

## 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

*The Government Co-participation Covenants Occurred in the Second Half of the XIX Century and the Beginning of the XX Century in Uruguay: Oral Constitutional Mutations and Constituent Process*

Pablo Rodríguez Almada  
Universidad Católica del Uruguay  
ORCID: 0000-0002-3682-455X  
Correo: [rodriguezalmadapablo@gmail.com](mailto:rodriguezalmadapablo@gmail.com)  
Recibido: 07/05/2020  
Aceptado: 01/07/2020

**Resumen:** En Uruguay, en la segunda mitad del siglo XIX y principio del siglo XX, ocurrieron tres hechos políticos significativos para la historia de la coparticipación de los partidos políticos en el Gobierno: los dos principales fueron el Pacto de Abril del año 1872 y el Pacto de la Cruz del año 1897 y el tercero, menos significativo por su duración, el Pacto de Nico Pérez del año 1903. Los pactos referidos, que eran orales, significaban la coparticipación de los partidos políticos en los gobiernos departamentales y, como consecuencia, también en el Poder Legislativo. Los acuerdos políticos mencionados, que fueron precedidos de revoluciones promovidas por el Partido Nacional, se aplicaron, con algunas interrupciones y modificaciones, durante treinta y dos años, inclusive en gobiernos de facto. El presente artículo analiza estos pactos de coparticipación y la vulneración de la Constitución que representaban, al convertirse en mutaciones constitucionales orales. Se pretende demostrar que, si bien dichas mutaciones constitucionales no tenían fuerza normativa —porque la costumbre no es fuente formal de derecho en Uruguay— y no tenían consenso político —se aplicaban como forma de evitar conflictos armados— formaron parte de un proceso constituyente que continuó con modificaciones de procedimientos constitucionales y leyes electorales, y que finalizó con la entrada en vigencia de la Constitución del año 1918.

**Palabras clave:** Constitución; revoluciones; partidos políticos; coparticipación; proceso constituyente.

**Abstract:** In Uruguay, during the second half of the 19th century and the beginning of the 20th century, three significant political events occurred in the history of the co-participation of political parties in the Government: the two main ones were the *Pacto de Abril* (April Pact) in 1872 and the *Pacto de la Cruz* (Pact of the Cross) in 1897, and the third one, less significant due to its duration, the *Pacto de Nico Pérez* (Pact of Nico Pérez) in 1903. The referred pacts, which were oral, meant the co-participation of the political parties in the departmental governments and, consequently, also in the Legislative Power. These political agreements which were preceded by revolutions promoted by the *Partido Nacional* (National Party), were applied, with some interruptions and modifications, for thirty-two years, even during *de facto* governments. This article analyses these co-participation agreements and the violation of the Constitution they represented, as they became oral constitutional mutations. It is intended to prove that while these constitutional changes had no normative force (because custom is not a formal source of law in Uruguay) and no political consensus (they were applied as a way to avoid armed conflict), they were part of a constitutional process that continued with modifications to constitutional procedures and electoral laws, and ended with the entry into force of the Constitution of 1918.

**Keywords:** Constitution; revolutions; political parties; co-participation; constituent process.

## Antecedentes

### La Convención Preliminar de Paz

La Constitución uruguaya del año 1830 tiene como antecedente la Convención Preliminar de Paz de 27 de agosto de 1828, que se concretara por mediación de Inglaterra y pusiera fin a la guerra entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil (Korzeniak, 2008).

En este tratado internacional, los dos estados beligerantes —las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil— acordaron renunciar a sus derechos sobre la Provincia Oriental, a efectos de que esta constituyera un Estado libre e independiente — artículos 1° y 2° de la Convención referida— (Gros Espiell, 1956; Gros Espiell y Arteaga, 1991; Gros Espiell y Esteva, 2005; Korzeniak, 2008), lo que se plasmó en el artículo 2° de la Constitución del año 1830 que señalaba respecto del Estado Oriental del Uruguay: “*Él es y será para siempre libre, e independiente de todo poder extranjero*” (Gros Espiell, 1956).

Además, en la Convención se determinaba que los Estados firmantes se reservaban por 5 años el derecho a intervenir para proteger a la nueva República de “*perturbaciones derivadas de guerra civiles*” (artículo 10 de la Convención) (Korzeniak, 2008), por tanto, el país nacía tutelado por nuestros poderosos vecinos.

Respecto de la elaboración y validez de la Constitución, los artículos 4° a 7° de la Convención señalaban que el nuevo Estado debía convocar a elecciones para formar una Asamblea con potestad de “*designar un gobierno provisorio y para redactar la Constitución*”, y que antes de que dicha Constitución fuera jurada por los ciudadanos del Estado uruguayo, debía ser aprobada por los Estados firmantes de la Convención (Korzeniak, 2008).

### Las primeras contiendas bélicas internas

Seguramente por la existencia del artículo 10° de la Convención es que no hubo guerras civiles importantes hasta la Guerra Grande (1839-1851), cuando ya había transcurrido el plazo que habían fijado las potencias firmantes de la Convención Preliminar de Paz para tutelar a la nueva nación. A pesar de ello, en los años 1832, 1833 y 1834 los lavallejistas<sup>1</sup> organizaron revueltas (Castellanos, 2011).

---

<sup>1</sup> Se denominaba lavallejistas a los partidarios de Juan Antonio Lavalleja, líder del movimiento revolucionario que luchó por la independencia de Uruguay.

Señala el historiador Alfredo Castellanos (2011) que los hechos ocurridos en los cinco años siguientes a la jura de la Constitución de 1830 —no obstante darse las circunstancias previstas en el artículo 10° de la Convención Preliminar de Paz— no dieron lugar a una intervención protectora de las partes que suscribieron la Convención.

En la primera década de la independencia ocurrió una batalla fundamental para la historia político-partidaria del país: la batalla de Carpintería de 19 de setiembre de 1836, en la cual surgieron las divisas partidarias colorada y blanca (Nahum, 2016).

Las contiendas bélicas de los caudillos<sup>2</sup> marcaron la historia del siglo XIX en nuestro país. En primer lugar, antes de la independencia, la contienda entre Juan Antonio Lavalleja y Fructuoso Rivera; en las décadas de los treinta a los cincuenta del siglo XIX la contienda entre Fructuoso Rivera y Manuel Oribe; luego las contiendas entre los presidentes colorados y los caudillos blancos que finalizarían con la muerte del caudillo Aparicio Saravia el 10 de setiembre del año 1904.

## **Contexto histórico de los pactos de coparticipación en el gobierno**

### **El Pacto de Abril de 1872**

El 6 de abril de 1872, el gobierno del Partido Colorado encabezado por Tomás Gomensoro y los revolucionarios blancos liderados por Timoteo Aparicio firmaron lo que se denominó Pacto de Abril, que puso fin a la Revolución de las Lanzas que había comenzado dos años antes en el gobierno constitucional de Lorenzo Batlle (1868-1872).

La revolución comenzó en el año 1870 y su motivo fue que el presidente Lorenzo Batlle había excluido al partido blanco del Gobierno (Nahum, 2016) por aplicar una política de partido, lo que se puede denominar *exclusivismo*. Señalaba el historiador José Pedro Barrán (1998) que el factor aglutinante del Partido Colorado en las elecciones en las que fue electo Lorenzo Batlle era el “*odio*” a los blancos.

El caudillo Timoteo Aparicio, que lideraba 10.000 hombres (Maiztegui Casas, 2011),<sup>3</sup> obtuvo los triunfos en Espuelitas el 28 de mayo de 1870, Severino el 12 de setiembre de 1870, Corralito el 29 de setiembre de 1870 y sitió Montevideo. Luego emitió varias proclamas en las cuales señaló que aspiraba a lograr garantías electorales para todos.

---

<sup>2</sup> El historiador Lincoln Maiztegui Casas (2011, pp. 7-8) define al caudillo como “aquel líder que atrae a un determinado colectivo humano por la fuerza de sus virtudes o calidades individuales, independientemente de que estas lo hayan catapultado a un cargo o función predominante”.

<sup>3</sup> Se debe considerar que en ese momento histórico Uruguay tenía 400.000 habitantes (Barrán, 1998).

Más adelante el ejército de Aparicio fue derrotado en Sauce el 25 de diciembre de 1870 y en Manantiales el 17 de julio de 1871.

Timoteo Aparicio reorganizó su ejército y forzó una paz favorable con el Gobierno (Maiztegui Casas, 2011). Lo más importante que se alcanzó en el Pacto de Abril, además de la amnistía (Barrán, 1998), fue una coparticipación de los partidos políticos en el poder. Por dicho pacto se les otorgó verbalmente a los blancos las jefaturas políticas de 4 departamentos de los 13 que existían en ese momento: Canelones, Florida, Cerro Largo — que incluía Treinta y Tres— y San José —que incluía Flores— (Fernández y Machín, 2017; Barrán, 1998; Nahum, 2016).

Este reparto de jefaturas departamentales también aseguraba la coparticipación en el Poder Legislativo del Partido Nacional, porque las personas electas para el Parlamento serían del partido al cual pertenecía el jefe político de ese departamento (Nahum, 2017).

El artículo 18 de la Constitución del año 1830 señalaba: “*La Cámara de Representantes se compondrá de miembros elegidos directamente por los pueblos, en la forma que determine la ley de elecciones...*” y el artículo 27 señalaba: “*La Cámara de Senadores se compondrá de tantos miembros cuantos sean los departamentos del territorio del Estado, a razón de uno por cada departamento*” (Gros Espiell, 1956). Por tanto, los representantes y senador electos de un departamento responderían al jefe político de este.

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, cuyo artículo 11 señalaba: “*La ciudadanía se suspende: ...2° Por... notoriamente vago... 3° Por el hábito de ebriedad... 5° Por no saber leer ni escribir*” (Gros Espiell, 1956).

En definitiva, la forma de coparticipación que se concibió fue la de designar algunos jefes políticos ajenos a la orientación partidaria del gobierno. Ese hecho permitiría el acceso de legisladores de otras orientaciones al Poder Legislativo, que provendrían de los departamentos en que la Jefatura Política se encontrara en manos de ciudadanos que respondieran al Partido Nacional.

Luego del Pacto de Abril hubo gobiernos de facto como el del coronel Lorenzo Latorre (1876-1880), 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 (Maiztegui

Casas, 2011), seguramente para evitar levantamientos armados en su Gobierno, conociendo la convocatoria que como caudillo tenía el revolucionario blanco.

### **El Pacto de la Cruz de 1897**

En el año 1890, el presidente Julio Herrera y Obes (1890-1894) aplicó en su Gobierno el concepto político de la *influencia directriz*, basado en la convicción de que los doctores montevideanos eran los únicos capacitados para conducir el Estado. Consideraba que el pueblo inculto no tenía capacidad de elegir a los mejores gobernantes y, por tanto, los cargos políticos debían ser propuestos por el Gobierno, que se convertía en el gran elector, lo que alejaba la vigencia de la democracia política (Nahum, 2016).

En definitiva, Herrera y Obes defendía la potestad del presidente de promover sus candidatos a los distintos cargos electivos (Frega, 2007). A consecuencia de dicha política, el presidente redujo las jefaturas blancas —que eran 4 de 13 departamentos en 1872 en cumplimiento del Pacto de Abril— a 3 de 19 departamentos. Dicha decisión no se apartaba de la Constitución, por tanto, era legítima.

Señala el historiador Enrique Méndez Vives (2011) que Herrera y Obes utilizó el potencial que le ofrecía la Constitución de 1830 para acumular en el presidente de la República un conjunto de resortes de poder. El régimen restrictivo del ejercicio de los derechos políticos consagrado en esa Constitución, las leyes electorales que concentraban en funcionarios designados directamente por el Poder Ejecutivo el control de los comicios y que otorgaban al partido mayoritario en cada departamento la totalidad de los cargos electivos (Frega, 2007) respaldaba el concepto político de la *influencia directriz*.

Cuando asumió el presidente Juan Idiarte Borda, el 21 de marzo de 1894, continuó con la política de su antecesor (Méndez Vives, 2011). En el año 1896, el caudillo blanco Aparicio Saravia comenzó un movimiento revolucionario contra el gobierno de Idiarte Borda en el centro y norte del país, que fracasó y duró solo ocho días (Giménez Rodríguez, 2019). Un año después, Saravia lideró una nueva revolución que, según el historiador Méndez Vives (2011), tenía la finalidad de coparticipar en el Gobierno y asegurar mecanismos electorales que le permitieran en algún momento quitar al Partido Colorado del Gobierno. El historiador Benjamín Nahum (2016) agrega otro motivo: la continuidad del fraude electoral que le cerraba a los blancos el acceso al poder.

La revolución finalizó el 18 de setiembre de 1897 con el Pacto de la Cruz —con posterioridad al asesinato del presidente Juan Idiarte Borda y en momentos en que presidía provisoriamente el país Juan Lindolfo Cuestas— en el cual, verbalmente, se aseguraba que

6 de 19 jefaturas departamentales (Nahum, 2016) —Rivera, Treinta y Tres, Maldonado, Cerro Largo, Flores y San José (Giménez Rodríguez, 2019)— iban a ser proveídas directamente por el Partido Nacional. De ese modo, un acuerdo verbal consagraba nuevamente un mecanismo de participación política no previsto constitucionalmente.

Además, a cambio de la renuncia a la lucha armada por parte del Partido Nacional, en la parte escrita del pacto figuraba un compromiso para impulsar leyes que habilitaran la representación de las minorías, cláusulas de amnistía y apoyo económico para la desmovilización de las tropas revolucionarias (Frega, 2007), que consistía en que se le debían entregar 200.000 pesos de gastos de pacificación al ejército revolucionario (Méndez Vives, 2011).

Los historiadores señalan que la coparticipación en las jefaturas departamentales provocó, en los hechos, la división del país en dos gobiernos: uno colorado en Montevideo y otro blanco en la estancia El Cordobés, del caudillo Aparicio Saravia (Nahum, 2016; Giménez Rodríguez, 2019), circunstancia que obviamente no estaba prevista en la Constitución de 1830.

### **El Pacto de Nico Pérez de 1903 y la última revolución blanca**

Finalmente, el 1° de enero del año 1904, en la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez, nuevamente el caudillo Aparicio Saravia inicia una revolución contra un gobierno constitucional. El motivo era siempre el mismo. En este caso, de las seis jefaturas departamentales que le correspondían al Partido Nacional de acuerdo con el Pacto de la Cruz de 1897, Batlle y Ordóñez, en el año 1903, le otorgó dos (San José y Rivera) al grupo disidente del Partido Nacional liderado por Eduardo Acevedo Díaz —denominado “calepinos”— que lo había apoyado para obtener la presidencia de la República (Nahum, 2016; Maiztegui Casas, 2011). Se debe aclarar que el presidente estaba legitimado para tomar dicha decisión por la Constitución de 1830.

Aparicio Saravia se opuso a esta medida de gobierno, obligando a Batlle y Ordóñez a dejarla sin efecto. El acuerdo se plasmó en el Pacto de Nico Pérez de 22 de marzo de 1903 (Méndez Vives, 2011; Maiztegui Casas, 2011), con el que se convino verbalmente que las jefaturas políticas de cinco de los seis departamentos que le correspondían al Partido Nacional por el Pacto de la Cruz serían provistas con ciudadanos afiliados al Partido y de acuerdo con su Directorio. En el sexto departamento, que era San José, la jefatura política sería desempeñada por un ciudadano de filiación nacionalista que militase o hubiese adherido al movimiento revolucionario de 1897 (Méndez Vives, 2011).

Pero más adelante, ante disturbios fronterizos, el presidente Batlle y Ordóñez envió dos regimientos a Rivera, uno de los departamentos con jefatura política blanca. Saravia interpretó este hecho como una ruptura del acuerdo y es por ello que comenzó la revolución (Nahum, 2016). Esta duró nueve meses y tuvo batallas importantes como las de Mansavillagra, Fray Marcos, Paso del Parque, Tupambaé (con 300 muertos y 1.000 heridos) y Masoller (Nahum, 2016; Méndez Vives, 2011).

El movimiento revolucionario finalizó luego de la batalla de Masoller, ocurrida el 1° de setiembre de 1904 y en la cual fue herido de muerte el caudillo Aparicio Saravia, quien falleció el 10 de setiembre de 1904 (Frega, 2007). La Paz de Aceguá se concretó el 24 de setiembre de 1904. A cambio de que finalizara la revolución, el Gobierno prometió la amnistía general y un compromiso de reforma constitucional (Nahum, 2016; Méndez Vives, 2011).

En definitiva, las revoluciones promovidas por Aparicio Saravia en los años 1897 y 1904, fundamentadas en el respeto de los derechos políticos de las minorías, el voto secreto y la libertad, fueron además la reivindicación de lo convenido en el Pacto de Nico Pérez de 1903 y el Pacto de la Cruz de 1897, que tenían como antecedente el Pacto de Abril de 1872, que contenían un acuerdo verbal de reparto del poder, a nivel de la autoridad departamental.

Cabe anotar que estas revoluciones fueron promovidas contra gobiernos constitucionales, más allá de los vicios que se manifestaban en el ejercicio del poder. Por último, y fuera de la visión romántica que se tiene de las revoluciones blancas, no pueden soslayarse las miles de vidas que costaron esas confrontaciones.

## **Mutaciones constitucionales orales**

### **Los pactos orales inconstitucionales**

La Constitución del año 1830 consagró un régimen cuasi presidencial en el cual el presidente de la República designaba y destituía libremente a los ministros y no tenía responsabilidad política ante el Parlamento (Gros Espiell, 1956; Gros Espiell y Arteaga, 1991). Como señala el historiador Méndez Vives (2011), citando al historiador Alberto Zum Felde, la Constitución del año 1830 concentró en el cargo de presidente un poder efectivo, casi absoluto.

El politólogo Adolfo Garcé (2017, p. 31), haciendo un análisis profundo de los presidencialismos en Latinoamérica, señala que

*El presidencialismo latinoamericano, tal como se fue conformando hacia mediados del siglo XIX, que atribuye un papel central al presidente, es producto de la confluencia de dos concepciones distintas. Por un lado, del modelo de Filadelfia, que circuló mediante mecanismos de difusión. Por otro, de la tradición monárquica heredada de los tiempos coloniales. El pasado colonial descargó todo el peso de su influencia mediante las ideas y creencias sobre cómo construir el orden político que había conformado el “sentido común”.*

Garcé (2017, p. 30) manifiesta que “la tradición monárquica permeó el diseño específico de la institución presidencial en la región” y, citando al jurista argentino del siglo XIX Juan Alberdi, señala:

*Nuestras repúblicas son monarquías vacantes, regencias democráticas. Una monarquía sin rey, no por eso es una república; como una república sin gobierno, no por eso es una monarquía... Cuando muere el Rey, queda vivo el Reino... Nuestras repúblicas o comunidades Americanas, son Reinos gobernados por Presidentes... No lo declaran así sus títulos, bien seguro, pero lo declaran sus poderes, su política, sus medios de gobierno, que tiene un sentido monárquico que no revelan los títulos. Los Presidentes son Reyes por cinco años; reyes en todo el sentido de la palabra, con la sola excepción del nombre. No solo porque sus atribuciones sean las de un rey, como en efecto lo son; sino porque su poder está encarnado en su persona por la voluntad y asentimiento del país, que así lo quiere y lo hace. En efecto, entre el rey y el presidente existe una relación muy estrecha. En primer lugar, porque como el propio Alberdi sentenciara, la república en América Latina tuvo un “origen involuntario”: “Lo que el pueblo eligió y abrazó fue su autonomía, su independencia para darse un gobierno... Separarse de España o de su Rey, era quedar sin rey..., pero no era proclamar la república, ni aun implícitamente. La separación no tenía por objeto abolir la forma monárquica, sino quedar independiente. Se desconocía al rey en busca de la independencia, pero no se abrazó la independencia en busca de la República.*

La Constitución de 1830 no previó la coparticipación de los partidos políticos en el Gobierno, puesto que, si bien existía en ese momento el antagonismo entre los caudillos Lavalleja y Rivera, no existían aún los partidos (Gros Espiell, 1956; Gros Espiell y Arteaga, 1991). Los profesores Gros Espiell y Esteva (2005) señalan que esta Constitución ignoró

completamente la existencia de los partidos políticos, al no referir a ellos ni expresa ni implícitamente, tal como era la tendencia que existía en el derecho constitucional comparado de América Latina (Gros Espiell, 2003).

Los repartos de departamentos que surgían del Pacto de Abril, del Pacto de la Cruz y del Pacto de Nico Pérez debieron ser verbales, porque en lo formal violaban la Constitución de 1830 o, como señala el historiador José Pedro Barrán (1998), violaba las facultades constitucionales del presidente. El historiador Lincoln Maiztegui Casas (2011) refiere, por ejemplo, que Batlle y Ordóñez consideraba inconstitucional el Pacto de la Cruz.

El artículo 118 de la Constitución de 1830 señalaba: “*Habrá en el pueblo cabeza de cada Departamento, un agente del Poder Ejecutivo, con el título de Jefe Político*” y, de acuerdo al artículo 121, “*el nombramiento de estos Jefes... corresponderá exclusivamente al Poder Ejecutivo*”. Por tanto, los jefes políticos, que eran cargos con grandísimo poder, eran elegidos por el Poder Ejecutivo, en una visión centralizadora del poder (Cayota, 1998).

En esta lógica, la ratio legis de la norma era que el jefe político le respondiera al Poder Ejecutivo y además era responsable ante el presidente de la República, que lo podía cesar (Cagnoni, 2006). Es por esta razón que el historiador Gerardo Caetano (comunicación personal, agosto 2017) califica al Pacto de Abril como un *acto constituyente*, porque producía en los hechos una modificación oral —consuetudinaria— de la Constitución, y lo mismo ocurre con el Pacto de la Cruz y el Pacto de Nico Pérez. El acto constituyente conduce a la creación de una regla constitucional (Cagnoni, 2006).

### **Los pactos como *mutaciones constitucionales orales***

Lo que se produjo en los mencionados pactos fueron *mutaciones constitucionales orales*. Como señala el profesor Adriano Sant’Ana Pedra (2012), la mutación constitucional es un proceso informal de alteración de la Constitución, que no se encuentra previsto en el texto constitucional.

En el mismo sentido, el jurista alemán Konrad Hesse citado por Risso Ferrand (2017) señala que la mutación implica una modificación del significado de una disposición constitucional que no va acompañada de la reforma formal del texto.

El jurista y filósofo alemán Karl Loewenstein (1986, p. 165) señala que

*la mutación constitucional... produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político... sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional: el texto de la constitución permanece intacto.*

Los elementos de la definición de Loewenstein de *mutación constitucional* son los siguientes: a) cambios en el poder político; b) no se plasma en la Constitución.

Los juristas mexicanos Enrique Uribe Arzate y Grisel Alejandra Correa Esquivel (2012, p. 215) señalan como hipótesis de mutaciones constitucionales las “*Convenciones que transfieren los poderes y competencias atribuidas en las normas legales a ciertos sujetos o instituciones, a otros sujetos o instituciones diferentes*”.

Lo que señalan los juristas mencionados en los párrafos anteriores es lo que ocurrió con los pactos verbales —orales o consuetudinarios— analizados, porque sin modificar el contenido de la Constitución hubo un traspaso de un poder político de los gobiernos departamentales.

Sant’Ana Pedra (2012) distingue dos clases de mutaciones constitucionales. La primera es una mutación constitucional *legítima*, en la medida que se mantiene en los marcos normativos establecidos por la Constitución. Señala el profesor Göran Rollnert Liern (2014, p. 141):

*La legitimación consensual de esta mutación remite a la idea de una “Constitución viviente” que debe ser interpretada en función de la voluntad, valores, creencias, intereses e intenciones del constituyente actual en detrimento de lo plasmado en la Constitución formal elaborada por el constituyente histórico.*

A la segunda clase de mutación, Sant’Ana Pedra (2012) la denomina *inconstitucional*, ya que se configura cuando la alteración informal de la Constitución es contraria a esta. Este autor señala además que no puede existir una mutación constitucional *derogatoria* de la Constitución.

En la doctrina uruguaya, el profesor Risso Ferrand (2017) señala que la mutación que denomina en “*sentido estricto*” es aquella que implica una contradicción con la Constitución. En el mismo sentido, el profesor Diego Gamarra (2014), al referirse a las mutaciones como modificaciones de normas constitucionales por mecanismos ajenos a los procedimientos preestablecidos de reforma, denomina “*mutaciones en un sentido fuerte*” aquellas que se producen en contravención de lo establecido en disposiciones contenidas en actos formales reconocidos como válidos.

Es evidente que en los pactos analizados se está en presencia de mutaciones constitucionales orales denominadas “*inconstitucionales*”.

Se debe considerar que los pactos referidos fueron precedidos de revoluciones a través de las cuales se presionó al Gobierno para que se arribara a los acuerdos. En definitiva, el Gobierno estaba obligado a aplicar los pactos para evitar confrontaciones armadas. Por tanto, no había un consenso para su aplicación.

Señala el profesor Göran Rollnert Liern (2014, p. 140) que una mutación constitucional requiere de la aceptación del cambio interpretativo propuesto como plenamente constitucional, y agrega: “*en los casos polémicos el juicio definitivo sobre la legitimidad constitucional de la mutación corresponderá a la jurisdicción constitucional*”.

No obstante, se debe considerar que en la Constitución de 1830 no se previó la jurisdicción constitucional, es decir, el control de constitucionalidad. Esta fue creada en la Constitución del año 1934, 131 años después de la sentencia “*Marbury vs. Madison*” de la Corte Suprema de Estados Unidos, del año 1803<sup>4</sup>.

En los casos analizados aquí existieron convenciones (pactos orales) entre el Gobierno y líderes revolucionarios del partido de oposición, por las cuales las competencias de designar a los jefes políticos que tenía el Poder Ejecutivo se transfirieron al partido de oposición: el Partido Nacional.

Sin embargo, la mutación constitucional consuetudinaria —costumbre— no es fuente de derecho en el ordenamiento jurídico uruguayo, que es otro aspecto importante en el sistema, por lo cual los gobiernos que incumplieron con los pactos —los de los presidentes Julio Herrera y Obes, Juan Idiarte Borda y José Batlle y Ordóñez— sentían que no los obligaba.

## **Proceso constituyente**

### **Los pactos como actos constituyentes**

Este fenómeno de los pactos se circunscribe en lo que el profesor hispanoargentino Gerardo Pisarello (2016, p. 11) denomina *proceso constituyente*, que define como “*un conjunto de actos que conducen a la aprobación de una nueva Constitución*” que, en definitiva, en Uruguay y en lo vinculado a la coparticipación de los partidos políticos en el Gobierno, fue la Constitución del año 1918.

El Pacto de Abril, el Pacto de la Cruz y el Pacto de Nico Pérez, que fueron mutaciones constitucionales orales, no eran obligatorios porque no se trataba de fuentes formales de derecho en el sistema jurídico, pero cumplieron la finalidad de las fuentes

---

<sup>4</sup> La sentencia del año 1803 en el caso “*Marbury vs. Madison*” expedida por la Corte Suprema de Estados Unidos, es la primera que realiza un control de constitucionalidad.

materiales de derecho, que por traducir la realidad social —o en este caso política— de un momento histórico determinado sirve de inspiración para la elaboración de fuentes formales (Véscovi, 1995), en este caso la Constitución del año 1918.

Es decir que estos acuerdos fueron los primeros actos de un proceso constituyente que comenzó al margen de la legitimidad constitucional prevista en la Constitución de 1830, por medio de actos orales y determinados por revoluciones armadas que llevaron al Gobierno a cederle al Partido Nacional parcelas de poder.

Todo proceso constituyente expresa un estado de insatisfacción con una realidad que se explica en un contexto político determinado, por ejemplo, cuando un régimen es cuestionado de manera radical y exige una nueva forma de organización institucional (Pisarello, 2016). Sin lugar a dudas, una parte de la sociedad, que era representada desde el punto de vista político por el Partido Nacional, no estaba satisfecha con las consecuencias de aplicar la Constitución de 1830, de otro modo, revoluciones como la Revolución de Las Lanzas (1870-1872) y las de 1896, 1897, 1903 y 1904 no hubieran reunido tantos adeptos.

Desde el punto de vista político, la primera Constitución uruguaya, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, ya no expresaba la realidad del país. Como señala el sociólogo Alfredo Errandonea (1998), los cambios jurídicos y las reformas constitucionales homologan, legitiman u ordenan un cambio que está ocurriendo en los hechos. Asimismo, manifiesta que si se analizan las reformas constitucionales y los pactos interpartidarios requeridos para la aprobación de esas reformas, es evidente que se está atendiendo un problema político que está planteado y que la forma jurídica lo viene a resolver.

Luego del Pacto de la Cruz de 1897, en el cual el Gobierno se había comprometido a impulsar leyes que habilitaran la representación de las minorías, el 29 de abril de 1898 el Consejo de Estado aprobó la Ley de Registro Cívico, que trataba de evitar el fraude. El 19 de octubre de 1898 se aprobó una ley de elecciones, que consagró el principio de la representación de las minorías. Así, en la elección de diputados, cada elector elegía el número de diputados que correspondía al departamento en el cual votaba; los 8 candidatos más votados de Montevideo, los 4 más votados de Canelones y los 2 más votados en los demás departamentos eran de la mayoría, y de los restantes, para obtener las bancas, la minoría necesitaba obtener una cuarta parte de los votos emitidos (Méndez Vives, 2011).

Como ya fue referido, en la Paz de Aceguá del 10 de setiembre de 1904, con el cual finalizó la última revolución de Aparicio Saravia, hubo un compromiso del gobierno de reformar la Constitución a efectos de que se plasmara la coparticipación de los partidos políticos en el poder (Nahum, 2016).

### **Ley constitucional del año 1912**

La ley constitucional N.º 4.257, del 28 de agosto de 1912 (Fernández y Machín, 2017), que reformó el mecanismo para reformar la Constitución del año 1830 (Jiménez de Aréchaga, 2016; Cagnoni, 2006; Korzeniak, 2008), fue el segundo paso de este proceso constituyente. Dicho acto fue precedido de otros dos actos constituyentes, en cumplimiento de los artículos 152 a 159 de la Constitución del año 1830 (Korzeniak, 2008): el primero fue un proyecto para activar el mecanismo de reforma constitucional aprobado el 13 de julio de 1907; el segundo, aprobó seis iniciativas de reforma constitucional y fue aprobado el 3 de noviembre de 1910 (Fernández y Machín, 2017).

La ley N.º 4.257 determinó que se debían cumplir tres etapas para reformar la Constitución: 1) declaración previa de la conveniencia nacional de reforma constitucional aprobada por 2/3 de los votos de cada Cámara; 2) convocatoria por parte del Poder Ejecutivo a elección de la Convención Nacional Constituyente, que era el doble del número de miembros de la Asamblea General; 3) sometimiento del texto de reforma constitucional aprobada por la Convención Nacional Constituyente al Cuerpo Electoral (Nahum, 2011; Jiménez de Aréchaga, 2016; Cagnoni, 2006; Korzeniak, 2008; Fernández y Machín, 2017).

Con la nueva redacción del artículo 152 de la Constitución, dada por la ley N.º 4.257, nacen los plebiscitos en el Uruguay (Fernández y Machín, 2017). Esta ley hizo más simples y viables los procedimientos de reforma constitucional (Cagnoni, 2006).

### **La elección de los miembros de la Convención Nacional Constituyente y la elaboración del texto constitucional**

La penúltima etapa del proceso constituyente fue el acto de elección de la Convención Nacional Constituyente, el día 30 de julio del año 1916, que fue la primera elección con voto secreto, habilitación a los analfabetos para ejercer el sufragio y la implementación de fórmulas que se acercaban a un reparto proporcional de los escaños según el caudal electoral. Fue también la primera elección en la que el batllismo fue vencido (Frega, 2007; Giménez Rodríguez, 2019).

Esta etapa fue precedida de otros actos constituyentes:

- Los días 4 y 7 de setiembre de 1914, la Cámara de Senadores y Representantes, respectivamente, sancionaron el texto para declarar la conveniencia de reformar la Constitución (Fernández y Machín, 2017).
- Con posterioridad, la ley electoral N.º 5.332 de setiembre de 1915 determinó que la elección de los convencionales sea por voto secreto y que la representación

proporcional sea de 3/5 para la mayoría y 2/5 para la minoría (Garcé y García, 2019). En dicha elección se eligió a los convencionales que iban a elaborar la Constitución del año 1918 y, según los politólogos Garcé y García (2019), es una fecha clave para la instauración de la democracia en Uruguay.

- El 27 de octubre de 1916 se instaló la Convención Nacional Constituyente.
- Con posterioridad, en enero de 1917 se producen las elecciones legislativas en las cuales vence el batllismo (Fernández y Machín, 2017). Cuando ocurre esto, existe una dualidad de poderes, porque mientras en la Convención Nacional Constituyente el batllismo está en minoría, en el Parlamento tiene mayorías (Nahum, 2016). Batlle y Ordóñez amenaza a presentarse como candidato a presidente en las elecciones y con esa presión los blancos fueron forzados a acordar. El gobierno y oposición hicieron un acuerdo para formar una comisión de ocho miembros: cuatro de cada partido.
- El 6 de junio de 1917, el denominado Comité de los 8 presentó el proyecto de reforma constitucional a la Convención Nacional Constituyente; el 24 de setiembre de 1917 quedó listo el texto de reforma constitucional por parte de la Convención y el 25 de octubre de 1917 se acordó celebrar el plebiscito el día 25 de noviembre de 1917 (Fernández y Machín, 2017).

### **La Constitución del año 1918**

La última etapa del proceso constituyente, que comenzó en el Pacto de Abril de 1872, fue el plebiscito y la entrada en vigencia de la Constitución del año 1918. Si bien el plebiscito se celebró, como ya se señaló, el 25 de noviembre de 1917, se promulgó en el año 1918, y es por ello que se denomina Constitución de 1918 (Nahum, 2016).

La historiadora Ana Frega (2007) señala que la Constitución de 1918 fue un paso importante para la conformación de la democracia liberal, puesto que estableció el voto secreto y la representación proporcional y eliminó alguna de las causales de suspensión de la ciudadanía. El artículo 12 de la Constitución del año 1918, que consagraba las causales de suspensión de la ciudadanía, no incluía al notoriamente vago, al que era ebrio habitual o al analfabeto, como sí las incluía el artículo 11 de la Constitución de 1830.

Respecto de los motivos de las revoluciones blancas y pactos de coparticipación en los gobiernos departamentales analizados, la Constitución del año 1918 estableció la más amplia autonomía de los gobiernos departamentales (Cassinelli Muñoz, 2009; Frega, 2007), En este sentido existe un apartamiento respecto de la filosofía centralista de la Constitución

del año 1830, lo que constituyó la autonomía máxima de los gobiernos departamentales en la historia constitucional del Uruguay (Rodríguez Almada, 2016).

La figura del jefe político fue sustituida por uno o más Concejos de Administración autónomos de elección popular (Frega, 2007). Por tanto, a partir de la Constitución del año 1918 el Poder Ejecutivo no designaría a las autoridades de los gobiernos departamentales, que es lo que en definitiva trataba de lograr el Partido Nacional a través de las revoluciones y los tres pactos analizados.

## Conclusiones

La Constitución del año 1830 instauró un régimen presidencialista en el cual la potestad de designación de autoridades departamentales la tenía el Poder Ejecutivo. La primera Constitución uruguaya no previó la coparticipación en el Gobierno porque no existían aún los partidos políticos.

El Pacto de Abril de 1872, el Pacto de la Cruz de 1897 y el Pacto de Nico Pérez de 1903, que eran acuerdos orales, instauraron una coparticipación de los partidos en los gobiernos departamentales que vulneraba la Constitución. Dichos pactos, celebrados entre el Poder Ejecutivo y los revolucionarios, se impusieron como forma de conciliar una situación de enfrentamiento armado.

Los pactos plasmaron *mutaciones constitucionales* tácitas, no expresas, que se aplicaron, con breves interrupciones, durante 32 años. Esas mutaciones constitucionales tácitas fueron actos que formaron parte de un proceso constituyente. Si bien tales acuerdos no eran fuente formal de derecho constitucional, cumplieron la función de fuente material inspiradora de las modificaciones formales que sobrevendrían.

En definitiva, el proceso constituyente, que comenzó con los pactos de coparticipación no previstos en la Constitución de 1830, fueron verdaderas mutaciones constitucionales tácitas. El proceso encontró continuidad en la aplicación de los mecanismos formales que supusieron la aprobación en tres legislaturas de una reforma constitucional que modificó el procedimiento de reforma constitucional, la reforma de las leyes electorales y la elección de los miembros de la Convención Nacional Constituyente prevista en la reforma de 1912 y que culminó con la entrada en vigencia de la Constitución del año 1918. En la Constitución del año 1918 se consolidó el principio de representación proporcional y la coparticipación de los partidos políticos en el Gobierno.

## Referencias

- Barrán, J. P. (1998). *Historia Uruguaya. Tomo 4. Apogeo del Uruguay Pastoril y Caudillesco 1839-1875*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental-La República.
- Cagnoni, J. A. (2006). *El Derecho Constitucional Uruguayo*. Montevideo, Uruguay: Edición del autor.
- Cassinelli Muñoz, H. (2009). *Derecho Público (3ª actualización)*. Montevideo, Uruguay: F.C.U.
- Castellanos, A. (2011). *Historia Uruguaya 5. La Cisplatina, la Independencia y la República caudillesca. 1820-1838*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Cayota, M. (1998). La visión de los historiadores. En *Reforma constitucional y estructura política* (pp. 53-67). Montevideo, Uruguay: Centro de Estudios Estratégicos 1815-Ediciones de la Banda Oriental.
- Errandonea, A. (1998). La visión de los sociólogos. En *Reforma constitucional y estructura política* (pp. 101-108). Montevideo, Uruguay: Centro de Estudios Estratégicos 1815-Ediciones de la Banda Oriental.
- Fernández, N. y Machin, H. (2017). *Una democracia única. Tomo II- Las votaciones y los liderazgos*. Montevideo, Uruguay: Editorial Fin de Siglo.
- Frega, A. (2007). Capítulo 1 - La formulación de un modelo. 1890-1918. En A. Frega, A. M. Rodríguez Aycaguer, E. Ruiz, R. Porrini, A. Islas, D. Bonfanti, M. Broquetas, I. Cuadro, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)* (pp. 17-50). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Gamarra, D. (2014). Interpretación de enunciados constitucionales y mutaciones en sentido débil en el ordenamiento jurídico uruguayo. *La Justicia Uruguaya*, 149, 57-66.
- Garcé, A. (2017). Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX. *Revista Española de Ciencia Política*, 44. 13-41. <https://doi.org/10.21308/recp.44.01>
- Garcé, A. y García, E. (2019). Evolución cognitiva y conocimiento reflexivo. La teoría de los órdenes sociales de Emanuel Adler y la elección de la Convención Nacional Constituyente en Uruguay (1916). *Revista Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 21(42), 243-276.
- Giménez Rodríguez, A. (2019). *Ilustrados y Valientes. El Uruguay desde sus orígenes al Siglo XXI*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Cruz del Sur.
- Gros Espiell, H. (1956). *Las constituciones del Uruguay*. Madrid, España: Ediciones Cultura Hispánica.

- Gros Espiell, H. (2003). Regulación jurídica de los Partidos Políticos en Uruguay. En D. Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los Partidos Políticos en América Latina* (pp. 853-891). México, D. F., México: UNAM. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-en-america-latina/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-en-america-latina-uruguay-17.pdf>
- Gros Espiell, H. y Arteaga, J. J. (1991). *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay* (2ª ed.). Montevideo, Uruguay: F.C.U.
- Gros Espiell, H. y Esteva, E. (2005). *Constituciones Iberoamericanas Uruguay*. Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1739-constituciones-iberoamericanas-uruguay>
- Jiménez De Aréchaga, J. (2016). *Teoría del Gobierno* (2ª ed.). Montevideo, Uruguay: F.C.U.
- Korzeniak, J. (2008). *Primer Curso de Derecho Público –Derecho Constitucional* (4ª ed.). Montevideo, Uruguay: F.C.U.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución* (4ª reimp.). Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Maiztegui Casas, L. R. (2011). *Caudillos*. Montevideo, Uruguay: Editorial Planeta.
- Méndez Vives, E. (2011). *Historia Uruguaya 7. El Uruguay de la modernización. 1876-1904*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B. (2011). *Historia Uruguaya 8. La época batllista. 1905-1929*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B. (2016). *Breve Historia del Uruguay Independiente* (9ª ed.). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B. (2017). *Manual de Historia del Uruguay. Tomo I: 1830-1903* (20ª ed.). Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Pisarello, G. (2016). *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- Risso Ferrand, M. (2017). Mutación e interpretación evolutiva de la Constitución - Dos casos uruguayos. *Estudios Constitucionales*, 15(1), 217-254.
- Rodríguez Almada, P. (2016). Proceso de elaboración de los Decretos de las Juntas Departamentales. *Revista de Legislación Uruguaya*, 7(7), 1561-1604.
- Rollnert Liern, G. (2014). La mutación constitucional, entre la interpretación y la jurisdicción constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 125-155.
- Sant'ana Pedra, A. (2012). La elasticidad del texto de la Constitución como límite para las mutaciones constitucionales. *Estudio Avanzados*, 17, 39-61. Disponible en: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/519>

Uribe Arzate, E. y Correa Esquivel, G. A. (2012). Mutaciones constitucionales y la problemática de su control en el Estado constitucional. *Revista de Derecho*, 38, 196-224. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85124997007>

Véscovi, E. (1995). *Introducción al Derecho* (18ª ed.). Montevideo, Uruguay: Editorial Idea.

### **Contribución autoral**

a) Concepción y diseño del trabajo; b) Adquisición de datos; c) Análisis e interpretación de datos; d) Redacción del manuscrito; e) revisión crítica del manuscrito.

P. R. A. ha contribuido en a, b, c, d, e.

### **Editor científico responsable**

Dra. María Paula Garat