

REELECCIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO EN URUGUAY

Eduardo G. ESTEVA GALLICCHIO

SUMARIO: I. *Reseña histórica*. II. *La Constitución vigente*. III. *Acontecimientos posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1967*. IV. *Conclusiones*.

I. RESEÑA HISTÓRICA

1. *El periodo artiguista*

El pensamiento del fundador de la nacionalidad uruguaya, el general José Artigas, se extrae de diversos documentos de su inspiración, entre ellos las Instrucciones dadas por los Pueblos Orientales a sus representantes para la Soberana Asamblea Constituyente, el 5 de abril de 1813;¹ las Instrucciones dadas por el Pueblo de San Fernando de Maldonado a su Diputado Dámaso Antonio Larrañaga de 8 de julio de 1813² y el Plan de una Constitución Liberal Federativa para las Provincias de la América del Sur de 1813.³

Surge del contexto de los referidos documentos, como solución de principio, la afirmación de la indispensable alternancia del titular del Ejecutivo y del último, la interdicción absoluta de la posibilidad de reelección: “sin que por ningún pretexto o causa sea reelegido”.

¹ Instrucción 14: “Que el Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas se compondrá de un solo individuo, ejerciendo éste su oficio por el término de un año, debiendo ser elegido por los Pueblos...”. Véase Eduardo G. Esteva Gallicchio, *Documentos para el estudio de la historia constitucional del Uruguay*, Montevideo, Industria Gráfica Nuevo Siglo 1993, t. I, p. 145.

² Instrucción 10: “Que el Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas, se componga de un Presidente ejerciendo su oficio por el término de dos años...”. *Ibidem*, p. 52.

³ “Artículo 40. El Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas se compondrá de un Presidente. El ejercerá su oficio durante el término de dos años, debiendo ser removido en el término preciso, sin que por ningún pretexto o causa sea reelegido”. *Ibidem*, p. 161.

2. *La llamada pre-Constitución nacional o Constitución flexible que rigió en la Provincia Oriental del Río de la Plata desde 1825*

La Ley del 3 de setiembre de 1825 dispuso que "...el Gobernador y Capitán General de la Provincia dure en este cargo tres años y que la legislatura de la época en que termine su mandato resuelva sobre la reelección".⁴ La opción por diferir el pronunciamiento respecto de la reelección se explica por las especiales circunstancias que atravesaba a la sazón la Provincia Oriental.

3. *La Constitución de 1830*

Fue la primera Constitución codificada de la República Oriental del Uruguay como Estado independiente.

Surge del procedimiento de elaboración del texto constitucional que el constituyente Jaime Zudañez⁵ propuso "...que el Presidente durase solo tres años, fundándose en que era un empleo del cual se había abusado en muchas partes, y que había causado trastornos a las Repúblicas, y que al mismo tiempo se daba lugar a las esperanzas de los aspirantes legales, a fin de que se mantuviesen sumisos a la ley".⁶ Por su parte, el constituyente Santiago Vázquez consideró "que sancionado el término de tres años, para la duración de las Cámaras, si se señalase el mismo para el Poder Ejecutivo sería un nuevo motivo para empeñar su influencia en aquellas..."⁷

Puesto a votación, fue aprobado el texto del artículo 75: "Las funciones del Presidente durarán por cuatro años; y no podrá ser reelegido sin que medie otro tanto tiempo entre su cese y la reelección".

Se adoptó así el principio que va a caracterizar al derecho constitucional uruguayo: vedar la reelección inmediata o consecutiva del titular del

⁴ *Ibidem*, p. 323.

⁵ Zudañez, natural de Chuquisaca, tuvo una destacada actuación en la Comisión de Constitución de la Asamblea General Constituyente y Legislativa de 1829-1830; fue, según las opiniones más recibidas, autor del Manifiesto de la Asamblea General Constituyente a los Pueblos, y uno de los tres tópicos en que quedaron registradas sus opiniones en el pleno de la Asamblea fue precisamente el de la duración del periodo presidencial. Cfr. Héctor Gros Espiell, "Jaime Zudañez y la Constitución de 1830", en *Estudios constitucionales*, Montevideo, Ingranusi, 1998, pp. 183-185.

⁶ *Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado*, Montevideo, Tipografía de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1897, t. II, p. 91.

⁷ *Idem*.

Poder Ejecutivo, pero admitir la posibilidad de reelección una vez transcurrido el término constitucionalmente establecido. De ello fueron ejemplos las presidencias del general Fructuoso Rivera (1830-1834 y 1839-1843).

En la segunda década del siglo XX, concretamente a partir del 1913,⁸ fueron expuestas las ideas en materia de reforma constitucional de José Batlle y Ordóñez, que en representación del Partido Colorado ejerció la Presidencia de la República en dos periodos (1903-1907 y 1911-1915).

Dichas ideas de sustitución del órgano unipersonal Presidencia de la República por un órgano pluripersonal, la Junta Nacional de Gobierno, de nueve miembros, se concretaron en el Proyecto de Constitución aprobado por la Convención del Partido Colorado el 25 de mayo de 1916, cuyo artículo 76 estableció que

...los ciudadanos que hayan ejercido el cargo de miembros de la Junta de Gobierno estarán inhabilitados para volver a ejercerlo mientras no haya transcurrido un período de gobierno entre la terminación de su anterior mandato y el comienzo del nuevo. Se entiende por período de gobierno el que transcurre desde el 1.º de Marzo inclusive de un año hasta el 1.º de enero exclusive del año siguiente. Exceptuase de la disposición del inciso primero el caso en que un miembro de la Junta haya sido elegido por un período complementario no mayor de un año.⁹

Mediante la determinación del breve periodo de gobierno se facilitaba, pues, acorde a la concepción batllista, la eventual reelección no sucesiva de los miembros del órgano Ejecutivo unipersonal, designado políticamente como colegiado.

4. *La Constitución de 1918*

Esta Constitución, que resultó de un pacto celebrado entre el sector batllista del Partido Colorado y algunos sectores del Partido Nacional, implicó múltiples innovaciones en lo referente a la organización del Poder Ejecutivo, al instituir un Poder Ejecutivo bicéfalo,¹⁰ confiado a un órgano uniperso-

⁸ “Apuntes sobre reforma constitucional”, *El Día*, 4 de marzo de 1913. Véase Eduardo G. Esteva Gallicchio, *Documentos para el estudio de la historia constitucional del Uruguay*, Montevideo, Industria Gráfica Nuevo Siglo, 1994, t. II, p. 103.

⁹ *Ibidem*, p. 115.

¹⁰ Héctor Gros Espiell y Eduardo G. Esteva Gallicchio, *Constituciones iberoamericanas/Uruguay*, México, UNAM, 2005, pp. 59 y ss.; véase también Eduardo G. Esteva Gallicchio,

nal, la Presidencia de la República, y a un órgano pluripersonal, el Consejo Nacional de Administración.

Durante el debate en la Comisión de Constitución de la H. Convención Nacional Constituyente se expusieron, en un momento en que la principal figura política de la República era José Batlle y Ordóñez, las siguientes posiciones:

- a) *Admisión de la posibilidad de reelección ilimitada.* Argumentación del constituyente Carlos M. Prando: “el principio de la no reelección es antidemocrático... los hombres de Gobierno no abundan en forma tal que se pueda prescindir de los ya experimentados en el manejo de la cosa pública...”.¹¹
- b) *Exigencia de tres cuartas partes de votos para la reelección.* Propuesta de Pedro Manini Ríos.¹²
- c) *Posibilidad de reelección, pero después de un periodo o intervalo.* Hipólito Gallinal expresó “que no comparte los criterios extremos”, proporcionando ejemplos de reelecciones no sucesivas que fueron convenientes,¹³ José P. Massera se adhirió a esta fórmula,¹⁴ y Martín C. Martínez se pronunció por la admisión de la reelección: “quienes lleguen al Poder, buscarán la manera de forzar la puerta yendo al ataque directo de la prescripción constitucional, o a procurar, desde lo alto, la reforma de la Constitución con el trastorno consiguiente”.¹⁵
- d) *Reelección tras dos periodos, es decir, ocho años desde el cese.* Propuesta conciliatoria del constituyente Rosalío Rodríguez: “dos periodos completos de intervalo entre su mandato y la nueva designación, considerando que será difícil, sino imposible, conservar pasados ocho años, el poder necesario para imponer una reelección”.¹⁶
- e) *Interdicción absoluta de la reelección.* Opiniones de Alfredo Vásquez Acevedo, que reitera el texto del artículo 73 de su proyecto de Constitución: “El Presidente no podrá ser jamás reelegido, cualquiera que sea el tiempo que haya transcurrido desde su cese. El Vicepresidente

Lecciones de derecho constitucional 2o. / *Historia constitucional del Uruguay*, Montevideo, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, 1993, t. I, pp. 125 y ss.

¹¹ *H. Convención N. Constituyente de la República Oriental del Uruguay. Actas de la Comisión de Constitución (1916-1917)*, Montevideo, Imprenta Nacional, 1918, p. 40.

¹² *Ibidem*, p. 39.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Ibidem*, p. 40.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Idem*.

que llegare a ocupar la Presidencia no podrá ser designado para la primera Presidencia que deba elegirse después de la terminación de su mandato”.¹⁷ De Wáshington Beltrán, que sostuvo: “El ciudadano ungido con la magistratura suprema debe ir al Poder con la seguridad absoluta de que no le será posible volver a ocuparla”.¹⁸ Por su parte, Juan Blengio Roca argumentó que “ha habido fideicomisos del poder para entregarlo luego el fideicomisario a su antecesor”;¹⁹ y concluyó que “el ciudadano electo Presidente debe saber, desde luego, que no volverá a ejercer el cargo, y preocuparse, por lo tanto, en el período, de dejar su nombre bien parado, a fin de que pase a la historia honrosamente”.²⁰

- f) *Necesidad de definir previamente las competencias del presidente de la República.* Argumentación de Emilio Frugoni, seguramente tomando en consideración la inminente institucionalización de dos órganos jerarcas del Poder Ejecutivo con diferentes atribuciones.²¹

En definitiva, el texto constitucional de 1918 que consagró el Poder Ejecutivo bicéfalo quedó redactado así:

Respecto del presidente de la República, según el artículo 73:

Las funciones de Presidente durarán cuatro años y no podrá ser reelecto, ni ocupar la Presidencia durante un interinato o período complementario, sin que medien ocho años entre su cese y la reelección. La misma disposición es aplicable al Presidente elegido por el período complementario, cuando hubiese desempeñado la Presidencia por más de un año.²²

En lo que atañe a los consejeros nacionales de administración, conforme al artículo 85, “Los Consejeros durarán seis años en el ejercicio de sus funciones, debiendo renovarse por terceras partes cada bienio...”, y según el artículo 88, “Nadie puede volver a ejercer las funciones de Consejero sin que hayan transcurrido dos años desde su cese.” Otra previsión clave en la

¹⁷ *Ibidem*, p. 39.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Ibidem*, p. 40.

²¹ *Idem*.

²² Para el periodo complementario, regía el artículo 76: “En caso de quedar vacante la Presidencia de la República, la Asamblea General será convocada para elegir, a mayoría absoluta de votos, la persona que debe desempeñarla hasta el 1o. de Marzo siguiente a las más próximas elecciones de miembros del Consejo, en cuyo acto deberá elegirse el nuevo Presidente de la República”.

materia era la del artículo 83: “No puede ser electo Consejero por elección popular el Presidente de la República, si no ha cesado en su cargo seis meses antes de la elección”.

Vigente esta Constitución, el señor José Batlle y Ordóñez fue presidente del Consejo Nacional de Administración en los años 1921 y 1927.

5. *Las Constituciones de 1934 y de 1942*

Estas Constituciones fueron el resultado de los golpes de Estado del 31 de marzo de 1933 y del 21 de febrero de 1942,²³ por lo que, obviamente, no fueron seguidos los procedimientos que para su reforma previeron respectivamente las Constituciones de 1918 y de 1934.

En ambas, el texto relativo a la reelección del presidente de la República fue sustancialmente coincidente (artículos 150 de 1934 y 149 de 1942). Decía:

El Presidente y el Vicepresidente durarán cuatro años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cuatro años desde la fecha de su cese. Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia, y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes.

El Vicepresidente que hubiese desempeñado durante más de un año la Presidencia, por vacancia definitiva de este cargo, no podrá volver a ocupar éste ni aquél, sin que hubiese transcurrido el mismo plazo establecido en el inciso anterior.

Tampoco podrá ser elegido Presidente el Vice que estuviera en ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección.

6. *La Constitución de 1952*

Esta Constitución instituyó como órgano jerarca del Poder Ejecutivo el Consejo Nacional de Gobierno, integrado por nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, conjuntamente con doble número de suplentes, por el término de cuatro años.²⁴

²³ Se ha debatido en Uruguay si en el caso de la de 1942 no correspondería propiamente designarla como las reformas (en vez de Constitución) de 1942.

²⁴ Artículo 150.

A diferencia de la Constitución de 1918, nos hallamos, pues, ante el llamado en términos políticos,²⁵ “ejecutivo colegiado integral”.

Según el artículo 153:

Los Consejeros Nacionales no podrán ser reelectos sin que medie un período entre su cese y la fecha en que deban tomar nuevamente posesión de sus cargos.

Se considerarán incluidos en esta prohibición, los suplentes que hayan ejercido funciones en reemplazo de los titulares, por más de un año, continuo o discontinuo.

II. LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

En lo que atañe a la organización del Poder Ejecutivo, se restableció una fórmula similar a la de las Constituciones de 1934 y de 1942.

Al respecto, es menester tener presente que según la Constitución de 1967 (con vigencia interrumpida durante el periodo *de facto* entre el 27 de junio de 1973 y el 1o. de marzo de 1985), el órgano Poder Ejecutivo es pluripersonal, al ser ejercido por el presidente de la República en acuerdo con el o los ministros respectivos o con el Consejo de Ministros;²⁶ en tanto que el órgano Presidencia de la República o Jefatura del Estado es unipersonal.²⁷

Desde la reforma constitucional parcial en vigor a partir de 1997, el presidente de la República es electo directamente por el Cuerpo Electoral por mayoría absoluta de votantes, con base en candidaturas únicas por partido político.²⁸

Respecto de la eventual reelección del presidente de la República, los principales textos aplicables son:

Artículo 152. El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes.

²⁵ Jurídicamente es un órgano pluripersonal.

²⁶ “Artículo 149. El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en esta Sección y demás disposiciones concordantes”.

²⁷ Ejemplos, artículos 159, 174, etcétera.

²⁸ Artículo 151 de la Constitución.

El Vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva²⁹ por más de un año, no podrán ser electos para dichos cargos sin que transcurra el mismo plazo establecido en el inciso primero.

Tampoco podrá ser elegido Presidente, el Vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección.

La Constitución uruguaya no regula expresamente prohibiciones que alcancen a la o al cónyuge del presidente en ejercicio.

III. ACONTECIMIENTOS POSTERIORES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1967

1. *Proyecto de reforma constitucional plebiscitado en noviembre de 1971*

En el marco de una compleja situación política que atravesaba Uruguay, fue planteada la reelección inmediata del presidente de la República en ejercicio, Jorge Pacheco Areco, que siendo vicepresidente asumió por fallecimiento del presidente general Óscar D. Gestido en diciembre de 1967, debiendo cesar por imperativo constitucional el 1.º de marzo de 1972.

Según el exordio del artículo 331 de la carta, ésta puede ser reformada total o parcialmente.

²⁹ Interesan asimismo los siguientes artículos, con los textos dados por la reforma constitucional parcial en vigor desde 1997:

“Artículo 153. En caso de vacancia definitiva o temporal de la Presidencia de la República, o en razón de licencia, renuncia, cese o muerte del Presidente y del Vicepresidente en su caso, deberá desempeñarla el Senador primer titular de la lista más votada del partido político por el cual fueron electos aquéllos, que reúna las calidades exigidas por el artículo 151 y no esté impedido por lo dispuesto en el artículo 152. En su defecto, la desempeñará el primer titular de la misma lista en ejercicio del cargo que reuniese esas calidades, si no tuviese dichos impedimentos, y así sucesivamente”.

“Artículo 155. En caso de renuncia, incapacidad permanente o muerte del Presidente y el Vicepresidente electos antes de tomar posesión de los cargos, desempeñarán la Presidencia y la Vicepresidencia respectivamente, el primer y el segundo titular de la lista más votada a la Cámara de Senadores, del partido político por el cual fueron electos el Presidente y el Vicepresidente, siempre que reúnan las calidades exigidas por el artículo 151, no estuviesen impedidos por lo dispuesto por el artículo 152 y ejercieran el cargo de Senador.

En su defecto, desempeñarán dichos cargos, los demás titulares por el orden de su ubicación en la misma lista en el ejercicio del cargo de Senador, que reuniesen esas calidades si no tuviesen dichos impedimentos”.

Con base en ello, fue elaborado, por iniciativa del 10% de los ciudadanos inscriptos³⁰ un proyecto de reforma constitucional que modificaba al artículo 152, para posibilitar la reelección inmediata del presidente en ejercicio.

El texto del proyecto establecía: “El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones y podrán ser inmediatamente reelectos por una sola vez”.

Y dado lo previsto por la oración final del literal E del artículo 331,³¹ fue plebiscitado en forma simultánea a las más próximas elecciones, celebradas en noviembre de 1971, en las que se votaron candidaturas por el sistema proyectado y por el vigente.

El presidente Pacheco Areco debió ser un “candidato mudo” a la reelección, en virtud de lo preceptuado por el artículo 77-5 de la Constitución.³²

El proyecto de marras no obtuvo en el plebiscito de ratificación la mayoría constitucionalmente requerida,³³ que ascendía a 832,060 votos por sí, y solo obtuvo 491,680 adhesiones.³⁴

2. *Proyecto de Constitución del gobierno de facto plebiscitado y rechazado por el Cuerpo Electoral en 1980*

Procuró modificar el artículo 152 disminuyendo las inhibiciones para ser electos quienes estuvieran en ejercicio de la Presidencia de la República en los tres meses anteriores a la elección. Sin embargo, conservó la solución tradicional del derecho constitucional uruguayo de vedar la reelección inmediata.

³⁰ Constitución, artículo 331, lit. A).

³¹ Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria.

³² “El Presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral”.

³³ Artículo 331-literal B, inciso 2: “Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por «SI» la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional”.

³⁴ Julio T. Fabregat, *Elecciones uruguayas*, Montevideo, Cámara de Senadores, 1972, pp. 15-17.

El proyecto³⁵ fue rechazado por el cuerpo electoral en noviembre de 1980.

3. *Los fallidos planteos reeleccionistas inmediatos a partir de 2005*

Como es sabido, el 1o. de marzo de 2005 asumió la Presidencia de la República el doctor Tabaré Vázquez, candidato del Partido Frente Amplio.

Rápidamente comenzaron a expresarse opiniones a favor de una reforma constitucional que posibilitara su reelección inmediata.

Se llegó a elaborar, en enero de 2008, un anteproyecto en tal sentido,³⁶ cuya autoría correspondió al profesor de derecho constitucional de la Universidad de la República y senador por el Partido Socialista, integrante del Frente Amplio, José Korzeniak Fuks.

Se abrió una cuenta en Facebook; el 27 de octubre de 2008 se anunció el comienzo de la recolección de firmas en pro de la reelección.

Sin embargo, el presidente de la República en ejercicio se manifestó en todo momento contrario a dicha posibilidad, la que en definitiva no se concretó.

4. *La reelección no inmediata en la práctica constitucional vigente*

Restablecida la vigencia de la Constitución de 1967, fue electo presidente de la República el doctor Julio María Sanguinetti, en dos oportuni-

³⁵ “Artículo 68. El Presidente y Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones del inciso siguiente.

El Vicepresidente y el ciudadano que hubiesen desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva por más de la mitad del período de gobierno, no podrán ser electos para dichos cargos sin que transcurra el mismo plazo establecido en el inciso primero”.

Este proyecto suprimía el inciso final: “Tampoco podrá ser elegido Presidente, el Vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección”. Anteproyecto de Constitución de la República preparado por el Consejo de Estado, artículo 68, p. 9 y Texto del Proyecto de Constitución aprobado “Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente”, Montevideo, República Oriental del Uruguay, 1980, p. 170.

³⁶ Disponible en: <http://www.espectador.com/politica/112622/korzeniak-propone-reeleccion-de-vazquez> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

dades, y desempeñó el cargo por los períodos 1.º de marzo de 1985 a 28 de febrero de 1990 y 1.º de marzo de 1995 a 29 de febrero de 2000.

Por su parte, el doctor Tabaré Vázquez fue electo como titular de la Presidencia de la República, por segunda vez, en 2014. Por tanto, fue presidente de la República en los períodos 1.º de marzo de 2005 al 28 de febrero de 2010 y 1.º de marzo de 2015 al 28 de febrero de 2020.

5. *La reelección inmediata en la opinión del presidente de la República en ejercicio*

El presidente en ejercicio desde el 1.º de marzo de 2020, doctor Luis Lacalle Pou, ha expresado que admitiría una fórmula de reelección inmediata, pero por única vez, si se reformara la Constitución, pero para el futuro. Sus palabras fueron: “Yo soy reeleccionista. Creo en la reelección. No estoy de acuerdo con hacerlo ahora, pero conceptualmente soy reeleccionista. Dos períodos y afuera y bailando, pero no es una discusión para ahora del país”.³⁷

IV. CONCLUSIONES

- 1) Con base en las ideas del fundador de la nacionalidad uruguaya, el general José Artigas, las Constituciones uruguayas han desestimado la posibilidad de reelección indefinida o ilimitada del presidente de la República.
- 2) La fórmula uruguaya ha sido, desde la entrada en vigor en 1830 de la primera Constitución codificada y rígida, admitir la reelección del presidente de la República, pero no en forma consecutiva o inmediata.
- 3) La solución de reelección alterna del presidente de la República ha presentado matices que oscilaron entre el transcurso de un periodo gubernamental o una cantidad de años equivalente (Constituciones de 1830, de 1934 y de 1942 cuatro años; Constitución de 1967, cinco años) o dos periodos (Constitución de 1918, ocho años).
- 4) La peculiar forma de organización del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1918 (bicéfalo, coexistiendo el órgano unipersonal Presi-

³⁷ Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19-IV-2022, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/que-respondio-luis-lacalle-pou-al-ser-consultado-por-la-reeleccion-presidencial-nid19042022/> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

dencia de la República y el órgano pluripersonal Consejo Nacional de Administración) explican la disminución a dos años del periodo para la eventual reelección de los consejeros nacionales de administración.

- 5) En el caso del Poder Ejecutivo pluripersonal integral, llamado políticamente “colegiado”, consagrado por la Constitución de 1952, se reiteró para los consejeros nacionales de gobierno la solución tradicional: posibilidad de reelección después de transcurrir un periodo de cuatro años.
- 6) La fórmula uruguaya se ha fundamentado tradicionalmente en la adopción por la nación de la forma democrática republicana de gobierno³⁸ y en la consideración del principio de alternancia de los ciudadanos que desempeñen la Presidencia de la República, como un elemento configurador de la democracia.³⁹
- 7) La Constitución uruguaya admite su reforma total o parcial, y no contiene ninguna cláusula pétrea que impida el establecimiento de otra fórmula (por ejemplo, reelección sucesiva, indefinida o ilimitada; abierta o cerrada).⁴⁰
- 8) Es posible afirmar que, hasta el presente, la convicción colectiva de la ciudadanía es contraria a la posibilidad de reelección sucesiva o inmediata del presidente de la República. Ello es relevante porque, en Uruguay, toda reforma constitucional requiere el sometimiento a plebiscito de ratificación, en el que el proyecto debe, para ser aprobado, lograr las mayorías constitucionalmente requeridas.

Constitución, artículo 331:

La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

³⁸ Constitución vigente, artículo 82: “La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana”.

³⁹ Son interesantes las reflexiones de Dieter Nohlen, que difieren de lo considerado en Uruguay, en *La reelección*. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/La%20Reeleccion.htm (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

⁴⁰ Sobre el aspecto conceptual, *cfr.* Mario D. Serrafiero, *Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual*, comunicación en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 25 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.ancmyb.org.ar/user/files/05%20Serrafiero.pdf> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por “SÍ” la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurren a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma.

Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.

Los votantes se expresarán por “Sí” o por “No” y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

En los casos de los apartados A) y B) sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieran sido presentados con seis meses de anticipación —por lo menos— a la fecha de aquéllas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes.

D) La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, exprese su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.

E) Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria.

- 9) No ha afectado dicha convicción colectiva la circunstancia de haberse optado por una organización del Poder Ejecutivo total o parcialmente pluripersonal, ni la fórmula, según las opiniones doctrinales, básicamente parlamentaria —en aparente proceso de desconstitucionalización— resultante de los artículos 147 y 148 de la Constitución o semipresidencial,⁴¹
- 10) No ha existido en Uruguay, a diferencia de lo acaecido en otros Estados, invocación respecto de la solución constitucional en materia de reelección, de los textos tanto de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre como⁴² de la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁴³ del Pacto Internacional de Naciones Unidas

⁴¹ Héctor Gros Espiell, “Uruguay: ¿presidencialismo o parlamentarismo?”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 7, julio-diciembre, 2002, UNAM, pp. 87 y ss.

⁴² “Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

⁴³ “Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

sobre Derechos Civiles y Políticos⁴⁴ o de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁵

- 11) Los textos de los instrumentos internacionales mencionados podrían generar análisis de interés, para el caso de contrastarse con ellos una eventual reforma constitucional que prohíba absolutamente la reelección, en virtud de lo dispuesto por el Pacto de San José de Costa Rica, en el artículo 23, par. 1-c (derecho y oportunidad de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país) y par. 2: taxatividad de las causales o motivos de restricción.

Es indispensable tener presente, al respecto, los argumentos de los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, expuestos en la Opinión Consultiva OC 28/21, del 7 de junio de 2021.⁴⁶

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

⁴⁴ “Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2o., y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

⁴⁵ “Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

⁴⁶ Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).