

# **REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996**

MARIANO BRITO - HORACIO CASSINELLI MUÑOZ - RUBEN CORREA FREITAS  
MARCELO COUSILLAS - CARLOS DELPIAZZO - AUGUSTO DURAN MARTINEZ  
DANIEL HUGO MARTINS - ALBERTO PEREZ PEREZ  
FELIPE ROTONDO TORNARIA - MIGUEL SEMINO

Coordinador:  
Dr. CARLOS MATA PRATES



---

FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA

---

1ª edición, setiembre de 1998

© FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA

25 de Mayo 568 - Teléfono 916 11 52

C.P. 11.000 Montevideo - Uruguay

DERECHOS RESERVADOS

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público por medios mecánicos, electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización del editor.

ISBN 9974-2-0205-1

## **PLAN DE LA OBRA**

### **Tema I - Sistema político**

*Dr. Miguel Semino*

Panorama del nuevo sistema electoral

*Dr. Horacio Cassinelli Muñoz*

Origen de la reforma en el aspecto electoral

*Dr. Ruben Correa Freitas*

La elección del Presidente de la República

*Dr. Alberto Pérez Pérez*

La ley del lema ¿Muerte o resurrección?

### **Tema II - Descentralización por servicios**

*Dr. Augusto Durán Martínez*

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Entes Autónomos  
y Servicios Descentralizados

*Dr. Mariano Brito*

Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

### **Tema III - Descentralización territorial**

*Dr. Felipe Rotondo Tornarúa*

Organización de la descentralización territorial

*Dr. Carlos Delpiazzo*

Nuevas perspectivas de la descentralización

### **Tema IV - El reparatorio patrimonial**

*Dr. Horacio Cassinelli Muñoz*

La acción de reparación patrimonial en la reforma constitucional

*Dr. Daniel Hugo Martins*

Algunos aspectos del reparatorio patrimonial

### **Tema V - El medio ambiente en la reforma constitucional**

*Dr. Marcelo Cousillas*

La protección constitucional del ambiente

---



## PANORAMA DEL NUEVO SISTEMA ELECTORAL

**Dr. Miguel Semino**

Profesor Adscripto de Derecho Constitucional  
de Derecho de la Universidad de la República

1. Sin duda alguna, las modificaciones introducidas al sistema electoral (entendido en sentido amplio) configuran la novedad más importante y trascendente de la Reforma de 1997. Algunos –quizás porque no son muy afectos a los procesos electorales...– pretendieron minimizarla diciendo que era una mera reforma electoral, como si procurar el perfeccionamiento (“hacerlo más transparente y adecuado a los tiempos que corren”) del sistema por el cual la ciudadanía expresa su voluntad cívica fuese una tarea menor o secundaria. Ahora bien, de acuerdo a lo que surge del título dado a este trabajo nos limitaremos a una visión general –sin extremar el análisis– y primaria de la reforma. Ya habrá tiempo para profundizar y ajustar conceptos cuando el nuevo sistema comience a funcionar, a partir del próximo período electoral de 1999.

2. Siguiendo el orden los artículos constitucionales –y las correspondientes disposiciones transitorias– nos detendremos, primeramente, en el *artículo 77, 9°*). Este texto consagra la separación temporal de las elecciones nacionales y departamentales (eventualmente locales). De esta manera se amplían los límites de la libertad electoral del ciudadano que, anteriormente, se veía obligado a votar dentro del mismo lema los candidatos nacionales y departamentales porque, de lo contrario, anulaba su voto. Al mismo tiempo, la separación temporal confiere relevancia jurídico-política a un hecho muchas veces soslayado o desconocido: la especificidad de los problemas departamentales –o locales– frente a los nacionales. Adaptamos así nuestro derecho a lo que es más común en el constitucionalismo comparado, donde se suceden los comicios nacionales, estatales, regionales, municipales, etc. Sin perjuicio de ello, se trató de evitar –en la medida de lo posible– que las elecciones departamentales ambientaran “plebiscitos” en favor o en contra del gobierno nacional y por ello es que la fecha de aquellas se establece en el mes de mayo (segundo domingo) del año siguiente a las elecciones nacionales: cinco o seis meses de diferencia es un plazo razonable, que protege la libertad del elector y no fomenta el electoralismo.

3. El *artículo 77, 12)* consagra una innovación revolucionaria –no vacilamos en llamarla así– en el sistema electoral uruguayo: la elección del candidato partidario a la Presidente de la República mediante elecciones internas,

---

que reglamentará la ley. A su vez, el candidato a la Vicepresidencia será elegido por los órganos competentes del partido mientras no se sancione la ley aludida, que podrá establecer cualquier otro método. Sin perjuicio de lo dicho –y previendo, sabiamente, posibles dificultades legislativas– la *Disposición Transitoria “W”* contiene un estatuto de regulación provisional. De los antecedentes, que constan en las actas parlamentarias, se llegaría a la conclusión de que no se quiso que la disposición transitoria que comentamos pudiese ser modificada antes de los comicios de 1999. Hacemos la referencia porque nosotros estimamos lo contrario, apoyándonos en el propio texto de la norma, que –aparentemente– traicionó la intención de sus autores y que no debe, en buena hermenéutica, ser ignorado. De cualquier manera, la exigencia de dos tercios del total de componentes de cada Cámara para sancionar la ley permite vaticinar que las bases de la “W” serán trasladadas a la legislación o se mantendrán inmutables.

No vamos a estudiar en detalle los ocho literales de la disposición transitoria –que nos parecen claros– pero, en cambio, haremos un par de precisiones relacionadas con situaciones que, en su momento, fueron muy comentadas. Alguna prensa –en forma equivocada y alarmista– sostuvo que el liberal b) implicaba una deliberada trampa fatal para un lema (el Frente Amplio) porque obligaba a que todos los partidos que lo integran –que son muchos– tuvieran que celebrar elecciones internas presidenciales (!). No es así, porque los partidos que no presenten candidato presidencial propio no estarán obligados a celebrar elecciones internas: el último período del literal que comentamos lo establece. Hay que leerlo sin mala intención... y con sentido común.

Otro tema que seguramente va a ser discutido es el relacionado con la competencia y duración de los órganos partidarios a elegirse en 1999. Leyendo el literal d) nos parece que serán órganos con mandato quinquenal y titulares de las funciones deliberativas, legislativas y electorales de los partidos, de todos los partidos (ver mismo literal, “in fine”, y Disposición Transitoria “Z”). No hay lugar para órganos internos paralelos distintos a los previstos en la Constitución que pretendan ejercer las competencias de estos últimos.

En cuanto a la futura –y necesaria– ley reglamentaria estimamos que no deberá sustituir la voluntad partidaria ni su ámbito propio de decisión (artículo 77, 11) porque el Estado uruguayo es de cuño liberal y no totalitario (fascista o comunista). Deberá ser una ley que señale puntos de referencia mínimos para garantizar la libertad interna y nada más.

4. El *artículo 79, inciso 1°* suprime la tradicional distinción entre lemas “permanentes” y “accidentales”. Los primeros permitían acumular votos y los segundos no. Sin duda una distinción originada en nuestra compleja evolución partidista que carecía ya de fundamento racional. Ahora, todos los lemas podrán acumular votos.

5. *Artículo 88, inciso 2°*. En este caso se pretende eliminar las alianzas conocidas por “cooperativas electorales” que permitían obtener bancas en la

Cámara de Representantes desplazando al candidato del mismo partido –aún mayoritario– que se postulaba en solitario. El resultado era lícito, pero de ninguna manera transparente.

6. *Artículo 151.* En éste el texto más trascendente de la reforma. Aquí se consagran la candidatura única y la segunda vuelta (“ballottage”).

La primera reforma suprime la llamada “ley de lemas” (en realidad, doble voto simultáneo) para las candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Nosotros no renegamos de la ley de 1910 –como lo hacen otros, sin perjuicio de utilizarla a fondo para postular candidatos al Poder Legislativo– que rindió muchos servicios al equilibrio político del país, pero estimamos, a esta altura de nuestra evolución, que es más conveniente para la salud democrática del Uruguay la existencia de un solo candidato y un solo programa por lema.

La consagración de la doble vuelta nos hace entrar en el ámbito mayoritario dentro del derecho comparado: son muy pocos los países democráticos que eligen a sus presidentes por mayoría simple. ¿Por qué se decidió instaurar la doble vuelta? Dejando de lado –sin calificarla– la tesis de que así se impedía (o se trataba de impedir) el triunfo de cierta candidatura, dos son los argumentos de apoyo que reputamos de mayor recibo, extraídos de un simple análisis de la realidad nacional. Primero. El Uruguay ya no es más un país bipartidista (o de bipartidismo dominante), fundamentalmente a partir de 1989. Antes, el lema triunfador obtenía normalmente más del 40% de los votos; ello ya no ocurre. Y como –doble voto simultáneo mediante– el lema mayoritario podía haber presentado más de un candidato a la Presidencia, el ciudadano electo lo era por una mayoría relativa (o relativísima, si se quiere). De acuerdo a la teoría que inspiraba al sistema del doble voto simultáneo el resultado era perfectamente legítimo –insistimos– pero disminuía la capacidad presidencial de liderazgo político. La segunda vuelta, al exigirse para la primera más del 50%, revitaliza la representatividad política del Presidente y le permite distribuir el juego para los futuros acuerdos desde una posición fortalecida: la tarea de gobernar se ve facilitada.

Segundo argumento. Como dicen expresivamente los franceses en la primera vuelta se vota con el corazón (al candidato de nuestro partido) pero en la segunda con la razón (al candidato que tenga mayor afinidad ideológica con el nuestro, si éste fue derrotado en la primera). El concepto de “familia política o ideológica” está presente en la definición de la segunda vuelta. Y así debe ser, en la generalidad de los casos. Por eso, los comunistas votarán –por ejemplo– por un socialista y los liberales lo harán por uno de los suyos, aunque la tradición histórica –siempre contingente– marque diferencias. También el sistema permite –y no es poca– que votemos para que alguien no triunfe. En ciertas circunstancias extremas el voto negativo es una opción tan legítima como las otras. Y esto lo habilita el sistema de dos vueltas, sobre cuyo contenido democrático no deberían haber dudas verdaderas.

---

Durante la campaña plebiscitaria se planteó la duda –por parte del doctor Tabaré Vázquez, por eso lo mencionamos – respecto a si en la segunda vuelta se requería también la mayoría absoluta para ser electo. Nunca entendimos la razón de dicha duda. Primero, porque con claridad meridiana el texto del artículo 151 no la exige. Esto debería bastar, pero agregaremos dos argumentos de diferente alcance; por las dudas... Cuando hay solamente dos candidatos queda implícito que el ganador obtendrá la mayoría absoluta de los votos expresados. No es un tema de interpretación sino de entendimiento aritmético. Por último, en lo que ha estado a nuestro alcance conocer, no se requiere la mayoría absoluta para la segunda vuelta en el derecho comparado consultado.

7. *Artículo 271 y Disposición Transitoria "Z"*. En forma similar a lo que se dispone para la elección presidencial, se establece que los partidos políticos seleccionarán sus candidatos a Intendente mediante elecciones internas que reglamentará la ley y se faculta al legislador para establecer la candidatura única a la Intendencia. Solución salomónica, la segunda, que abre las puertas a esta reforma si existe el imprescindible ambiente político para consagrarla. Como la ley reglamentaria puede no ser sancionada de inmediato, la "Z" tiene como misión salvar un eventual –o probable– vacío jurídico, regulando lo pertinente.

— — — —

En definitiva, y como punto final, podemos expresar que las reformas realizadas a nuestro sistema electoral son altamente positivas. Lo han hecho más transparente, más democrático, más participativo (elecciones internas) y más realista. Y no le han hecho perder ninguna de las garantías que lo mostraban como un ejemplo de honradez electoral en el concierto mundial. Lo que, por cierto, no era poco.