

# ANÁLISIS Y VALORACIÓN SOBRE EL 25.º ANIVERSARIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1997

*Ruben Correa Freitas<sup>1</sup>*

## **Resumen**

Se realiza un análisis valorativo desde el punto de vista histórico, político y jurídico de la Reforma constitucional uruguaya de 1997, al cumplirse un cuarto de siglo de su entrada en vigencia. Particularmente la reflexión pone el acento en lo que significó desde el punto de vista de la reforma del sistema electoral, porque la misma le dio una mayor transparencia, permitiendo que la ciudadanía pueda elegir a sus gobernantes sabiendo no sólo a quién votan, sino qué programa de gobierno están proponiendo quienes se postulan para los cargos electivos. Asimismo, esta Reforma constitucional contribuyó en buena medida a asegurar la gobernabilidad del sistema político, dándole una mayor coherencia al sistema político.

## **Palabras clave**

Constitución, reforma constitucional, sistema electoral, gobernabilidad.

## **1. Introducción**

La Constitución uruguaya de 1967 nació en un contexto histórico y político muy especial de la vida del país, en donde había la convicción generalizada en los dirigentes políticos y en la ciudadanía, que el Consejo Nacional de Gobierno integrado por nueve miembros, seis de la mayoría y tres de la minoría, con una Presidencia del Consejo rotativa en forma anual, era un órgano pesado, lento y burocrático, donde se discutía mucho y no se resolvían los problemas que tenía el Uruguay. Más aún cuando la propia mayoría del Consejo Nacional de Gobierno estaba dividida, por lo que no había la unidad política imprescindible para llevar adelante un

---

1 Profesor Titular, Grado 5, de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho (UDELAR); Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho (UDELAR); Consejero Titular de la Facultad (UDELAR); Doctor en Derecho y Ciencias Sociales; Magister en Educación. Académico de Número Fundador de la Academia Nacional del Derecho del Uruguay.

programa de gobierno. Debe tenerse en cuenta que era una época en que había una alta inflación de los precios, con un constante aumento de los salarios, alta conflictividad gremial.

Fue así como la Reforma constitucional de 1966 fue aprobada por una amplia mayoría de la ciudadanía, que quería un Presidente de la República que condujera los destinos del país con mano firme y decidida. Pero la Constitución uruguaya de 1967 no consagró un sistema presidencialista clásico al estilo norteamericano, argentino, brasileño o mexicano, donde el Poder Ejecutivo está a cargo del Presidente de la República (en los EEUU es el Presidente), sino que el Poder Ejecutivo uruguayo es ejercido por el Presidente de la República con un Consejo de Ministros, que puede actuar en el acuerdo con uno o varios Ministros de Estado o con el Consejo de Ministros (Constitución, arts. 149, 160 y 168).

La elección del Presidente y Vicepresidente de la República es directa por la ciudadanía, pero en el sistema electoral de la Constitución de 1967, cada lema o partido político podía presentar varias fórmulas presidenciales, con lo que se admitía la acumulación por lema de las candidaturas a la Presidencia de la República. Así fue como el sistema electoral uruguayo consagraba que primero se debía tener en cuenta el lema o partido político que había ganado las elecciones nacionales; luego, en una segunda instancia, cuál era la fórmula presidencial más votada. Pero el sistema político uruguayo tenía otra característica fundamental, que era que en la realidad habían sólo dos grandes Partidos políticos tradicionales, el Partido Colorado y el Partido Nacional, que en su conjunta tenían más del 80% del electorado. Los demás Partidos políticos, como la Unión Cívica, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Comunista y el Partido Socialista no llegaban al 20% de votos. Fue recién en 1971, cuando se creó el Frente Amplio, que el sistema político uruguayo comenzó a vislumbrar un cambio.

Producida la caída de las instituciones con el golpe de Estado de los militares en 1973, hubo un período de doce años de gobierno de facto. Restablecida la institucionalidad democrática el 1.º de marzo de 1985, se restableció la plena vigencia de la Constitución de la República de 1967. Las elecciones nacionales de noviembre de 1984, mantuvieron en líneas generales el panorama político anterior en cuanto a la distribución de los votos entre los Partidos políticos.

Ahora bien, a principios de 1995, en el Uruguay había una convicción clara en muchos actores políticos de primer nivel, que era necesaria una reforma del sistema electoral. El resultado de las elecciones nacionales del último domingo del mes de noviembre de 1994, había arrojado que el sistema político estaba dividido entre tres tercios, el Partido Colorado, el

Partido Nacional y el Frente Amplio, con una diferencia de apenas 20.000 votos entre cada uno.

El resultado de las elecciones nacionales arrojaba que el Presidente de la República electo, no tenía las mayorías necesarias en el Parlamento, por lo que dependía de los acuerdos o entendimientos que pudiera lograr con un Partido político de la oposición. Sin duda se hacía muy difícil llevar a cabo un programa de gobierno, con las transformaciones políticas que eran imprescindibles en materia de educación, seguridad social, reforma del Estado, etc.

Por ello, es que el Dr. Julio María Sanguinetti, luego de prestar su promesa de honor ante la Asamblea General, conforme a lo dispuesto por el artículo 158 de la Constitución de la República, afirmó en su discurso que era imprescindible encarar una reforma constitucional, básicamente del sistema electoral. La realidad demostraba que con el sistema que estaba vigente, en el que se permitía la acumulación por lema de las candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, se producía el hecho de que un ciudadano era electo Presidente de la República con el 20 o 25% del total del electorado. En otros términos, la Constitución de 1967 (artículo 151), preveía que la elección del Presidente y Vicepresidente de la República se hacía por elección directa del Cuerpo Electoral, por mayoría simple de votantes, mediante el sistema de doble voto simultáneo.

Esto significaba en la realidad, que para saber qué candidatos debía proclamar la Corte Electoral como Presidente y Vicepresidente de la República, primero había que comprobar qué Lema o Partido político había triunfado en las elecciones nacionales; luego, qué fórmula presidencial había obtenido más votos dentro del Lema ganador.

La realidad política uruguaya de los últimos cincuenta años, pre y post-dictadura militar, nos muestra que muchos ciudadanos que fueron proclamados como Presidente y Vicepresidente de la República, habían obtenido menos votos que los candidatos de otros Lemas, sea por el hecho de que una fórmula había obtenido el 80% de los votos de su partido político (caso Wilson Ferreira Aldunate y Carlos Julio Pereira en el Partido Nacional en 1971); sea porque el Lema llevaba una sola fórmula presidencial, como sucedió con el Frente Amplio desde 1971 (caso Tabaré Vázquez y Rodolfo Nin Novoa en 1994).

Por esas razones, se buscó lograr un consenso o acuerdo entre todos los partidos políticos desde un primer momento en el año 1995, procurando consagrar una reforma constitucional que hiciera viable la gobernabilidad, así como que le asegurara al ciudadano una mayor libertad y transparencia en la decisión, porque de esa forma iba a saber claramente a quién votaba en las elecciones nacionales.

La realidad nos ha demostrado a lo largo de estos veinticinco años, que la ciudadanía tiene claro quiénes son los candidatos de cada partido político, cuáles son sus propuestas y programas de gobierno, habiéndose fortalecido el sistema político uruguayo con la formación de dos grandes bloques, por un lado, el Frente Amplio que es una coalición de partidos de izquierda; y por otro lado, la Coalición Republicana, encabezados por los partidos fundacionales como son el Partido Colorado y el Partido Nacional, a los que se suma el Partido Independiente y Cabildo Abierto.

Se analizarán los aspectos más importantes de la Reforma constitucional de 1997, para finalmente realizar una valoración de la experiencia reformista a la luz de la realidad política uruguaya.

## **2. Los antecedentes de la Reforma constitucional de 1997**

La Reforma constitucional de 1997 estuvo precedida por varios intentos de reforma, promovidos por ciudadanos de los diversos partidos políticos. En primer lugar, corresponde a dos grupos, denominados respectivamente “Grupo de los Cuatro” y “Grupo de los Tres”.

El primero, que estuvo integrado por el Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez del Movimiento Renovación y Victoria; el Profesor Carlos Julio Pereyra del Movimiento Nacional de Rocha; el Dr. Jorge Batlle del Batllismo Radical; y el por el Dr. Hugo Batalla del Partido Por el Gobierno del Pueblo. Este grupo se transformó luego en el llamado “Grupo de los Cinco”, cuando se incorporó el Dr. Luis Alberto Lacalle Herrera, líder del Herrerismo.

El segundo, llamado el “Grupo de los Tres”, estuvo conformado por el Polo Progresista del Senador Alberto Zumarán; el Movimiento de Reafirmación Batllista, del señor Víctor Vaillant; y por el Partido Demócrata Cristiano.

Cabe señalar especialmente que ya en el año 1993, el Frente Amplio había formulado diversas bases para la reforma constitucional.

Fue así como en noviembre de 1993, el llamado “Grupo de los Cinco” presentó un Proyecto de reforma constitucional, por el que entre otras reformas se proponía el voto cruzado para elegir un lema en las elecciones nacionales y otro lema en las elecciones departamentales; las coaliciones de partidos políticos con candidato único para las elecciones de 1994 y la candidatura única por partido político para las elecciones de 1999; asimismo, se permitía la doble reelección para el cargo de Intendente en los Gobiernos Departamentales. El Proyecto del “Grupo de los Cinco” se presentó formalmente ante la Cámara de Senadores con fecha 28 de octubre de 1993, mediante el procedimiento de la Ley constitucional, prevista en el artículo 331 literal D).

El Proyecto de Reforma constitucional del “Grupo de los Cinco” fue analizado por una Comisión Especial de la Cámara de Senadores, habiéndose presentado en la Comisión un Proyecto sustitutivo el 16 de marzo de 1994. Sometido a consideración de la Cámara de Senadores, el mismo fue rechazado el 14 de abril de 1994, al no haber obtenido los dos tercios requeridos por la Constitución de la República. Este Proyecto se conoció como la “Maxi-Reforma”.

Con posterioridad, el 11 de mayo de 1994 se presentó un nuevo Proyecto de Reforma constitucional, por los dos quintos de legisladores de la Asamblea General, conforme a lo previsto por el artículo 331 literal B) de la Constitución de la República. Este Proyecto fue firmado por sesenta y seis legisladores, que pertenecían al Partido Colorado, Partido Nacional, Partido Demócrata Cristiano y legisladores escindidos del Partido por el Gobierno del Pueblo. Este Proyecto de Reforma constitucional se refería básicamente a los Gobiernos Departamentales, admitiéndose el voto cruzado, es decir que los ciudadanos podían votar el día de las elecciones, que era el último domingo de noviembre cada cinco años, a un Lema en lo nacional y a otro Lema en lo departamental.

Más adelante, se presentó un Proyecto de Ley constitucional, que fue aprobado por unanimidad de la Cámara de Senadores el 8 de julio de 1994 y la Cámara de Representantes lo aprobó por mayoría el 15 de julio de 1994. Este Proyecto, conocido en su momento como la “Mini-Reforma”, fue sometido al plebiscito de ratificación el día 28 de agosto de 1994, habiendo sido rechazado por amplia mayoría, dado que el NO obtuvo el 67%, mientras que el SI a la Reforma sólo obtuvo el 30% de los votos válidos emitidos por la ciudadanía.

Fue un Proyecto de reforma constitucional que se refería básicamente a los temas de los Gobiernos Departamentales. Se afirmaba que el Proyecto procuraba resolver el sentir de la ciudadanía de poder elegir libremente el Presidente de la República de un Partido político y el Intendente de otro Partido político. Esto es lo que se denomina el voto cruzado, porque de esa forma se le daba mayor libertad al ciudadano a la hora de elegir a sus gobernantes.

En tal sentido, la llamada “Mini-Reforma” constitucional de 1994, se separaba formalmente las elecciones nacionales de las elecciones departamentales, consagrando el “voto cruzado”. Es decir, que las elecciones nacionales y las elecciones departamentales se celebraban el mismo día, pero la ciudadanía podía votar la fórmula presidencial de un lema o Partido Político y el candidato a Intendente de otro lema. En otros términos, que se podía poner en el sobre de votación dos papeletas de diferentes Partidos políticos.

Una novedad que introducía la llamada “Mini-Reforma” de 1994, era que reducía el número de miembros de las Juntas Departamentales, previéndose que tendrían un máximo de treinta y un miembros y un mínimo de quince miembros, de acuerdo a lo que estableciere la ley. Por un Disposición Transitoria y Especial se preveía que la Junta Departamental de Montevideo se integraría con treinta y un miembros; la de Canelones con veinticinco miembros; y las restantes Juntas Departamentales del país se integrarían con veintiún miembros. Además se preveía que los miembros de las Juntas Departamentales serían remunerados, modificándose el sistema tradicional en las Constituciones uruguayas, que son honorarios. Esta fue la clave para el rechazo de la Reforma propuestas, sobre todo porque en el Interior del país se afirmó que esta solución implicaba que se iban a aumentar los tributos para poder pagar los sueldos de los miembros de las Juntas Departamentales.

### **3. El proceso reformista entre los años 1995 y 1996**

Corresponde señalar especialmente que el electo Presidente de la República Julio María Sanguinetti, con fecha 19 de enero de 1995, es decir antes de asumir el cargo el 1 de marzo, hizo público un documento titulado “Bases de diálogo para la búsqueda de un gobierno nacional”. En dicho documento expresa lo siguiente:

En el actual período de gobierno todos los sectores políticos coincidieron en la necesidad de reforma en el sistema político, comprendiendo enmiendas constitucionales, regulación legal de los partidos políticos y modificaciones en el sistema electoral. Esta convicción se acentúa en el momento presente en virtud del actual esquema de distribución electoral, que determina la búsqueda de mecanismos capaces de darle mayor eficacia a las instituciones democráticas.

Resulta fundamental, a ese respecto, ubicar con precisión los objetos buscados. Son ellos los que orientarán la exploración de posibles soluciones a los problemas existentes. Muchos de ellos ya fueron considerados en el actual período y mantienen su validez, razón por la cual no se reiteran en esta oportunidad (Martins, 1997).

Luego de prestar la promesa de honor como Presidente de la República, prevista en el artículo 158 de la Constitución de la República, el Dr. Julio María Sanguinetti pronunció un discurso ante la Asamblea General, en el que citando a Karl Popper que afirma “Vivir es encontrar soluciones”, expresó lo siguiente sobre la necesidad de la reforma constitucional:

De eso se trata: de lograr entendimientos y acuerdos para poder hallar soluciones. Este clima político no nos puede hacer ignorar, sin

embargo, que el país precisa también de reformas constitucionales, de reformas legales en su sistema de instituciones. El Poder Ejecutivo necesita mejores capacidades de gobernabilidad, mejores condiciones de gobernabilidad; más allá de las personas que puedan estar circunstancialmente en el cargo. El Poder Legislativo, en tanto, precisa mayor agilidad y celeridad en su acción, el sistema electoral, reclama una mayor claridad en lo que respecta al voto de los ciudadanos y una máxima flexibilidad en sus articulaciones; los partidos necesitan mayor coherencia y disciplina interna (Correa Freitas, 2019).

Luego, en forma inmediata a la instalación del nuevo gobierno el 1.º de marzo de 1995, el entonces Presidente de la República Julio María Sanguinetti, convocó a todos los líderes de los partidos políticos a una reunión en el Palacio Estévez, sede de la vieja Casa de Gobierno, para el día 30 de marzo de 1995, en la que planteó la necesidad de una reforma política que modificara aspectos sustanciales del sistema institucional uruguayo. Fue así como se realizaron reuniones a lo largo de todo el año 1995, actuando como Secretario el Dr. Miguel Angel Semino, quien había sido Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, y Secretario de la Presidencia de la República (1985-1989).

A fines de año, el 28 de diciembre de 1995, el Presidente Sanguinetti convocó a una nueva reunión de los líderes políticos, que se realizó en el Palacio Estévez, a la que asistieron los Senadores Jorge Batlle y Pablo Millor por el Partido Colorado; r. Alberto Volonté y Dr. Luis Alberto Lacalle Herrera por el Partido Nacional; Senador Rafael Michelini y señor Héctor Pérez Piera por el Nuevo Espacio; General (r) Líber Seregni y Dr. Tabaré Vázquez por el Frente Amplio.

En dicha reunión, los representantes de los Partidos Colorado, Nacional y Nuevo Espacio, comunican que se llegó a un consenso básico sobre algunos aspectos fundamentales, como por ejemplo que el Poder Ejecutivo debía estar dotado de una mayor representatividad política, mediante una elección a doble vuelta, sin ningún candidato obtuviera el 50% de la votación; que debía haber un solo candidato por partido político a la Presidencia de la República; la atribución al Presidente de la República en caso falta de respaldo parlamentario de modificar no sólo el Consejo de Ministros, sino los Directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados; la reducción de la cantidad de candidaturas por partido político en las elecciones departamentales; la eliminación de la acumulación por sub-lemas en las elecciones parlamentarias. Los representantes del Frente Amplio informan que darían una respuesta definitiva el 15 de febrero de 1996. Esto llevó a que el 5 de febrero de 1996 renunciara el Gral. Seregni a la Presidencia del Frente Amplio, por haberse sentido desautorizado al

no haber cumplido con el compromiso de dar una respuesta a los restantes Partidos políticos.

El Proyecto de ley constitucional fue presentado en la Cámara de Senadores con fecha 15 de marzo de 1996, con la firma del Presidente del Senado Dr. Hugo Batalla, y de los Senadores Rafael Michelini, Américo Ricaldoni y Walter Santoro.

En la Exposición de Motivos, entre otros conceptos expresa lo siguiente:

2) Con carácter previo, se estima conveniente dejar en claro que este proyecto es fruto de un acuerdo político, como ha sido tradicional en nuestra historia. Como tal, no refleja exactamente las ideas reformistas de cada una de las colectividades que lo ha suscrito –no podría hacerlo– sino que representa un término medio al que se arribó después de prolongadas deliberaciones y transacciones, durante las cuales todos cedieron en parte, para lograr la elaboración de un texto común. Por tanto, el proyecto adjunto constituye lo que ha dado en llamarse, con acierto, la ‘reforma posible’. Reforma posible con relación al momento político y a la actual división de fuerzas en el escenario nacional (Cámara de Senadores, 1996).

Se creó una Comisión Especial para el estudio de la Reforma, la que elevó al Senado un Informe en mayoría, con fecha 17 de julio de 1996, con un texto sustitutivo de la Reforma constitucional. El Proyecto contó con el apoyo de los Senadores del Partido Colorado Jorge Batlle y Pablo Millor; del Partido Nacional Walter Santoro, Carlos Julio Pereyra e Ignacio Posadas Montero; y del Nuevo Espacio Rafael Michelini. También se produjo un Informe en minoría, presentado por los Senadores del Frente Amplio Danilo Astori, José Korzeniak y Helios Sarthou.

En el Informe en mayoría se realiza utilizando el método analítico, mediante el desarrollo de todas las disposiciones que se reforman y su relación con las actuales. Así, por ejemplo, comienza analizando la protección social y del medio ambiente; la separación de las elecciones nacionales y departamentales; las elecciones internas en los partidos políticos y candidatura a la Presidencia de la República; eliminación de la calificación de lema permanente; eliminación de la acumulación por sub-lemas e identidad de listas en la elección de Representantes Nacionales; fecha de terminación de período de sesiones de la Asamblea General en el año de las elecciones; presupuestos de ambas Cámaras; observaciones del Poder Ejecutivo a un proyecto de ley; elección del Presidente de la República; vacancia de la Presidencia de la República; renuncia, incapacidad, muerte del Presidente y del Vicepresidente electos; proyectos de ley de urgente consideración; Ministros de Estado. Su número. Presentación del Gabinete; carencia de

respaldo parlamentario; responsabilidad de los Ministros; participación de los Gobiernos Departamentales en el Presupuesto Nacional; políticas de descentralización. Comisión Sectorial; comienzo de las funciones de los Gobiernos Departamentales; innovaciones en materia municipal. Congreso de Intendentes; selección de candidatos a las Intendencias Municipales; autoridades locales, recursos de los Gobiernos Departamentales; Contencioso Administrativo; miembros partidarios de la Corte Electoral; disposiciones transitorias (Cámara de Senadores, 1996).

La Cámara de Senadores aprobó el Proyecto de Ley constitucional el 27 de agosto de 1996 y la Cámara de Representantes lo aprobó el 15 de octubre de 1996, por lo que quedó sancionado. Se fijó la fecha del plebiscito de ratificación para el día 8 de diciembre de 1996. La ciudadanía apoyó el texto de la Reforma propuesta por un 50,43% del total de votos emitidos, habiendo recibido el apoyo la papeleta por el SI de 1:015.828 sufragios, con lo que se cumplió con el requisito exigido por el artículo 331 literal D) de la Constitución. El Presidente de la Asamblea General promulgó la Ley constitucional con fecha 14 de enero de 1997, por lo que entró en vigencia de inmediato.

Tal como lo señalé oportunamente, se trata de una Reforma parcial de la Constitución de la República, que se suma a las reformas parciales de 1989 y de 1994. Actualmente debemos sumar la Reforma parcial de 2004, conocida como el plebiscito del agua (Correa Freitas, Vázquez, 1997).

Como se aprecia claramente, esta Reforma parcial de la Constitución fue fruto de un acuerdo político entre la mayoría de los partidos políticos, con excepción del Frente Amplio que tuvo reparos sobre todo a la consagración del sistema de la doble vuelta o “ballotage” en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República. Fue visto por la mayoría de sus dirigentes como una forma de frenar el eventual triunfo de la izquierda en el Uruguay. Lo cierto y lo real es que el Frente Amplio ganó con amplias mayorías en tres elecciones nacionales posteriores. En las elecciones nacionales de 2004, el Frente Amplio triunfó en primera vuelta sin necesidad de “ballotage”. En las elecciones nacionales de 2009 y de 2014 triunfó en la segunda vuelta, pero en los tres períodos tuvo mayoría absoluta en ambas Cámaras del Poder Legislativo.

#### **4. Análisis de las principales reformas aprobadas.**

Partiendo de la base que estamos celebrando los veinticinco años de la Reforma constitucional de 1997, es imprescindible abordar el tema de las principales reformas a la Constitución de la República que introdujo esta reforma parcial. Mirada en perspectiva, claramente se trató de una

reforma del sistema electoral uruguayo, en donde se afirmaba que “el voto era tan secreto en el Uruguay, que los ciudadanos no sabían a quién votaban”.

Así sucedía elección tras elección nacional, en la cual muchos ciudadanos luego del acto electoral se quejaban porque habían votado a un lema, es decir a un partido político, pero quien había resultado electo Presidente de la República no era de su preferencia, dado que cada lema podía tener varios candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Más aún, las críticas se acentuaron cuando se percibió que en la realidad un Presidente de la República podía ser electo con apenas un veinte o veinticinco por ciento de la ciudadanía, lo que no le daba el apoyo parlamentario necesario para poder llevar a cabo su programa de gobierno. Asimismo, sucedió que candidatos a la Presidencia de la República que individualmente eran los más votados por la ciudadanía, sin embargo no eran electos, porque primero había que comprobar cuál era el lema triunfador, y luego dentro del lema que tenía la mayoría de sufragios, cuál era la fórmula presidencial votada.

La Reforma Constitucional de 1997 introdujo en esta materia reformas sumamente importantes. En primer lugar, corresponde destacar la separación en el tiempo entre las elecciones nacionales de las elecciones departamentales. En tal sentido, el artículo 77 ordinal 9.º de la Constitución prescribe que la elección de los miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo y del Presidente y Vicepresidente de la República, así como la de cualquier otro órgano para cuya constitución o integración las leyes establezcan el procedimiento de elección por el Cuerpo Electoral, se realizará el último domingo del mes de octubre cada cinco años. Por su parte, en relación a la elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales.

Este es un tema que tarde o temprano habrá que valorar desde el punto de vista político. Sin ninguna duda es muy importante darle al elector una mayor libertad a la hora de elegir a los gobernantes, este es un principio fundamental en una democracia. Por otra parte, también es muy importante darles una mayor jerarquía a los Gobiernos Departamentales, con una mayor descentralización, con la distinción entre la materia departamental y la materia municipal, asignándoles recursos en el Presupuesto Nacional. Pero la solución que había dado la llamada “Mini-Reforma” constitucional de 1994 era la separación de las elecciones nacionales de las departamentales, pero se debían celebrar el mismo día, permitiendo que el ciudadano votara por el Presidente y Vicepresidente de un Partido

político; y el Intendente y miembros de la Junta Departamental de otro Partido político.

Una de las críticas que se hace al actual sistema electoral consagrado por la Reforma constitucional de 1997, es que en el plazo de un año tenemos cuatro elecciones: primero, las elecciones internas de los Partidos políticos; segundo, las elecciones nacionales el último domingo de octubre cada cinco años; tercero, una eventual segunda vuelta o “ballotage” el último domingo de noviembre entre las dos fórmulas presidenciales más votadas; cuarto, las elecciones departamentales el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente a las elecciones nacionales.

En segundo lugar, se eliminó la distinción entre lemas permanentes y lemas accidentales, que había consagrado la Constitución uruguaya de 1952 y que se mantenía en la Constitución uruguaya de 1967, distinción que había sido muy criticada en la doctrina y en los partidos políticos minoritarios. Fue así como el artículo 79 de la Reforma constitucional de 1997 estableció:

La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del Partido político. La Ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición.

Sobre esta reforma constitucional, afirma Gros Espiell lo siguiente:

Ahora la acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vice-Presidente de la República será mediante la utilización al lema del partido político. La distinción entre partidos políticos permanentes o lemas permanentes y los que no lo son, ha dejado de tener base constitucional. Ante la Constitución todos los partidos políticos, consiguientemente todas las listas tienen el mismo estatuto jurídico (1998).

En tercer lugar, la Reforma constitucional de 1997 eliminó la acumulación por sub-lemas e identidad de listas para la elección de los Representantes Nacionales. En tal sentido, el artículo 88 inciso segundo de la Constitución de la República dispone: “No podrá efectuarse acumulaciones por sublemas, ni por identidad de listas o candidatos”.

En cuarto lugar, con respecto a la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, se introdujo un cambio de fundamental importancia. Debemos recordar que en la Constitución uruguaya de 1830, el Presidente de la República era elegido por mayoría absoluta de la Asamblea General, es decir que era una elección indirecta. En la Constitución uruguaya de 1918, el Poder Ejecutivo que era bicéfalo porque tenía dos órganos, es

decir la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Administración. Tanto el Presidente de la República como los miembros del Consejo Nacional de Administración eran electos en forma directa por la ciudadanía, por mayoría simple. La Constitución uruguaya de 1934 previó por primera vez el cargo de Vicepresidente de la República, estableciendo que tanto el Presidente como el Vicepresidente de la República eran electos por la ciudadanía por simple mayoría de votantes, mediante el sistema del doble voto simultáneo, con lo que se admitía que podían haber más de una fórmula presidencial por lema o partido político. El mismo régimen se mantuvo en la Constitución uruguaya de 1942. La Constitución uruguaya de 1952, estableció que el Poder Ejecutivo estaría a cargo de un Consejo Nacional de Gobierno, integrado por nueve miembros, seis de la mayoría y tres de la minoría, también electos por mayoría simple. Para la elección de Consejeros Nacionales se admitía la acumulación por lema, prohibiéndose la acumulación por sublemas. Finalmente, la Constitución de la República de 1967, prescribía en el artículo 151 inciso primero lo siguiente:

El Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral, a mayoría simple de votantes mediante el sistema de doble voto simultáneo y sin que en ningún caso pueda efectuarse la acumulación por sublemas.

Tal como expresara en un Seminario realizado en 1997 en la Escuela de Capacitación de la Oficina Nacional del Servicio Civil:

La experiencia de las últimas décadas es bien demostrativo de que al amparo de la 'Ley de Lemas', coexisten en realidad en el supuesto teórico de dos grandes partidos innumerables colectividades que, en el mejor de los casos, sólo tienen en común el reconocimiento mutuo de figuras consulares del pasado; no les une una común actitud frente al presente o al futuro; difieren a veces sustancialmente en materias fundamentales para la vida del país, como que sustentan concepciones sociales y económicas diametralmente opuestas; no responden a autoridades comunes y no son, por tanto, solidarios entre sí; y no obstante, usan un lema común y suman sus votos (Correa Freitas, Vázquez, 1997).

Fue así, como la Reforma constitucional de 1997 dispuso en el artículo 151 de la Constitución de la República el siguiente texto en el inciso primero:

El Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral por mayoría absoluta de votantes. Cada Partido sólo podrá presentar una candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República. Si en la fecha indicada por el inciso primero del numeral 9.º) del artículo

77, ninguna de las candidaturas obtuviese la mayoría exigida, se celebrará el último domingo del mes de noviembre del mismo año, una segunda elección entre las dos candidaturas más votadas.

Quiere decir, pues, que la Constitución de la República exige la mayoría absoluta de votos para ser electo Presidente y Vicepresidente de la República, y si ninguna fórmula obtuviese esa mayoría el último domingo de octubre cada cinco años, entonces se debe ir a una segunda vuelta, o “ballotage”, entre las dos candidaturas más votadas. Esto es lo que ha sucedido en nuestro país en las elecciones nacionales de 1999, 2009, 2014 y 2019. La única excepción fue la elección nacional de 2004, donde la fórmula presidencial del Frente Amplio encabezada por el Dr. Tabaré Vázquez, obtuvo la mayoría absoluta en la primera vuelta.

Resulta muy interesante el análisis realizado sobre este tema por el Profesor José Aníbal Cagnoni, quien sobre las reformas introducidas por la Reforma Constitucional de 1997, específicamente sobre la forma de gobierno que consagra la Constitución uruguaya, expuso lo siguiente:

Las reformas enaltecen el Poder Ejecutivo en la relación de poderes, y singularmente la posición de la Presidencia de la República. En nuestra opinión las dudas sobre el parlamentarismo o neoparlamentarismo de nuestra Constitución, deben ceder paso a otras consideraciones en el sentido de que estamos lejos de él y que, en su sustitución, las nuevas normas acentúan el presidencialismo; nos parece que así debe calificarse el tipo o forma de gobierno adoptado por la Constitución (Cagnoni, 1997)

En quinto lugar, en materia de Partidos políticos se introdujeron algunos cambios de suma importancia que tienen que ver directamente con la elección de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, así como de los candidatos a Intendente de cada Departamento.

En tal sentido, el artículo 77 numeral 12 de la Constitución de la República prescribe que:

Los Partidos Políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Por idéntica mayoría determinará la forma de elegir el candidato de cada Partido a la Vicepresidencia de la República y, mientras dicha ley no se dicte, se estará a lo que a este respecto resuelvan los órganos partidarios competentes. Esa ley determinará, además, la forma en que se suplirán las vacantes de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional.

La Ley N.º 17.063 de fecha 24 de diciembre de 1998, reglamentó todo lo relacionado con las elecciones internas de los Partidos políticos, atribuyendo la competencia para el conocimiento y control de todos los actos y procedimientos electorales a la Corte Electoral. A su vez, la Ley N.º 17.080 de fecha 24 de marzo de 1999, prescribe que los órganos deliberativos nacionales de los Partidos políticos estarán integrados por quinientos miembros, con igual número de suplentes, mientras que los órganos deliberativos departamentales se integrarán por un número de miembros igual al cuádruple de los que corresponda a cada departamento en el órgano deliberativo nacional del respectivo Partido político, con un mínimo de cincuenta y un máximo de doscientos cincuenta integrantes (Tealdi, 2011).

La Disposición Transitoria y Especial Letra W literal e) de la Constitución de la República vigente, dispone que será electo como candidato único a la Presidencia de la República por cada Partido político, el precandidato más votado, siempre que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos de su Partido. También será electo el precandidato que hubiera superado el cuarenta por ciento de los votos válidos de su Partido y que además hubiera aventajado al segundo precandidato por no menos del diez por ciento de los referidos votos. Si no se da ninguna de estas circunstancias, el Colegio Elector Nacional o el órgano deliberativo que haga sus veces, surgido de las elecciones internas, realizará la nominación del candidato a la Presidencia de la República, en votación nominal y pública, requiriéndose la mayoría absoluta de los integrantes.

En el artículo 271 de la Constitución uruguaya, en la redacción dada por la Reforma constitucional de 1997, se prevé la forma en que será electos los candidatos a Intendentes de los Gobiernos Departamentales, previéndose en el inciso primero que los Partidos políticos seleccionarán sus candidatos a Intendentes mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. La Disposición Transitoria y Especial Letra Z), prevé que será nominado candidato a Intendente quien haya sido más votado por los integrantes del órgano elector. También lo podrá ser el ciudadano que le siguiere en número de votos siempre que no supere el treinta por ciento de los sufragios emitidos. La Corte Electoral, en una decisión que no comparto desde el punto de vista jurídico, ha interpretado que pueden haber hasta tres candidatos a Intendente por Partido político en cada Departamento.

En una Jornada sobre la Reforma constitucional de 1997, organizada por la Fundación de Cultura Universitaria los días 2 y 3 de abril de 1997, expresé lo siguiente al valorar la reforma analizada en lo referente a la elección del Presidente y Vicepresidente de la República:

Creo que tiene aspectos positivos la reforma, en el sentido de que ha terminado con las candidaturas múltiples por partido político, más allá de las muy acertadas y muy justas críticas que le ha formulado el Dr. Pérez Pérez, pero creo que es un avance en el sistema electoral uruguayo tener, en primer lugar, elecciones internas de todos los partidos políticos en forma simultánea, creo que es profundamente democrático; en segundo lugar, el hecho de que cada partido político tenga un solo candidato a la Presidencia de la República a mi juicio va a dar mayor libertad al elector; por supuesto, filosófica y políticamente se puede discutir mucho cuál es la verdadera libertad del elector, pero es indudable que en nuestro país hasta ahora el voto era tan secreto que el ciudadano no sabía adónde iba. Y creo que este sistema por lo menos mejora el sistema que estaba imperando hasta este momento (Mata Prats, 1998).

## **5. La reforma del artículo 312 de la Constitución**

Una de las reformas que introdujo la Reforma constitucional de 1997, fue la del artículo 312 de la Constitución de 1967, cuya redacción ya la había dado la Constitución uruguaya de 1952, por la que se establecía que para promover la acción reparatoria por los daños y perjuicios causados por un acto administrativo dictado por cualquier órgano de la Administración, previamente debía agotarse la vía administrativa y promover la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En caso de que el acto administrativo fuera anulado o que el Tribunal reservara la acción reparatoria, recién entonces el administrado estaba en condiciones de poder promover ante la Justicia ordinaria, el juicio por los daños y perjuicios causados por el acto administrativo ilegítimo.

Pero lo cierto y lo real es que cuando se aprobó la Reforma constitucional de 1997, que como se expresara fue básicamente una reforma del sistema electoral, nadie hubiera imaginado que iba a generar tantos problemas, tanto a nivel de la doctrina como de la jurisprudencia, la correcta interpretación de la nueva redacción del artículo 312 de la Constitución. Los constituyentes, entre ellos el redactor de esa disposición que fue el Senador Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez, pensaron que se terminaba definitivamente con la manida cuestión de la prejudicialidad de la acción reparatoria.

Sin embargo fue todo lo contrario, porque pese a que la mayoría de la doctrina sostuvo enfáticamente que quedaba separada la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo prevista por el artículo 309 de la Constitución, de la acción de reparación ante el Poder Judicial establecida en el artículo 312 de la Constitución, y que el administrado a partir de la reforma constitucional de 1997 podía elegir libremente entre

promover uno u otro tipo de acción, sin embargo a partir de un artículo de doctrina publicado por el Dr. Labaure Aliseris, se generó una jurisprudencia casi unánime de los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, en el sentido de que para promover la acción de reparación es necesario agotar previamente la vía administrativa.

Con esta interpretación, se echó por tierra todo lo que había querido hacer el constituyente en 1996, porque sin perjuicio de admitirse la separación de ambas acciones y que el administrado ante un acto administrativo ilegítimo que lo perjudica, tiene la libre elección entre promover la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la acción de reparación ante el Poder Judicial, sin embargo se le impone el requisito del previo agotamiento de la vía administrativa, es decir que debe interponer los recursos administrativo correspondientes, esperar que la Administración se pronuncie en forma expresa o que transcurran los plazos constitucionales y legales correspondientes, para que una vez agotada la vía administrativa elija si promueve la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del plazo de sesenta días, o en su defecto, si promueve la acción de reparación por los daños y perjuicios causados por el acto administrativo ante los órganos competentes del Poder Judicial.

Tal como se aclarara precedentemente, el artículo 312 de la Constitución de la República tiene su origen en la Constitución de 1952, habiéndose mantenido en su redacción original en la Constitución de 1967, que prescribía:

*Artículo 312.* Declarada la anulación o reservada la acción de reparación, en su caso, se podrá promover el contencioso de reparación ante la justicia ordinaria para la determinación del daño causado. La ley, por tres quintos de votos de total de componentes de cada Cámara, podrá ampliar la competencia del Tribunal, atribuyéndole conocimiento del contencioso de reparación.

En la reforma constitucional de 1997, el artículo 312 tuvo una nueva redacción, expresándose:

*Artículo 312.* La acción de reparación de los daños causados por los actos administrativos a que refiere el artículo 309 se interpondrá ante la jurisdicción que la ley determine y sólo podrá ejercitarse por quienes tuvieren legitimación activa para demandar la anulación del acto de que se tratare.

El actor podrá optar entre pedir la anulación del acto o la reparación del daño por éste causado.

En el primer caso y si obtuviere una sentencia anulatoria, podrá luego demandar la reparación ante la sede correspondiente. No podrá, en cambio, pedir la anulación si hubiere optado primero por la acción reparatoria, cualquiera fuere el contenido de la sentencia respectiva. Si la sentencia del Tribunal fuere confirmatoria, pero se declarara suficientemente justificada la causal de nulidad invocada, también podrá demandarse la reparación.

Se puede apreciar con una simple lectura, que los textos del artículo 312 son radicalmente diferentes en las Constituciones de 1952 y 1967, por un lado, y en la Reforma constitucional de 1997, por otro. Es así porque mientras en el texto original se decía: “declarada la anulación o reservada la acción de reparación”; en cambio, en el texto vigente, en el inciso segundo se dice con meridiana claridad: “El actor podrá optar entre pedir la anulación del acto o la reparación del daño por éste causado”.

Con ello se terminó definitivamente con la manida cuestión de la prejudicialidad de la acción de nulidad, que generara diferentes opiniones de los grandes maestros de Derecho Constitucional, Justino Jiménez de Aréchaga, y de Derecho Administrativo, Enrique Sayagués Laso. En efecto, Profesor Emérito de Derecho Constitucional sostuvo que:

desde este punto de vista se han previsto dos hipótesis: si hubo anulación del acto en el caso particular, o extinción total, el accionante tiene expedita la vía hacia la justicia ordinaria para demandar la reparación pecuniaria de los perjuicios que demuestre judicialmente haber sufrido; si no hubo anulación, pero el Tribunal, por tres votos conformes, declaró ilegal el acto, manteniéndolo, no obstante, por consideraciones de conveniencia, cabrá al accionante la misma posibilidad que en el caso anterior: se abre la vía hacia la justicia ordinaria, en la cual deberá acreditar el daño sufrido y reclamar la indemnización correspondiente (Jiménez de Aréchaga Mac Coll, 1988).

En cambio, Profesor de Derecho Administrativo enseñó que

el Tribunal se limita a anular el acto administrativo contrario a derecho; pero una vez anulado, el reclamante puede accionar ante el Poder Judicial exigiendo la reparación patrimonial de los perjuicios que le hubiere originado aquel. La acción de nulidad es previa y condiciona la acción ulterior de reparación patrimonial (Sayagués Laso, 1998).

A partir de la Reforma constitucional de 1997, no hay duda alguna que una persona que se considere lesionada por un acto administrativo dictado por un órgano de la Administración, puede elegir libremente si demanda la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o si por el contrario promueve una acción de reparación por los perjuicios causados ante la Justicia ordinaria.

Luego de una vacilante jurisprudencia de los Juzgados Letrados y de los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, la Suprema Corte de Justicia en una Sentencia dictada en casación, Sentencia N.º 148 de fecha 6 de setiembre de 2006, dictada en mayoría, redactada por la Dra. Sara Bossio Reig, con los votos conformes de los Ministros Dr. Hipólito Rodríguez Caorsi, Dr. Roberto Parga, Dr. Leslie Van Rompaey y la discordia del Ministro Dr. Daniel Gutiérrez Protto.

La Suprema Corte de Justicia, en mayoría, compartiendo con el dictamen de la Fiscalía de Corte, abandonó su jurisprudencia anterior, casando la sentencia recurrida del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2.º Turno, N.º 226 de fecha 31 de agosto de 2005, que había confirmado la Sentencia N.º 33 de fecha 28 de abril del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo.

En tal sentido, los argumentos de la Suprema Corte son los siguientes:

No es posible extender en forma analógica la exigencia del artículo 309 de la Constitución, que exige el agotamiento de la vía administrativa para demandar la nulidad de un acto administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, porque ello “importa una extensión analógica de una limitación al derecho del justiciable, que no se corresponde con la finalidad que motivara al constituyente cuando diferenció ambas vías de accionamiento”, según reza el Considerando II de la Sentencia N.º 148.

La disposición constitucional no sólo en cuanto a su texto, sino también en cuanto a su “ratio legis”, se propuso, con la finalidad de proporcionar a quien fuera lesionado por un acto administrativo, la opción de solicitar su anulación por razones de legalidad habiendo agotado la vía administrativa y luego recurriendo al TCA, o, en su caso, promover directamente la acción reparatoria patrimonial, tendiente a indemnizar los perjuicios causados por el acto lesivo, en cuyo caso se le habilita la promoción del accionamiento ante la Sede jurisdiccional con competencia en tal ámbito (Considerando II).

En el Considerando III, la Suprema Corte refuerza su argumentación expresando:

Resulta evidente que, si el propósito del nuevo texto fuera condicionar, también, la acción de reparación ante el Poder Judicial, con el ejercicio de los recursos administrativos, debía haberse hecho alguna referencia en el artículo 319 de la Constitución. O sea, no podría haber dejado al artículo 319 en su texto original que impone la interposición previa de los recursos sólo en caso de acción de nulidad ante el TCA.

Estos tres argumentos, contribuyen a esclarecer definitivamente una cuestión que había generado controversias, tanto en la doctrina como en

la jurisprudencia. La interpretación del artículo 312 de la Constitución realizada en esta Sentencia por la Suprema Corte de Justicia, fue ajustada a derecho, porque aplicó el método lógico-sistemático-teleológico que aconsejaba Justino Jiménez de Aréchaga (1992), y que es el que sigue la Cátedra de Derecho Constitucional en nuestro país (Correa Freitas, 2019), esto es toma en cuenta, en primer lugar, el texto del artículo 312 de la Constitución; en segundo lugar, analiza el contexto de la Constitución, que en la especie son los artículos 309 y 319 de la Constitución; y, en tercer lugar, tiene en cuenta el método finalista o teleológico, en cuanto procura desentrañar cuál ha sido la voluntad del constituyente.

Esta línea jurisprudencial se mantuvo por parte de la Suprema Corte de Justicia hasta el año 2016, en que varió su postura. Debe tenerse en cuenta que en la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia N.º 953/2009 de fecha 16 de junio de 2009, reiterando la posición de que no es necesario el agotamiento previo de la vía administrativa para plantear la acción reparatoria de los daños y perjuicios, expresó entre otros fundamentos los siguientes:

Los arts. 26 y 27 del texto (en alusión al Decreto-Ley N.º 15.524) indican, bajo el título ‘actos no procesables’ por vía acción anulatoria, una serie de supuestos, que tampoco es taxativa (‘entre otros’). Y parece claro que sobre la mayoría de ellos es admisible la fundamentación de una acción reparatoria patrimonial (sin pasar por la vía recursiva).

Por lo tanto, la remisión normativa constitucional debe entenderse referida a que la acción reparatoria procede contra aquellos actos que por sus características son, a la par que pasibles de la acción anulatoria ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, también de causar daño, en virtud del mismo atributo de ilegalidad o abuso de poder. El giro utilizado por el constituyente: “...la acción de reparación de los daños y perjuicios causados por los actos administrativos a que refiere el artículo 309 de la Carta” permite estimar que la remisión que se examina vincula a los actos administrativos aludidos por la disposición con los daños y perjuicios que de ellos pudieran derivar, por lo que ambas disposiciones se conectan en este punto y no en la totalidad de los requisitos que se exigen para la anulación de esos mismos actos. Es decir, la remisión efectuada por el artículo 312 al artículo 309 de la Carta, refiere a aquellas características de los actos susceptibles de anulación, en virtud de las cuales se consideran generadores de daños y perjuicios y no a los restantes requisitos exigibles para la acción anulatoria. Resulta evidente que para que un acto administrativo genere daños y perjuicios no puede requerirse que a su respecto se hubiere agotado la vía administrativa, sino que se trate de un acto ‘irregular’ que despliegue efectos lesivos respecto

de uno o más sujetos determinados. Este extremo nada tiene que ver con el agotamiento de la vía administrativa.

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia en la Sentencia N.º 137/2019 de fecha 18 de febrero de 2019 y en la Sentencia N.º 445/021 de fecha de 2021, volvió a afirmar la tesis de que no es necesario el agotamiento de la vía administrativa para promover la acción reparatoria, afirmando el criterio interpretativo correcto del artículo 312 de la Constitución de la República, en la redacción dada por la Reforma Constitucional de 1997. En el Considerando IV de la Sentencia N.º 137/2019 expresó la Suprema Corte de Justicia:

IV) En lo formal y conforme con la posición que han sustentado con anterioridad, los Ministros Dres. Martínez y Turell, advierten que la actora agotó debidamente la vía administrativa al interponer recursos administrativos correspondientes contra la Resolución No. 076/2015 (fs. 30).

Los recursos interpuestos fueron desestimados (fs. 89 y ss.) y el actor no acudió ante el T.C.A. a los efectos de obtener la anulación del acto impugnado.

Por su parte, los Sres. Ministros Dres. Minvielle, Tosi y el redactor, consideramos que aún en la hipótesis que el actor no hubiera agotado la vía administrativa, ello no es óbice para promover la acción reparatoria por acto administrativo (cf. Sentencias Nos. 148 y 201/2006, 109/2007, 1.885/2008, 13/2009, 4.277/2010, 562 y 4812/2011, 2.572/2012, 467/2013, 200/2014 y 128/2016 de la Suprema Corte de Justicia).

Por su parte, en la Sentencia N.º 445/2021 de fecha 14 de octubre de 2021, reiterando esta jurisprudencia expresó lo siguiente la Suprema Corte de Justicia:

III.I.I) A juicio de la mayoría, no resulta de recibo el argumento de que la demanda deba ser repelida porque la actora omitió agotar la vía administrativa respecto de alguno de los dos actos administrativos presuntamente generadores de los daños causados.

De acuerdo al parecer de la Corporación, en mayoría, luego de la enmienda constitucional de 1997 el agotamiento de la vía administrativa no es un requisito exigible para plantear la reparación de los daños causados por actos administrativos.

Como se aprecia de la revisión de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en estos años, vemos que entre 2006 y 2016 sostuvo la tesis correcta en cuanto a la interpretación del alcance del artículo 312 de la Constitución de la República, en la redacción dada por la Reforma

constitucional de 1997, en el sentido de que no es necesario el agotamiento de la vía administrativa para plantear la acción de reparación de los daños y perjuicios por un acto administrativo que le cause lesión a una persona. Luego, entre 2016 y 2019, la Suprema Corte de Justicia varió su jurisprudencia exigiendo el agotamiento de la vía administrativa. Finalmente, por ahora, a partir del año 2019 hasta la fecha la Suprema Corte de Justicia, en mayoría, volvió a afirmar lo que consideramos es la interpretación lógico-sistemática del artículo 312 de la Constitución uruguaya.

Como enseña magistralmente en nuestra doctrina Cajarville Peluffo sobre este tema:

El previo agotamiento de la vía administrativa no está establecido como principio general con respecto a cualquier acción jurisdiccional contra las entidades estatales, sino exclusivamente como requisito previo al ejercicio de la acción de nulidad (Constitución, artículo 319); ninguna otra disposición constitucional ni legal exige el agotamiento de la vía administrativa como requisito para promover una acción reparatoria (2012).

## **6. Conclusiones**

Transcurrido un cuarto de siglo de la Reforma constitucional de 1997, la realidad nos demuestra que los cambios que introdujo en el sistema electoral uruguayo fueron acertados, porque permitieron una mayor transparencia para la ciudadanía y consolidó una fuerte coherencia en los partidos políticos. La desconfianza original por parte de los dirigentes del Frente Amplio en el sentido de que la Reforma sólo procuraba impedir el triunfo del Dr. Tabaré Vázquez como Presidente de la República, terminó definitivamente porque no sólo el Frente Amplio triunfó en tres elecciones seguidas (2004, 2009 y 2014), sino que su candidato el Dr. Tabaré Vázquez fue electo dos veces como Presidente de la República.

La mayor transparencia para la ciudadanía se logró claramente con el hecho de la separación en el tiempo de las elecciones nacionales de las elecciones departamentales; y, por supuesto, con el requisito de que sólo puede haber un candidato a la Presidencia de la República por Partido político, o por lema. Es decir, que cada Partido político sólo puede presentar una fórmula para Presidente y Vicepresidente de la República. A lo que se agrega la obligatoriedad de los Partidos políticos de realizar elecciones internas, simultáneas y obligatorias, en las que se eligen a las autoridades de los Partidos y al candidato a la Presidencia de la República.

Esto le ha permitido a los Partidos políticos la necesaria e imprescindible renovación de sus cuadros dirigentes, porque es la ciudadanía

quien libremente vota por los candidatos de su preferencia, permitiendo que los jóvenes se integren a la vida política con mayores posibilidades de competir. Incluso que se incorporen ciudadanos a la vida activa partidaria que hasta ese momento no militaban y que era simples votantes o simpatizantes.

El “ballotage” que fue una novedad en el Uruguay, pero que la mayoría de los países de América Latina lo han incorporado, permite que como sucede en Francia, los ciudadanos en la primera vuelta voten con el corazón; y que en la segunda vuelta o “ballotage” voten con la razón. Es así como ha sucedido en nuestro país en los casos de las elecciones nacionales de 1999, 2009, 2014 y 2019.

La formación de dos grandes bloques políticos, como tiene hoy el Uruguay, es lo que le da fortaleza al sistema político y a la institucionalidad democrática. Ese es el problema que tienen la mayor parte de los países del mundo, tanto en Europa como en América Latina, donde han desaparecido o tienen un escaso electorado aquellos Partidos políticos históricos, que eran la base en que se asentaba la institucionalidad democrática. Este es uno de los fenómenos que más preocupan a los observadores y analistas de los sistemas políticos, que ven cómo el fraccionamiento y la multiplicación de los Partidos políticos, lleva a una inestabilidad política, aún en los sistemas presidenciales como es el caso de los países de América Latina.

La Reforma constitucional de 1997 consolidó el sistema presidencial en el Uruguay, al que podemos denominar como un “presidencialismo atenuado”, por la presencia de varios institutos del sistema de gobierno parlamentario, pero que en la práctica no funcionan como tales. A mi juicio, la Reforma de 1997 le dio mayor legitimidad al Presidente de la República, que es electo por la mayoría absoluta de la ciudadanía y si ningún candidato obtiene esa mayoría absoluta en la primera vuelta el último domingo de octubre cada cinco años, entonces se va a una segunda vuelta o “ballotage” entre los dos candidatos más votados.

También el Presidente de la República tiene mayor peso institucional dentro del sistema político, porque en caso de que el Poder Ejecutivo vete un Proyecto de ley sancionado por el Parlamento, se exige una mayoría de tres quintos de votos de presentes de cada Cámara para el levantamiento de las observaciones u objeciones formuladas (Constitución, artículo 138).

Se le da al Presidente de la República la facultad para solicitar a la Asamblea General un voto de confianza para el Consejo de Ministros (Constitución, artículo 174), así como para declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario (Constitución, artículo 175). Estos dos institutos son típicamente del gobierno parlamentario, pero sin

embargo en estos veinticinco años, ningún Presidente de la República hizo uso de estas potestades.

La Reforma constitucional de 1997 reforzó la calidad del Presidente de la República como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno, al darle mayor legitimidad por parte de la ciudadanía. Ello no obsta para que el Parlamento siga ejerciendo los controles tradicionales previstos en la Constitución de la República, como es el pedido de datos e informes que puede hacer cualquier legislador; el llamado a Sala a los Ministros de Estado; y la formación de Comisiones Parlamentarias de Investigación (Constitución, arts. 118 a 121). Como se sabe el instituto de la censura parlamentaria a los Ministros de Estado por parte de la Asamblea General, la observación al voto de censura que puede formular el Presidente de la República, la eventual disolución de las Cámaras y la convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias (Constitución, arts. 147-148), nunca se ha llevado a la práctica en la realidad política uruguaya, por lo que estamos muy lejos del sistema parlamentario de gobierno.

### Referencias bibliográficas

- Cagnoni, J. A. (1997). Primeras consideraciones acerca de las reformas a la Constitución, en *Revista de Derecho Público*, Año 5 (10), 11-48.
- Cajarville Peluffo, J. P. (2012). *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo II, Fundación de Cultura Universitaria.
- Cámara de Senadores (1996). *Diario de Sesiones*, Tomo 376.
- Correa Freitas, R. (2019). *Derecho Constitucional Contemporáneo*, Tomo I, Fundación de Cultura Universitaria.
- Correa Freitas, R. Vázquez, C. (1997). *La Reforma Constitucional de 1997*, Fundación de Cultura Universitaria.
- Gros Espiell, H. (1998). *Estudios Constitucionales*, Ingranusi.
- Jiménez de Aréchaga Mac Coll, J. (1992). *La Constitución Nacional*, Tomo I, Cámara de Senadores.
- Jiménez de Aréchaga Mac Coll, J. (1988). *La Constitución de 1952*, Cámara de Senadores.
- Martins, D. (1997) *Constitución y Administración*, Ingranusi.
- Mata Prates, C. (Coordinador) (1998) *Reflexiones sobre la Reforma Constitucional de 1996*, Fundación de Cultura Universitaria.
- Sayagués Laso, E. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Fundación de Cultura Universitaria.
- Tealdi Correa, J-P. (2011). La regulación actual de los Partidos Políticos, en *Revista de Derecho Público*, Año 20 (39), 109-136.