (Nahum, 1996:56-57).

La nueva carta trata de generar un orden impersonal, civil, homogéneo y estable para contrarrestar toda posibilidad de personalismos, división y revueltas. Se excluye la idea de “partido” como elemento capaz de generar liderazgos y divisiones, y se plantea la importancia de la institucionalidad por sobre las personas y la “soberanía de la ley”. El acento puesto en la construcción de un orden unitario contra toda división localista y la pretensión de marginar a la clase militar de la vida política-parlamentaria (Real de Azúa, 1961:81).

La Constitución de 1830 aparece como el primer proyecto político unánime del patriciado desde la independencia. Ese plan patricio se sustentaba en varios pilares según Real de Azúa. En primer lugar se repudiaba todo lo que tiene que ver con el proyecto artiguista, desde el cambio de la bandera tricolor hasta el rechazo expreso de la facultad del Poder Ejecutivo de realizar tratados de confederación. La Constitución representa la derrota del artiguismo que ya se



había producido en el campo militar con la complicidad de la burguesía mercantil y terrateniente montevideana (Real, 1961: 77).

La forma de gobierno es la representativa republicana basada en la separación de poderes. Según Ana Frega (2016:69), la Constitución de 1830 fue “censitaria y propietarista”. No sólo se restringía la condición de elector sino la de elegible. Para ocupar los principales cargos políticos (presidencia, escaños en el parlamento, responsabilidades en el Poder Judicial, jefaturas políticas de los departamentos y comandancia de milicias) se exigía disponer de un determinado capital.

De acuerdo al artículo 72 el Poder Ejecutivo estaba a cargo del Presidente de la República que era electo por la Asamblea General y duraba cuatro años en funciones, al igual que los legisladores, y sin posibilidad de reelección. Era el jefe superior de la administración general del Estado y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. En la tarea de gobierno lo acompañaban los ministros designados por el presidente como cargos de confianza.

Se estableció un sistema concentrado en la autoridad presidencial que siguiendo la fórmula gaditana le concedía al presidente la potestad de nombrar al jefe político de cada departamento (artículos 75 y 118). Los gobiernos departamentales estaban integrados por el jefe político y de policía, cargos de confianza del Poder Ejecutivo cuyas funciones eran promover y velar por el progreso y la prosperidad de sus departamentos, colaborando con el sostenimiento de escuelas de primeras letras y la salud pública. El presidente designaba directamente a los Jefes Políticos y de Policía.

Otro aspecto central del plan patricio plasmado en la Constitución de 1830 es el régimen liberal con una intervención mínima del Estado. Este actúa únicamente como juez y gendarme que garantiza la libertad de comercio, de empresa, de prensa y opinión, la prohibición de mayorazgos, la exclusión de los fueros eclesiásticos y militar. Se instaura de esta manera un orden alto-burgués privatista que buscó por esos medios la estabilidad y desarrollo económico para

su propia prosperidad, en un escenario de paz interna y externa que luego los acontecimientos demolerían (Real de Azúa, 1961: 81).

### Los intentos de reforma constitucional

Hubieron varios intentos de reforma de la Constitución de 1830. Ramón Masini el 19 de mayo de 1836 presentó una moción en la Cámara de Representantes para proceder a la revisión del texto constitucional. No se proponía ninguna reforma en particular sino simplemente el análisis general de la carta para ver si era necesario realizar alguna modificación de acuerdo a la experiencia y manteniendo el principio de separación de poderes y las garantías de los derechos políticos e individuales. La moción fue apoyada por más de la tercera parte de los Diputados siendo luego rechazada por el Senado.

La siguiente propuesta de reforma fue realizada por Francisco Joaquín Muñoz y acogida por Rivera. En vísperas del tercer período de sesiones de la tercera Legislatura, el 24 de febrero de 1839, Rivera publicó un manifiesto redactado por Juan Bautista Alberdi que constituyó el mensaje a la Asamblea, donde se justificaba la reforma constitucional a los efectos de establecer un poder único y centralizado, otorgando al Presidente de la República las máximas facultades. Si lugar a dudas el comienzo de la Guerra Grande frustró esa iniciativa.

El tercer intento de reforma se concreta el 27 de octubre de 1853 donde el gobierno expidió un decreto estableciendo que los representantes y senadores vendrán autorizados con poderes amplísimos para revisar la Constitución del Estado. El artículo quinto de ese decreto establecía que la Grande Asamblea debe ocuparse preferentemente de la revisión de la Constitución de la República y terminada su reforma en el período de una sola sesión se disolverá.

Las elecciones se realizaron en febrero de 1854 y la Doble Asamblea se instaló el 12 de marzo. Cada una de las cámaras declaró el interés nacional de la reforma constitucional pero el trámite quedó paralizado porque la Asamblea rechazó la moción que en el mismo sentido debía votar por los dos tercios de

sus componentes. Finalmente, en 1857 el diputado José Gabriel Palomenque presentó nuevamente una moción de revisión de la carta alcanzando los votos necesarios en la cámara de representantes y siendo rechazada en el senado.

La reforma constitucional pasó a ser una prioridad en cada uno de los siguientes gobiernos. Uno de los presidentes que más enfáticamente reclamó la reforma fue Bernardo Berro. Es más que elocuente el mensaje a la Asamblea General de al asumir como presidente de la República en 1860:

La Constitución de la República contiene disposiciones que la experiencia de los años transcurridos, desde que fue puesta en vigor, ha mostrado ser muy inconvenientes. Contiene también otras que esa misma experiencia ha demostrado ser impracticables. Para evitar lo primero y suplir lo segundo, se ha hecho lo que la Constitución prohíbe y no se ha practicado lo que ella manda, es decir, se ha creído encontrar en su violación un bien y un deber, y en su observación un mal y una culpa. Excuso demostrar el desorden moral, el extravío de ideas que esto ha de producir, y sus funestas consecuencias. Me limito, por tanto, a proponer a vuestra honesta e ilustrada consideración, la cuestión siguiente: Qué es mejor, violar la constitución para evitar el mal que de observarla viene, ¿o corregirla para suprimir ese mal y esa violación? (Vázquez, Reyes 2000: 169).

Durante los primeros cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1830, la crisis política institucional es evidente, 23 individuos ocuparon el cargo de Presidente de la República, pero solo 8 habían sido electos por procedimientos constitucionales, el Poder Legislativo permaneció cerrado la cuarta parte del tiempo y la Alta Corte de Justicia ni siquiera llegó a constituirse (Pivel y Ranieri, 1945:56).

Los acuerdos de coparticipación en el poder como el inicio de un proceso que desemboca en un nuevo punto de equilibrio institucional.

Los bandos “*bélico-políticos*” son los grandes protagonistas y responsables de los enfrentamientos y la situación de inestabilidad durante todo el Siglo XX. Estos bandos no se encontraban integrados únicamente por caudillos rurales sino que también participaban los “*doctores*” de la ciudad que discrepaban aun

perteneciendo al mismo bando con la forma de hacer política de los caudillos rurales. Por tanto existían conflictos entre los bandos y también entre los doctores y los caudillos, al punto tal que a veces se unen los caudillos de bandos rivales para hacer frente a los doctores de los bandos rivales.

Al finalizar la Guerra Grande y debido a las consecuencias económicas, políticas y sociales que aparejó, es impulsada por los doctores de ambos bandos, la llamada “*política de fusión*”; con la cual se quería lograr la paz del país mediante la exclusión de las divisas.

Berro pretendió continuar con la política de fusión, pero los partidos renacieron. Hacia 1863 el General Flores invadió el Uruguay con el respaldo del presidente argentino Bartolomé Mitre y el auxilio final de Brasil. Berro buscó apoyo en el Paraguay para restablecer el equilibrio en el Río de la Plata. Luego de la caída de la ciudad de Paysandú en manos de Flores en enero de 1865, se mandó fusilar a los más destacados jefes blancos.

Flores fue asesinado en 1868, siendo sucedido por Lorenzo Batlle quien profundizó el giro partidista del gobierno. La exclusión de los blancos del poder derivó en un nuevo alzamiento: la “Revolución de las Lanzas” fue la segunda de las guerras civiles más grave luego de la Guerra Grande, por su permanencia, cantidad de gente movilizada y sus secuelas.

En abril de 1872 se firmó la paz y selló el inicio de la coparticipación. Cuatro de las nueve Jefaturas Políticas serían elegidas por el Partido Blanco: canelones, San José, Cerro Largo y Florida. Esta decisión consolidaba el poder político de los blancos en una parte significativa del territorio nacional. El reparto de jefaturas departamentales permitía también la participación en el parlamento del Partido Nacional, ya que las personas electas para el legislativo serían del partido al cual pertenecía el jefe político de ese departamento.

Los jefes políticos de un departamento cumplían la función de jefes de policía y, por tanto, tenían la facultad de calificar a los ciudadanos y de atribuirles hábitos

de vagancia, analfabetismo y otras, que eran causales que impedían el voto, de acuerdo con la Constitución de 1830 (Rodríguez, 2020: s/n).

En la práctica, los Jefes Departamentales aseguraban elecciones libres si estaban seguros de poder ganarlas de lo contrario ejercían toda la presión necesaria sobre los electores para obtener el resultado electoral deseado.

Una de las causas principales de las revoluciones que han de sangrar y arruinar el país durante décadas, está en el gobierno elector. Y el gobierno elector no está tanto en la mala fe de los gobernantes como en el mal mecanismo gubernativo de la Constitución. Las revoluciones se explican y justifican como el único medio que tendrán los partidos para conquistar el poder (Zum Felde, 1985:131)

La coparticipación de las minorías no era posible en el marco de las disposiciones constitucionales. Por ello el Poder Ejecutivo admitió una limitación de sus facultades contrayendo un compromiso verbal para asegurar al Partido Nacional una representación en las Cámaras. Se acordó una salida política adecuada a la realidad del país superando los obstáculos del texto constitucional de 1830 que entregaba al Presidente de la República la totalidad del aparato del Estado al designar a los Jefes Políticos y de Policía de todos los departamentos. Este episodio constituye el inicio de la coparticipación, en adelante la revisión constitucional pasaba a ser una aspiración partidista.

En la década siguiente, los presidentes respetaron la cláusula no escrita de la Paz de Abril, aún en los períodos de excepción como la dictadura de Lorenzo Latorre (1876-1879) durante los cuales no se aplicaba la Constitución de 1830, pero el pacto logrado en la paz de 1872 se siguió respetando. El coronel Latorre le ofreció a Timoteo Aparicio respetar el acuerdo respecto de las jefaturas departamentales, seguramente para evitar levantamientos armados en su Gobierno.

Cuando se empezó a distorsionar ese equilibrio de poder alcanzado a partir de la Paz de Abril nuevamente recrudece la inestabilidad política en el país. Entre 1880 y 1885, el Parlamento creó seis nuevos departamentos por lo que la distribución del poder político-territorial se deformó. A eso se le suma la decisión

en 1890 del Presidente colorado Julio Herrera y Obes de reducir las jefaturas blancas -que eran 4 de 13 departamentos en 1872 en observancia al Pacto de Abril- a 3 de 19 departamentos.

Dicha decisión no se apartaba de la Constitución, por tanto, era legítima. Esto se mantuvo con el presidente Juan Idiarte Borda, electo en marzo de 1894, lo cual desató una nueva revolución del Partido Nacional. En 1897, liderados por Aparicio Saravia, se lanzaron a la revolución, la guerra civil se extendió durante once meses hasta que en agosto de 1897 el Presidente Juan Idiarte, fue asesinado. Su sucesor, Juan Lindolfo Cuestas, firmó un acuerdo de paz conocido con el nombre de “Pacto de La Cruz”, donde se renovó el compromiso de la coparticipación territorial basada en el otorgamiento de seis jefaturas políticas departamentales a la oposición: Rivera, Treinta y Tres, Maldonado, Cerro Largo, Flores y San José. De ese modo, un acuerdo verbal consagraba nuevamente un mecanismo de participación política no previsto constitucionalmente (Rodríguez, 2020: s/n).

Las concesiones realizadas a los blancos levantaron resistencias. José Batlle y Ordóñez se convirtió en el más claro defensor de la centralización del poder para reunificar el país y evitar que se siguiera dividiendo en dos bandos: uno blanco y otro colorado.

En 1903 al asumir como presidente designó a los Jefes Políticos de los departamentos que correspondían a los blancos sin consultar a las autoridades del Partido Nacional, y premiando al grupo blanco de Eduardo Acevedo Díaz. De inmediato Aparicio Saravia realizó una “protesta armada” La guerra no llegó a durar un año pero fue muy aguda. La muerte del caudillo blanco en la batalla de Masoller le dio una ventaja decisiva al gobierno. Se pactó la “Paz de Aceguá” y se logró el control de todo el territorio por parte del gobierno colorado. Pero debió comprometerse a tramitar una reforma constitucional.

El nuevo punto de equilibrio alcanzado con la constitución de 1918 fue el resultado de un acuerdo partidario donde los batllistas consiguieron incluir el

colegiado en el Poder Ejecutivo, los riveristas un Presidente con poder de veto sobre el colegiado en diversos temas y los nacionalistas la representación proporcional integral, el voto secreto y el sufragio universal.

El diseño institucional favoreció la coparticipación de los partidos pero fragmentó el poder en el proceso de toma de decisiones. Todos accedían parcialmente al poder pero nadie podía hacerse cargo plenamente de la conducción política del país, lo cual fue un problema dramático cuando la economía entra en crisis hacia 1930.

La Constitución de 1918 representa un hito trascendental en la historia de Uruguay. Su promulgación marcó un punto de inflexión en el sistema político y legal del país, sentando las bases para un Estado más inclusivo y garantizando derechos y libertades fundamentales. Esta constitución incorporó importantes reformas que reflejaron las aspiraciones de la sociedad uruguaya de ese momento y estableció un marco jurídico para el progreso social y la consolidación de la democracia.

#### [El golpe de estado de Terra para reformar la Constitución](#)

El consecuente impacto de la crisis de 1929 sumado a los ajetreos y demoras en las decisiones llevadas a cabo por un ejecutivo bicéfalo y la reacción conservadora al reformismo derivaron en el golpe de Gabriel Terra, respaldado por sectores conservadores de los partidos fundacionales y el respaldo del aparato coactivo del Estado.

La depresión económica trajo a Uruguay una ola de desempleo, pobreza y quiebras. La caída de los precios internacionales de los productos que el Uruguay exportaba en aquel entonces descendió notoriamente entre 1929 y 1932, con respecto a la carne, por ejemplo, los precios cayeron alrededor de un 53%, mientras que los de la lana un 72% (Nahum, 1996:134-135).

Se generó consenso político en la necesidad de reformar la Constitución, para instalar un colegiado integral, o por el contrario suprimir el colegiado y volver al

régimen presidencialista. En esas bases de reforma constitucional que proponía el presidente Terra, sustentaba la idea de establecer un sistema colegiado para dirigir el Poder Ejecutivo, de 5 miembros, tres para el partido mayoritario y dos para el partido que le siguiere en número de votos. Además, sustentaba la idea de que ese consejo funcionara sin ministros, a semejanza del sistema suizo, cada uno de los miembros, al mismo tiempo, desempeñara una cartera ministerial, al frente de cada uno de los departamentos ejecutivos (Gros Espiell y Arteaga, 1991:76-77).

Estos cambios provocaron casos de división al interior de los partidos. En el Partido Nacional el herrerismo, proclamó la abstención en las elecciones para Consejeros Nacionales realizadas en 1932. A su vez, el Partido Colorado, que había triunfado en las elecciones de 1930, sufrió una crisis interna cuando este inició la campaña en pro de la reforma de la Constitución.

Los diversos sectores políticos eran proclives a la necesidad de una reforma, aunque cada grupo tenía su proyecto y coexistía la divergencia en cuanto a si esa reforma podía hacerse apartándose de los procedimientos previstos en la Constitución de 1918.

Las manifestaciones de Terra que debía consultarse al pueblo y que si éste estaba de acuerdo con la reforma debía llevarse adelante, aún sin cumplir con los procedimientos formales, provocó la reacción de un conjunto de legisladores que denunciaban el apartamiento del orden jurídico y el surgimiento de un gobierno autoritario. Terra concibió que esa posición política tenía carácter subversivo y justificó la aplicación de las Medidas Prontas de Seguridad previstas en la Constitución de 1918. El 31 de marzo de 1933 se perpetuó el golpe de Estado que tiene como fundamento poder llevar adelante una reforma constitucional.

El 25 de junio de 1933 se eligió la Convención Constituyente que aprobó el texto a plebiscitar. Dicho texto es fruto de un acuerdo entre el sector colorado *terrista*



y el herrerismo del Partido Nacional. El 19 de abril de 1934 se realizó el plebiscito que aprobó este proyecto de Constitución.

Con respecto al sistema de gobierno la Constitución de 1934 a diferencia de la carta anterior abandona el Poder Ejecutivo *bicéfalo* y adopta el modelo *dúplex*. El Poder Ejecutivo pasaba a ser conducido por el presidente de la República actuando con un Consejo de Ministros compuesto por el primer mandatario y los titulares de cada una de las carteras. Se trata de un modelo de presidencia unipersonal y colegiado a la vez. De esta manera se adoptó un diseño para que las dos fracciones partidarias que respaldaron el golpe pudieran seguir coparticipando. Para la designación de las carteras ministeriales se estableció que cinco o seis eran para el partido más votado, y tres para el segundo. También se fijaron criterios para el funcionamiento y toma de decisiones del Consejo de Ministros.

A nivel parlamentario la nueva Constitución también modificó su composición eliminando la asimetría electoral que le había caracterizado. El Senado quedaría compuesto por 30 miembros electos de forma nacional para un mandato de cuatro años. Esta cámara sería compartida por los grupos políticos que conducían el proceso: la mitad de los senadores corresponden a la lista más votada del partido más votado y la otra mitad a la lista más votada del segundo partido. De esta manera se hablaba de un senado de *medio y medio*.

A pesar de que la Constitución es fruto de un golpe de estado de sectores conservadores, los primeros capítulos rompían con el enfoque liberal predominante en las dos constituciones previas al contener importantes innovaciones con respecto a ciertos derechos y deberes que debería asegurar el Estado. Tomando en cuenta las constituciones europeas de postguerra se incluyen los denominados derechos sociales, económicos y culturales refieren a diversos temas como: educación, salud, vivienda, protección de la condición de indigencia y de inferioridad física y mental, protección de la familia, la promoción del bienestar general, la protección del trabajo, este último apareciendo junto a los derechos como la vida, la libertad, la seguridad y la propiedad.

## Los intentos de reforma constitucional de 1936 y 1938

Una serie de grupos políticos opositores al *Terrismo* manejaban la alternativa de hacer una coalición electoral para las próximas elecciones de 1938. Como respuesta el gobierno empezó a proyectar algunos cambios a la Constitución. Esos cambios referían fundamentalmente a la forma de integrarse el Senado. La Constitución del 34 estableció lo que se conoció como el Senado *medio y medio*. Pero el vicepresidente de la República, que pertenecía al partido mayoritario, presidía el Senado; por consiguiente, en definitiva, el Senado estaba integrado por 16 miembros del partido mayoritario y quince del partido que le seguía en número de votos. Con la reforma se quería consagrar un senado verdaderamente de quince y quince. Para reformar la Constitución se utilizó el procedimiento de la Ley Constitucional que fue aprobada el 27 de diciembre de 1936.

Luego en 1938 se promovió otro proyecto de reforma constitucional por un grupo de legisladores, utilizando el mecanismo de iniciativa legislativa. Este otro proyecto de reforma propuesta en el Parlamento de 1938 se refería a la manera de elegir al Presidente y Vicepresidente de la República y establecía la prohibición de que dentro del mismo Lema hubiera más de un candidato a Presidente y Vicepresidente de la República, respectivamente.

En lo que se refiere al modo de elección de Presidente y Vicepresidente de la República este proyecto de reforma de 1938 era contradictorio con la Ley Constitucional de 1936, en cuanto ésta no prohibía la acumulación de votos dentro del Lema, de distintos candidatos de Presidente y Vicepresidente.

## El golpe de Estado Bueno y una nueva reforma constitucional

La Constitución de 1934 no logró una aceptación general dentro del sistema político. El sector batllista dentro del partido colorado y el grupo de independientes no herreristas dentro del partido nacional se habían mantenido en la abstención electoral desde el Golpe de Estado de 1933. Asimismo otros

partidos menores como el socialista, comunista y la unión cívica radical habían planteado resquemores con las soluciones adoptadas por la carta de 1934.

Desde el comienzo de su mandato Baldomir sostuvo la necesidad de hacer una serie de reformas a la Constitución de 1934. A esos efectos nombró una Comisión de Reforma Constitucional que elevó un informe al Presidente de la República, para cambiar la integración del Senado, la eliminación de la coparticipación obligatoria en el Consejo de Ministros y la separación de las elecciones nacionales de las municipales.

Sobre la base de ese informe varios legisladores presentaron el 18 de junio de 1941 un proyecto a la Asamblea General mediante el mecanismo de iniciativa legislativa.

El procedimiento de iniciativa legislativa requería para ser aprobado que en el plebiscito los votos afirmativos superaran la mitad más uno del total de ciudadanos habilitados para sufragar. Estas reformas fueron presentadas en dos oportunidades en el parlamento, y en ambas, políticamente existía la convicción de que el plebiscito no habría de resultar afirmativo. El 21 de febrero de 1942, Baldomir da un golpe de Estado interrumpiendo nuevamente el ciclo normal de evolución institucional. Como ocurre tradicionalmente con los golpes de Estado, disolvió el parlamento, designó interventores en los órganos municipales, nombró un Consejo de Estado, órgano que lo asesoraría en materia legislativa (Gros Espiell y Arteaga, 1991:95-96).

A través del decreto ley N° 10.166 el Poder Ejecutivo aprobó la reforma constitucional el 29 de mayo de 1942. En este mismo decreto-ley se dispuso que ese proyecto debía ser plebiscitado conjuntamente con la elección del año 1942. Se estableció que el plebiscito debía considerarse afirmativo si contaba con la mayoría de los votos emitidos. El plebiscito resultó afirmativo y por consiguiente fue aprobada la Constitución del 42, comenzó a regir a partir del 15 de febrero de 1943.

La reforma del 42 no modifica aspectos sustanciales de la carta del 34, básicamente los cambios fundamentales tienen que ver con el sistema de gobierno, se busca eliminar la coparticipación política, asimismo gran parte de las reformas apuntan a reintegrar a la actividad electoral a los sectores abstencionistas del partido colorado y el partido nacional.

Entre los nuevos cambios se encuentra incluido el sistema gubernamental, donde el Poder Ejecutivo comienza a estar conformado por el Presidente y el Consejo de Ministros. Se elimina el Poder Ejecutivo bicéfalo, el cual era conformado por el Presidente y un Colegiado de nueve miembros (Consejo Nacional de Administración).

La modificación más importante radicó en la designación de los ministros. Se rompe con el sistema de *cuotas*, claramente el Presidente sería el encargado de designar a los ministros, y los mismos podrían pertenecer a su sector político hasta un límite de cuatro miembros. Igualmente debían contar con apoyo parlamentario para asegurar su puesto durante el período de gobierno y evitar así conflictos.

En lo que respecta al Poder Legislativo, el mismo ahora será simétrico, puesto que ambas cámaras cumplen con mecanismos de elección similares.

En el mismo sentido se cambia la integración de los Consejos o Directorios de Entes Autónomos Industriales y Comerciales y de los Servicios Descentralizados, la nueva constitución elimina la coparticipación. Los miembros de los directorios de acuerdo al artículo 183 de la nueva carta son designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, con venia del Senado.

Esta estrategia de eliminar la coparticipación política también se ve reflejada en la eliminación de casi todas las mayorías especiales establecidas en la Constitución anterior. Para designar a los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Suprema Corte de Justicia, Corte Electoral y Tribunal de Cuentas se requería una mayoría especial de dos tercios de

componentes de la Asamblea General. Con la nueva constitución se eliminó esa mayoría especial

#### [Elecciones de 1950 y nueva reforma constitucional](#)

En 1946 fueron presentados dos proyectos de reforma de la Constitución vigente. Uno de esos proyectos presentados en el año 1946, era apoyado por el sector batllista dentro del Partido Colorado y el sector de Independientes dentro del Partido Nacional. Se intentaba establecer un Poder Ejecutivo dirigido por el sistema de colegiado integral como lo proponía José Batlle y Ordoñez.

El otro proyecto presentado en el año 1946, fue patrocinado, fundamentalmente por el sector herrerista dentro del Partido Nacional y se planteaba modificar el sistema de elección de presidente y vicepresidente de la República, en el sentido de incorporar la posibilidad de que los candidatos a estos cargos, fueran votados en hojas de votación separadas de la hoja de votación en la cual se votaban los demás cargos electivos nacionales.

En las elecciones de 1950 se dio una gran disputa entre las dos vertientes batllistas: los catorcistas y los quincistas. La fórmula que culminó como ganadora fue la oficialista (Lista 15), al mando de Andrés Martínez Trueba y Alfeo Brum. En el discurso en el cual asumió la Presidencia de la República, planteó la posibilidad de reformar la Constitución de 1942. En el correr del año 1951 se gesta un acuerdo entre el batllismo y el herrerismo, que en definitiva habría de dar lugar a lo que hoy conocemos como la Constitución de 1952.

Al igual que sus antecesoras, la Constitución de 1952 es fruto de un nuevo pacto partidario donde se recogió la histórica reivindicación batllista del colegiado integral, logrando el herrerismo acceder a seguras posiciones de coparticipación en el Poder Ejecutivo. Se creó una comisión mixta que redactó el proyecto de Ley Constitucional para reformar la Constitución de 1942.

La Constitución de 1952 sustituyó la figura del presidente por un Consejo Nacional de Gobierno conformado por 9 miembros: 6 de ellos corresponden a la

mayoría y 3 a la minoría (arts. 150 y 151). Los ministros son designados por el Consejo Nacional de Gobierno por mayoría de votos. Son políticamente responsables ante la Asamblea General, esta responsabilidad no alcanza a los miembros del Consejo Nacional de Gobierno.

El Poder Legislativo se mantuvo igual: 99 diputados y 30 senadores votados directamente y distribuidos por representación proporcional.

Se vuelve a la coparticipación de los partidos mayoritario por consiguiente se vuelve a instaurar las mismas mayorías especiales previstas en la Constitución de 1934 para la designación por la Asamblea General de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contenciosos Administrativo, Corte Electoral y Tribunal de Cuentas.

El mismo objetivo político de distribución bipartita de los cargos se utilizó en los gobiernos departamentales. Los cargos a las Juntas Departamentales se distribuirán entre los diversos lemas de manera proporcional a los votos obtenidos.

En cuanto a las designaciones para los directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados se sustituyó la venia del Senado establecida en la Constitución anterior, por un nuevo régimen donde se pone en conocimiento a la Cámara de Senadores sobre las designaciones y está puede hacer observaciones en un plazo perentorio.

#### [Intento de reformas posteriores](#)

El sistema de gobierno colegiado no era algo que causara demasiado consenso dentro del sistema político. Al poco tiempo de entrada en vigor de la nueva Constitución nuevamente comenzó a cuestionarse el colegiado.

En el año 1958 se sometieron a decisión plebiscitaria dos proyectos de reforma constitucional. En ambos casos la propuesta principal era terminar con el sistema colegiado. El primer proyecto presentado por la Unión Cívica alcanzó 153.662

votos y el segundo impulsado por el herrerismo obtuvo 235.941 votos. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 331 de la Constitución vigente era necesario alcanzar el 50% del total de votantes, lo que significaba unos 511.842 votos (Gros Espiell y Arteaga, 1991:115).

En noviembre de 1962 se somete a plebiscito un nuevo proyecto de reforma constitucional, donde se planteaba sustituir el sistema colegiado de gobierno. El mismo tampoco logró el porcentaje requerido para su aprobación.

Con las elecciones de 1966 existe un gran consenso que el colegiado era un sistema ineficaz, inoperante, o demasiado deliberativo y mucho más ante un escenario de crisis. En efecto junto a las elecciones para definir a los próximos titulares del Poder Ejecutivo, se presentaron cuatro reformas constitucionales. Es importante establecer que las cuatro propuestas tienen como factor común la vuelta al presidencialismo. Cada una fue apodada con el nombre del color de la papeleta de votación.

En la elección de 1966 ganó el partido colorado siendo electo presidente el general Oscar Gestido y como Vicepresidente Jorge Pacheco Areco, quien luego asumió la presidencia tras el fallecimiento de Gestido en el año 1967. En cuanto al plebiscito constitucional terminó triunfando la reforma naranja con un 75% de los votos.

Fruto de las críticas a la lentitud decisional del colegiado, la falta de liderazgo en la esfera del Ejecutivo y las dificultades económicas y sociales, la reforma constitucional de 1967 supuso un giro al presidencialismo. Igual que a comienzos de la década de 1930, Uruguay combinó crisis económica con fragmentación del poder.

La reforma del 1967 trajo consigo una serie de cambios en la estructura política del país, para procurar un manejo más eficiente y eficaz de nuestro sistema político. Sin dudas uno de los cambios más importantes es el hecho de modificar el sistema colegiado por el presidencialista. A su vez se crearon el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y

Turismo. El Ministerio de Instrucción Pública y Prevención Social pasó a ser el Ministerio de Cultura y por otro lado el Ministerio de Industrias y Trabajo pasó a ser el de Industria y Comercio. Con respecto a la responsabilidad política de los ministros se volvió al régimen de la Constitución de 1934, que había sido suprimido en la Carta de 1952.

De las modificaciones acaecidas lo más trascendente, y a la vez, centro del debate previo es la organización del Poder Ejecutivo, el retorno al régimen unipersonal, eliminando el colegiado al cual se adjudica la inoperancia del gobierno. La idea prevaleciente es fortalecer y aumentar las competencias del Poder Ejecutivo a efectos de posibilitar una política más dinámica y eficaz para impulsar el desarrollo económico y social.

Los primeros años en los cuales se aplicó la Constitución de 1967 la democracia uruguaya se encontraba atravesando una dura crisis. Luego de la dictadura cívico militar se volvió a aplicar en todos sus términos la Constitución de 1967, lo que confirmó que aun a pesar de sus posibles defectos, aquella ingeniería constitucional podía ser útil para establecer el juego político y garantizar la consolidación democrática.

#### [La reforma parcial de la constitución de 1996](#)

En diciembre de 1996 se plebiscitó una reforma que mantuvo, en términos generales, la esencia de la Constitución de 1967 respetando en su casi totalidad la numeración del articulado original, produciendo cambios importantes en materia electoral. La reforma fue votada favorablemente por el 50,43% del electorado.

Las principales modificaciones fueron: a.- introducir las elecciones internas y primarias obligatorias y simultáneas en los partidos políticos, en las cuales cada uno elige sus autoridades y su candidato único a la Presidencia; b.- la celebración de elecciones presidenciales y parlamentarias en el mes de octubre; c.- la celebración en noviembre de una segunda vuelta o balotaje entre los dos



candidatos más votados, si ninguno de los dos obtiene la mayoría absoluta de votos emitidos válidos; d.- la separación en el tiempo de las elecciones municipales, que se celebran en mayo del año siguiente a las elecciones presidenciales; e.- se institucionaliza al Congreso Nacional de Intendentes.

Esta reforma del sistema electoral al igual que otras también estuvo claramente marcada por las disputas entre los actores políticos frente a un nuevo escenario nacional.

El sistema político uruguayo fue un sistema bipartidista durante la mayor parte del siglo XX, donde el partido colorado y nacional y obtenían la gran mayoría de los votos. En la década del 60 comenzó a producirse un crecimiento moderado de los partidos de izquierda. El 5 de febrero de 1971 se crea el Frente Amplio como partido político que representa la unión del Partido Socialista, la Democracia Cristiana, el Partido Comunista otros sectores de izquierda y grupos escindidos de los partidos tradicionales, dando fin al bipartidismo en el Uruguay.

Con las elecciones nacionales de 1994 el país queda dividido en tercios entre el Partido Colorado el Partido Nacional y el Frente Amplio. Eso llevó a la revisión del sistema electoral que estaba pensado para la convivencia del bipartidismo existente y que dejó de ser funcional a los partidos tradicionales.

La propuesta inicial surgió del Presidente de la República, Julio M. Sanguinetti integrante del Partido Colorado Si bien la propuesta incluía el instrumento del balotaje, que perjudicaba claramente las oportunidades del Frente Amplio para llegar a la presidencia en las elecciones del año 1999, también se incluían varias de las aspiraciones de esta fuerza política en cuanto a los procedimientos electorales. Luego de un año de negociaciones, cuando las posiciones se habían acercado mucho, y todos los partidos habían flexibilizado sus propuestas, finalmente el Frente Amplio decide no dar sus votos en el parlamento para la aprobación de esta.

Dentro de los argumentos manejados en la campaña sobre la reforma los partidos políticos tradicionales planteaban la necesidad de conseguir una mayor

eficacia en el gobierno y evitar los bloqueos políticos, mientras que desde el Frente Amplio se lo consideraba una mera estrategia para evitar el acceso de la izquierda al gobierno.

### Reflexiones finales

Es fundamental analizar las razones políticas e ideológicas que generaron o se tuvieron en cuenta para elaborar determinada ingeniería institucional y la influencia de esta en la evolución y en el devenir de los partidos políticos.

Para profundizar en los estudios históricos es necesario incorporar la dimensión normativa. De la misma manera que no se puede analizar el Derecho sin la debida contextualización política de su creación y posterior aplicación en el medio social.

La ingeniería constitucional es una pieza fundamental del marco institucional sobre el cual conviven e intervienen los actores políticos. Los instrumentos normativos nacidos de un proceso histórico inciden en esa realidad. Su construcción, acatamiento y violaciones han sido y son elementos ineludibles para comprender no solo el proceso histórico uruguayo sino también el ordenamiento jurídico existente y su transformación.

Es reconocido en la historiografía nacional que la Constitución de 1830 era un típico texto presidencialista de la época, con grandes problemas para reconocer la realidad política y económica del país, así como las herencias institucionales dejadas por el período colonial y el proceso revolucionario (Real de Azúa 1961, Pivel – Ranieri 1945, Zum Felde 1985, Nahum, 1996).

Durante los primeros cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1830, la crisis política institucional es evidente, 23 individuos ocuparon el cargo de Presidente de la República, pero solo 8 habían sido electos por procedimientos

constitucionales, el Poder Legislativo permaneció cerrado la cuarta parte del tiempo y la Alta Corte de Justicia ni siquiera llegó a constituirse (Pivel y Ranieri, 1945:56).

Las revoluciones se explican y justifican como el único medio que tendrán los partidos para conquistar el poder. La Constitución genera el presidencialismo, y el presidencialismo las revoluciones (Zum Felde, 1985:131).

Los diversos gobiernos que se organizaron en entredicho o al margen de las disposiciones constitucionales, durante 88 años no lograron formalmente modificarla. Los actores conocían las reglas de juegos, las utilizaban y en algunos casos operaron con independencia de las disposiciones constitucionales a los efectos de mantener cierta estabilidad política. Sin embargo, esa endeble estabilidad política indefectiblemente requería un nuevo punto de equilibrio.

El nuevo punto de equilibrio alcanzado con la Constitución de 1918 fue el resultado de un acuerdo partidario donde los batllistas consiguieron incluir el colegiado en el Poder Ejecutivo, los riveristas un Presidente con poder de veto sobre el colegiado en diversos temas y los nacionalistas la representación proporcional integral, el voto secreto y el sufragio universal.

El diseño institucional favoreció la coparticipación de los partidos pero fragmentó el poder en el proceso de toma de decisiones. Todos accedían parcialmente al poder pero nadie podía hacerse cargo plenamente de la conducción política del país, lo cual fue un problema dramático cuando la economía entra en crisis hacia 1930. La elección de Terra en 1930 contribuye a consolidar el consenso respecto a que el régimen de gobierno era el problema. Herrera, tras la derrota, hizo énfasis en la necesidad de eliminar el Consejo Nacional de Administración.

Es innegable que la Constitución de 1934 trajo grandes innovaciones en materia del reconocimiento de los derechos políticos, económicos y sociales, la libertad de enseñanza, lo relativo al modelo constitucional de economía mixta, el sistema de contralores jurídicos, el régimen de declaración de inconstitucionalidad de las

leyes, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y la previsión constitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo su principal motivación fue un acuerdo entre el sector colorado *terrista* y el herrerismo del partido nacional para abandonar el Poder Ejecutivo *bicéfalo* y adoptar el modelo *dúplex*. La necesidad de generar un cambio en las reglas de juego por parte de los actores era tan importante que ni siquiera se cumplieron los procedimientos formales, desembocando en un Golpe de Estado. El Poder Ejecutivo pasaba a ser conducido por el presidente de la República actuando con un Consejo de Ministros compuesto por el primer mandatario y los titulares de cada una de las carteras. Se trata de un modelo de presidencia unipersonal y colegiado a la vez. De esta manera se adoptó un diseño para que las dos fracciones partidarias que respaldaron el golpe pudieran seguir coparticipando. Para la designación de las carteras ministeriales se estableció que cinco o seis eran para el partido más votado, y tres para el segundo. También se fijaron criterios para el funcionamiento y toma de decisiones del Consejo de Ministros.

Posteriormente se necesitó otra vez de un Golpe de Estado para cambiar el diseño institucional que permitiera una nueva estabilidad dentro del sistema político. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1942 se ajustaron los aspectos más negativos de la Constitución de 1934 y se terminó la abstención de dos importantes grupos políticos (El Batllismo y el Partido Nacional Independiente) que cuestionaban la legitimidad de la Carta anterior y se opusieron al golpe de 1933.

Al igual que sus antecesoras, la Constitución de 1952 es fruto de un nuevo pacto partidario donde se recogió la histórica reivindicación batllista del colegiado integral, logrando el Herrerismo acceder a seguras posiciones de coparticipación en el Poder Ejecutivo.

Fruto de las críticas a la lentitud decisional del colegiado, la falta de liderazgo en la esfera del Ejecutivo y las dificultades económicas y sociales, la reforma

constitucional de 1967 supuso un giro al presidencialismo (Correa, 2007:137). Igual que a comienzos de la década de 1930, Uruguay combinó crisis económica con fragmentación del poder. Es importante destacar la aplicación que se hizo de la misma en los difíciles años posteriores a 1967 que precedieron el Golpe de Estado de 1973, la ruptura del orden constitucional durante la última dictadura y la significación simbólica de gobernabilidad que permitió con el retorno democrático de 1985, siendo finalmente modificada en 1996 por razones meramente electorales.

El sistema político uruguayo fue un sistema bipartidista durante la mayor parte del siglo XX, donde el partido colorado y nacional y obtenían la gran mayoría de los votos. En la década del 60 comenzó a producirse un crecimiento moderado de los partidos de izquierda. El 5 de febrero de 1971 se crea el Frente Amplio como partido político que representa la unión del Partido Socialista, la Democracia Cristiana, el Partido Comunista otros sectores de izquierda y grupos escindidos de los partidos tradicionales, dando fin al bipartidismo en el Uruguay.

Con las elecciones nacionales de 1994 el país queda dividido en tercios entre el Partido Colorado el Partido Nacional y el Frente Amplio. Eso llevó a la revisión del sistema electoral que estaba pensado para la convivencia del bipartidismo existente y que dejó de ser funcional a los partidos tradicionales.

El diseño institucional en nuestro país a partir de los cambios de su ingeniería constitucional es fruto de diversos acuerdos entre los partidos políticos y al mismo tiempo determina el accionar de los mismos, que se adaptan a esas reglas cuando se logra un equilibrio que no genera incentivos para cambiar de estrategia o que se modifican por la necesidad de generar un nuevo punto de equilibrio.

Nuestra ingeniería constitucional es fruto de un proceso histórico, en cuyo transcurso emergen las instituciones políticas como resultado de las negociaciones y compromisos de los actores involucrados en un contexto dado. Resultado de ese proceso histórico los sistemas institucionales no son

necesariamente los mejores sino aquellos que fueron posibles de acuerdo con el contexto y desarrollo político de cada período.

El proceso de experimentación institucional en Uruguay no supuso un conjunto de cambios adoptados sin una orientación específica. Por el contrario, la realidad muestra que cada nueva solución institucional estuvo inspirada en los conflictos y negociaciones de los períodos anteriores. Las normas han incidido como factores para el cambio de la realidad social en general y del sistema político en particular. Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que los actores políticos han incidido en la elaboración, aceptación y aplicación de los sucesivos textos normativos.

### **Bibliografía**

Agüero, Alejandro (2012). Historia política e Historia crítica del derecho: convergencias y divergencias. Buenos Aires. En Revista PolHis Año 5, Nº 10.

Andrade, Ruth.; (1979). Curso de Historia del Derecho. Montevideo. Acali.

Aréchaga, Jiménez (1988). La Constitución Nacional. Uruguay. Cámara de Senadores.

Barbagelata, Aníbal (1978). Constitucionalismo uruguayo a mediados del siglo XIX. La Constitución de 1830 y el gobierno de la defensa. Montevideo. FCU.

Barreira, Darío (2012) Justicia de proximidad: pasado y presente, entre la historia y el derecho. Buenos Aires. En Revista PolHis Año 5, Nº 10.

Bauzá, Francisco (1953). Estudios Constitucionales. Montevideo. Colección Clásicos Uruguayos.

Buquet, Daniel (1997). Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996. Montevideo. En Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº10.

Buquet, Daniel; Chasquetti Daniel y Moraes, Juan Andrés (1998). Fragmentación política y gobierno en Uruguay ¿Un enfermo imaginario? Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales.

Buquet, Daniel (2000). Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno. En Jorge Lanzaro (coord.) La segunda transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas, Instituto de Ciencia Política. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.

Buquet, Daniel (2003). Elecciones y sistema electoral. La Política. Montevideo: EBO-ICP.

Chasquetti, Daniel (2003). El proceso constitucional en el Uruguay del Siglo XX. La Política. Montevideo: EBO-ICP.

Cagnoni, Aníbal (1992). El Derecho Constitucional Uruguayo. Montevideo. Editorial Universidad.

Correa, Rubén (2007). Derecho Constitucional contemporáneo. Uruguay. FCU.

Ferrés, Carlos.; (1944). Época Colonial. La Administración de Justicia en Montevideo. Montevideo. Barreiro y Ramos.

Frega, Ana (2016). Las claves del período. Capítulo I. La vida política. En Uruguay. Revolución, independencia y construcción del Estado. Tomo I – 1808/1880. Montevideo. Planeta.

Gallicchio, Eduardo (1981). Lecciones de Historia Constitucional. UdelaR. Montevideo. FCU.

González, Luis (1993). Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay. Montevideo. FCU.

Gross Espiell, Héctor; Arteaga, Juan (1991). Esquema de la evolución constitucional del Uruguay. Montevideo. FCU.

Gross, Espiell, H.; (2012). El Derecho Constitucional y la Historiografía Uruguaya. En: <https://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Gros-Espiell-El-Derecho-Constitucional-y-la-historiografia-uruguaya.pdf>

Korzeniak, José (2006). Primer Curso de Derecho Público. Uruguay. FCU.

Maiztegui Casas, L. R. (2011). Caudillos. Montevideo, Uruguay: Editorial Planeta.

Nahum, Benjamín (1996). Manual de historia del Uruguay 1830-1903 Montevideo. Ediciones Banda Oriental.

North, Douglas C. (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.

Palacios, Juan Manuel (2012). La política desde el estrado (De cómo los historiadores de la ley y la justicia no podemos evitar hacer historia política). Buenos Aires. En Revista PolHis Año 5, N° 10.

Pérez, Alberto (1993). Derecho Constitucional Uruguayo. Montevideo Editorial Universidad.

Pivel Devoto, Juan (1942). Historia de los partidos políticos en el Uruguay. Montevideo. Claudio García.

Pivel Devoto, Juan; Ranieri de Pivel Devoto, Alcira (1945). Historia de la República Oriental del Uruguay. Montevideo. Editorial Medina.

Real, Azua (1969). El Uruguay como Reflexión –II. Montevideo. Centro Editor de América Latina.

Real de Azúa, Carlos (1961). El Patriciado uruguayo. Montevideo. EBO.

Reyes, Washington; Vázquez, Andrés (2000). Crónica General del Uruguay. Tomo IV El Estado Oriental. Montevideo. EBO.

Riso, Martín (2005). Derecho Constitucional. Montevideo. FCU.

Roca, Alberto.; (1975). Estudios de Historia del Derecho. Montevideo. Biblioteca Nacional.

Rodríguez, Pablo.; (2020). Los pactos de coparticipación en el gobierno ocurridos en la segunda mitad del siglo XIX y principio del siglo XX en Uruguay: Mutaciones constitucionales orales y proceso constituyente. En [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2393-61932020000200001](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2393-61932020000200001)

Sartori, Giovanni (1994). Ingeniería Constitucional Comparada. México. Fondo de Cultura Económica.



Zubillaga, Carlos (1980). Proyección Histórica de la Constitución de 1830. Montevideo. Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana N° 13.

Zum Felde, Alberto (1985). Proceso Histórico del Uruguay. Montevideo. ARCA.