

PARTIDOS POLÍTICOS Y ELECCIONES INTERNAS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL URUGUAYA DE 1997

Héctor Gros Espiell*

SUMARIO: I. Introducción; II. Bases constitucionales y legales de los partidos políticos; III. Estructura y organización de los partidos políticos; IV. Evaluación del derecho político; V. Selección de candidatos; VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos limitamos a estudiar las normas incluidas en las constituciones de 1966 y 1996 sobre partidos políticos y elecciones partidarias internas. Dejamos de lado el análisis del tema de los partidos políticos en las constituciones de 1918, 1934, 1942 y 1952, que hemos encarado en diversos libros y ensayos anteriores.¹

No nos referimos tampoco a la situación de los partidos políticos durante el período dictatorial (1973-1985), en que suspendió de hecho la Constitución de 1966, que fue sustituida por una serie de llamados «actos institucionales» por el Gobierno de facto, sin ratificación plebiscitaria, que rompieron la tradición democrática de la República y que fueron borrados luego, después del restablecimiento del Estado de Derecho, y del orden jurídico democrático en el Uruguay.²

II. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Son varias las disposiciones de la Constitución de 1966 referentes a los partidos políticos que se mantienen, ya que no fueron objeto de modificación en la Reforma de 1997.

Enumeramos primero las que contienen referencia a los partidos políticos, para luego encarar el análisis del numeral 11 del artículo 77.

Además de la norma incluida en el artículo 77 ordinal 11° y de los diversos textos constitucionales que refieren directa y específicamente a los partidos políticos, es preciso tener en cuenta, para comprender adecuadamente el concepto de los partidos políticos que resulta de la Constitución, otras normas de la Carta y los principios que de esta resultan.

La afirmación de que la forma de gobierno de la Nación es la *democrática republicana* (artículo 82), implica la aceptación necesaria de un régimen político basado en la existencia de múltiples partidos cuya constitución, denominación y acción debe ser libre, sin perjuicio del deber de cumplir con los requisitos que la Constitución y la ley les imponga, requisitos que no deben afectar el principio de libertad en que se basa su existencia misma. Es decir, que todos los partidos políticos podrán constituirse y actuar libremente, gozando de iguales derechos y sometidos a iguales obligaciones, salvo excepción constitucional expresa.

Ninguna razón ideológica puede impedir la existencia y acción dentro del orden jurídico, en el Uruguay, de un partido político.

* Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de la República (Uruguay); ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; ex ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay; profesor distinguido de la UNAM; miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho Constitucional.

¹ Héctor Gros Espiell, *Los Partidos Políticos en la Constitución Uruguaya* Centro de Estudiantes de Derecho. Montevideo 1965; *Los Partidos Políticos en la Reforma Constitucional*, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* tomo 66, 1968; *Revista de Estudios Políticos* N. 164, Madrid, 1969; en Centro de Estudiantes de Derecho, 1969; *La Corte Electoral*, 2ª edición, San José, 1990; *Las Disposiciones Transitorias y Especiales en las Constituciones del Uruguay*, Montevideo, 1999, y *Elecciones Internas de los Partidos Políticos en la Reforma Constitucional de 1997*, *Revista de Administración Pública Uruguaya* N° 20. Montevideo 1997.

² Héctor Gros Espiell, *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, 2ª edición, FCV, Montevideo, 1992.

Los requisitos que la ley puede imponer para la constitución y actividad de los partidos, no pueden llegar así, al control de su ideología, que permanece absolutamente libre.

Sólo son admisibles aquellas normas legales dirigidas a establecer el estatuto jurídico de los partidos, para hacer factible su formación y acción ordenada, pero con respeto absoluto del principio de libertad. Con la Constitución vigente las posibilidades de regulación estatutaria se hacen más amplias, pero sin que ello permita, en forma alguna, afectar el principio antes referido.

La existencia de este necesario multipartidarismo resulta ahora, no sólo del régimen democrático republicano instituido por la Constitución, sino de un texto constitucional expreso (artículo 77-11°).

De acuerdo con lo previsto por el artículo 4 de la Constitución, la soberanía, en toda su plenitud, existe radicalmente en la nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo regulado por la propia Carta. A su vez, según lo dispuesto por el artículo 82 inciso 2, la soberanía se ejerce por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum e indirectamente por los poderes representativos que establece la Constitución y de acuerdo con lo que ella dispone.

En consecuencia, los partidos políticos no pueden tener, ni la ley puede atribuirles, el ejercicio de la soberanía ni en forma indirecta, lo que sólo puede hacer el Cuerpo electoral para que éste se pronuncie, por medio del sufragio, en los casos y formas previstos por la Constitución.

Asimismo, será a través de los votos obtenidos por los lemas y correspondientes sublemas partidarios, que se habrá de determinar la distribución de los casos previstos por la ley fundamental, o por la ley ordinaria, cuando el órgano tuviera un origen legal.

De igual modo, los partidos podrán ejercer las competencias que fuera de estos casos generales, les han sido asignadas expresamente por la Constitución.

Si bien, de hecho, la existencia de partidos políticos en su forma actual, afecta radicalmente la esencia y el funcionamiento del sistema constitucional, no puede dudarse de que en el régimen uruguayo, los partidos sólo pueden tener las competencias o atribuciones antes referidas, sin que sea posible asig-

narles el ejercicio de otras, ni pretender que ninguno de ellos pueda hablar o querer en nombre de la Nación, ni ejercer ninguna atribución de las que la Constitución asigna al Cuerpo Electoral, a los poderes representativos o a los órganos creados por ella.

A pesar de que el partido político es una asociación, por lo que, en lo pertinente, le es aplicable el artículo 39 de la Constitución, la posibilidad, prevista genéricamente en la Carta, de que la ley declare la ilicitud de una asociación, no se puede referir al caso de los partidos salvo cuando «por en medio de la violencia, o la propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad» (artículo 80 inc. 6a.).

Como expresamos, la ley no puede declarar ilícito a un partido político por una razón ideológica. Sólo en el caso previsto por el artículo 80 ordinal 6°, o cuando el pretendido partido no sea tal, sino que se trate de un tipo de asociación que bajo el rótulo de partido tenga objetivos no políticos o persiga fines políticos por medios ilícitos no autorizados por el orden jurídico, podrá la ley, actuando dentro de los límites previstos por la Constitución, declarar su ilicitud y prohibir su actuación.

Es asimismo libre el ingreso y la afiliación de todos los ciudadanos a los diversos partidos políticos.

Aunque no existen normas generales al respecto, ello resulta de los principios aplicables. Sólo podría plantearse el problema de si, en el caso de que una ley futura regulara el régimen de afiliación a los partidos políticos, podría limitarse ese derecho, excluyendo a los extranjeros que no fueran ciudadanos legales o que no tuvieran el derecho al sufragio previsto, para determinados extranjeros, por el artículo 78.

Entendemos que siempre que esa limitación no afectare en los extranjeros no ciudadanos o que no gozaren del derecho que resulta del artículo 78, los derechos que la Constitución reconoce a todos los habitantes (artículo 7), ello sería constitucionalmente posible. Es decir que no habría obstáculo constitucional para que la ley limitara a los ciudadanos y a los extranjeros a que refiere el artículo 78, el derecho a afiliarse y a actuar en las autoridades de los partidos.

Sin embargo, mientras esa ley prohibitiva no se dicte, teniendo en cuenta la filosofía política en que se fundamenta la Sección II de la Constitución y el

Partidos y elecciones en la reforma uruguaya

reconocimiento del derecho de asociarse a todas las personas (artículo 39), no se podría prohibir administrativamente la afiliación de extranjeros a los partidos políticos.

Pese al reconocimiento del derecho de todo ciudadano a afiliarse al partido político que desee ciertos funcionarios no pueden formar parte de comisiones o clubes políticos (artículo 77 ordinales 4° y 5°), lo que significa que estos funcionarios no pueden estar afiliados o integrar un partido.

Asimismo, existe la prohibición expresa para determinadas personas, de actuar en los organismos directivos de los partidos (artículo 77-5°), prohibición también aplicable, dada la generalidad de la norma, al caso previsto en el ordinal 4° del artículo 77.

De igual modo, se prevé, para estos funcionarios, la prohibición de suscribir manifiestos de partidos y de autorizar el uso de su nombre (artículo 77-4°).

Finalmente, la prohibición prevista por el artículo 58 de realizar actividades ajenas a la función en los lugares y horas de trabajo y la declaración de ilicitud de la actividad dirigida a fines del proselitismo, así como la constitución de agrupaciones proselitistas utilizando la denominación de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determina entre sus integrantes, constituyen, en función de objetivos de eficiencia administrativa y libertad política, lógicas y razonables limitaciones establecidas por la Constitución al principio de libre asociación y actuación política de los ciudadanos en y por los partidos.

El derecho de elegir y usar libremente una denominación es consecuencia natural de los mismos principios.

Si bien la ley puede dentro de ciertos límites, como lo ha hecho reglamentar este derecho en función de la historia, la realidad política, los antecedentes y la necesidad de evitar confusiones, no hay duda, de que no puede impedirse al derecho a elegir una denominación que responda a la voluntad de los integrantes del partido. Toda limitación, para ser compatible con el sistema constitucional, deberá ajustarse estrictamente a objetivos racionalmente admisibles para el orden jurídico y respetar los principios generales en que se funda nuestro régimen en la materia. Por lo demás y esta afirmación sirve para todos los casos antes enunciados, las limitaciones al

principio fundamental de la libertad deben ser interpretadas restrictivamente.

El derecho del partido político a actuar con libertad se integra con los derechos que resultan de las normas que reconocen la libertad de emisión del pensamiento por todos los medios y en toda materia, sin necesidad de previa censura (artículo 29) y de la referente a la libertad de reunión pacífica y sin armas (artículo 38), que la Constitución garantiza no sólo a los habitantes individualmente considerados, sino también a los partidos como tales.

Por último, el partido político, en cuanto asociación, y por el hecho de ser una persona jurídica, a la que la Constitución reconoce el derecho de actuar por medio de sus autoridades, puede ser titular de diversos derechos de contenido patrimonial, en especial el de propiedad, garantizado por el artículo 32 de la Carta.

El mismo principio de libertad en que se basa la existencia y la actuación de los partidos políticos, implica el reconocimiento de que nadie puede ser obligado a afiliarse, a integrar o a adherirse o a actuar en un partido político. La libertad de asociación supone necesariamente, en un sistema democrático, el derecho a no asociarse.

La actuación en la política es un deber moral de todo ciudadano; el voto es una obligación jurídica específica (artículo 77 ordinal 2°), pero no existe obligación de especie alguna con respecto a la actuación necesaria en un partido político.

III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Pasemos ahora a hacer una rápida enumeración de las normas constitucionales que se refieren o suponen expresamente, la existencia o la actuación de los partidos políticos.

a) El artículo 58 inciso I, al disponer que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política, no usa esta expresión como sinónimo de partido político. Es decir, que comprende tanto al partido como a un sector partidario e, incluso, a una asociación, que, desarrollando actividad política, no tenga o no haya cumplido con las exigencias o los requisitos legales exigidos para actuar como partido. De tal modo el funcionario debe estar al servicio de

la Nación y no de un partido político o grupo político cualquiera sea su denominación.

De esta afirmación normativa se extraen múltiples conclusiones respecto de la naturaleza de la relación funcional. El funcionario puede integrar y actuar en un partido político. Su actividad en este sentido es libre. Pero, en cuanto un funcionario está al servicio de la Nación, sólo depende de la estructura jerárquica en la que presta servicios y su labor no puede estar dirigida a beneficiar, favorecer o perjudicar a uno o a varios partidos políticos.

Asimismo, a *contrario sensu*, la administración pública, en cuanto no es administración de un partido, no puede hacer distinción alguna para el ingreso, el ascenso y, en general para la consideración de los derechos y deberes funcionariales, con la excepción de la que se base en la consideración de los talentos y virtudes (artículos 8 y 76), ni puede, con su acción, intentar favorecer o perjudicar a un partido político, porque su objetivo es único y exclusivamente, el mejor servicio público.

b) El inciso 2 del artículo 58 establece: «No podrán constituirse agrupaciones con fines proselitistas utilizándose las denominaciones de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determine entre sus integrantes».

Esta disposición, dirigida a poner fin a una práctica viciosa y a asegurar más eficazmente la libertad política, prohíbe, en ciertos casos, la constitución de *agrupaciones con fines proselitistas*.

El partido político es una agrupación con fines de proselitismo político electoral y, por lo tanto, se incluye dentro de la prohibición genérica hecha por la Constitución, la prohibición específica de constituir partidos políticos que utilicen las denominaciones de reparticiones públicas o invoquen el vínculo que la función determina entre sus integrantes.

c) El artículo 59 hace aplicable el Estatuto del Funcionario, que la ley ha de establecer, a los funcionarios de la *Corte Electoral y sus dependencias, sin perjuicio de las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos*.

Esta norma se incluyó en la reforma de 1952 y estuvo dirigida a dar fundamento constitucional a un régimen ya existente en los hechos, pero cuya legitimidad podía aparecer como dudosa. El sistema, que desde 1952 tiene base constitucional, tiene como objetivo el de permitir a los partidos políticos, a través de funcionarios de confianza, contro-

lar el funcionamiento de la Corte Electoral y de todos los organismos que de ella dependen.

Es un régimen excepcional derivado de la naturaleza de las competencias que cumple la Corte y que tiende a asegurar, a través de la existencia de la confianza partidaria en los funcionarios, un mejor control electoral.

Pero este régimen excepcional, derivado de la naturaleza de las competencias que cumple la Corte y que tiende a asegurar, a través de la existencia de la confianza partidaria en los funcionarios, un mejor control electoral.

Pero este régimen excepcional, para no ser desvirtuado, debe interpretarse teniendo en cuenta que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de un partido político. Consiguientemente el certificado de confianza partidaria no podrá significar nunca que los funcionarios electorales están a las órdenes del partido en vez de estar al servicio de la Nación. Son funcionarios que dependen de la Corte Electoral y no de los partidos políticos. Por esto, las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos, a que se refiere la Constitución, sólo podrán ser normas dirigidas a asegurar que los funcionarios electorales se encuentren para el mejor cumplimiento del servicio público a su cargo, unidos por un vínculo especial de confianza con los partidos políticos.

d) El ordinal 3° del artículo 77, al establecer como una de las bases para el ejercicio del sufragio, la *representación proporcional integral*, supone la necesaria existencia de los partidos políticos para la adjudicación de los cargos electivos de acuerdo con los sufragios obtenidos por los partidos, y dentro de ellos, por los sublemas y listas.

Pero además, esta norma ha tenido una fundamental importancia política, en cuanto la aplicación de la representación proporcional tuvo como efecto no sólo el mantenimiento de la existencia de los partidos menores, de los llamados partidos de ideas, sino que también, combinada con el doble voto simultáneo, ha institucionalizado, la ruptura de la unidad de los partidos, todos los tradicionales, como también en los últimos años del Frente Amplio, divididos permanentemente, sin perjuicio de su unidad formal bajo el lema, en grupos diversos, con candidatos diferentes e incluso opuestos, en muchas

Partidos y elecciones en la reforma uruguaya

ocasiones, en lo que respecta a las soluciones gubernamentales.

e) El artículo 77 ordinal 4° inciso I, luego de prohibir a ciertos funcionarios todo acto político, público o privado, salvo el voto, no incluye en esta prohibición: la concurrencia de los directores de los entes autónomos y de los servicios descentralizados a los organismos de los partidos que tengan como cometido específico el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración.

Esta norma incluida en la reforma de 1952 debido al reconocimiento de que era natural el contacto de estos funcionarios con los demás gobernantes, se refiere a los organismos partidarios que tengan como cometido el estudio de las cuestiones de gobierno, legislación y administración. Parte, por tanto, del reconocimiento de la importancia de la consideración, en el seno de las autoridades partidarias, tanto nacionales como departamentales, de estas cuestiones, y, sobre la base de este reconocimiento, establece una excepción a la prohibición impuesta en el ordinal 4° del artículo 77; presupone, asimismo, que los partidos tienen organismos dedicados a la consideración específica de los problemas gubernamentales en sentido lato. Estos organismos partidarios, así denominados por la Constitución, derivan su existencia de las cartas orgánicas respectivas. No existiendo un estatuto legal que reglamente esta disposición constitucional, debe entenderse que toda autoridad partidaria, cualquiera sea su denominación y cualquiera sea su ámbito de acción (nacional o departamental), que tenga entre sus competencias el estudio específico de los problemas a que se refiere la Constitución, se incluye dentro de la previsión hecha en la Carta.

El mismo ordinal 4 del artículo 77, inciso 2, establece que la denuncia a la Corte electoral, órgano competente para conocer y aplicar las sanciones previstas por la Constitución para los delitos electorales, que se tipifican por la comisión de las conductas prohibidas por la Constitución, podrá ser hecha por las *autoridades nacionales de los partidos*.

Es decir, que a estas autoridades partidarias (convenciones, asambleas, directorios, juntas ejecutivas, etc.), con la sola exigencia de que sean de carácter nacional, encomienda la Constitución la específica competencia de reglar, a través de la posibilidad de denunciar a la Corte Electoral la apli-

cación de una norma dirigida a asegurar la libertad política y la verdad del sufragio. Si bien la Carta vigente no asigna ya a las autoridades partidarias la competencia exclusiva de formular las denuncias ante la Corte ya que comparten esta competencia con otros órganos, no por ello disminuye la significación del hecho de que la Constitución encomienda a las autoridades de los partidos esta delicada y fundamental atribución.

f) El ordinal 5 del artículo 77 prohíbe al Presidente de la República y a los miembros de la Corte Electoral, formar parte de comisiones o clubes políticos y actuar en los organismos directivos de los partidos. Es decir, que esta prohibición se refiere, por un lado, a las comisiones o clubes políticos que pueden o no ser organismos de un determinado partido y, por otro, a la actuación de los organismos directivos en los partidos políticos. Naturalmente, debe entenderse que la norma se aplica a todo organismo partidario, cualquiera sea su naturaleza y el ámbito territorial de su competencia.

Pese a que la prohibición del ordinal 5° es menos amplia que la del ordinal 4°, ya que no es genérica y no prohíbe, como ésta, todo acto político salvo el voto, debe entenderse que el presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no pueden concurrir a organismos partidarios para tratar problemas gubernamentales, ya que la autorización contenida en el ordinal 4 del artículo 77 es excepcional y no puede ser extendida a otros casos fuera de aquellos a los que expresamente se refiere.

g) El ordinal 9° inciso 2 del artículo 77, al establecer que las listas de candidatos para ambas cámaras y para presidente y vicepresidente de la República, deben figurar en una hoja de votación y que ésta como así también la que contiene la lista de candidatos a intendente, junta departamental y juntas locales autónomas, tiene que individualizarse con un lema, que es el nombre del partido político, está disponiendo que no puede haber candidaturas para cargos electivos si no es en una hoja de votación individualizada por un lema, es decir, perteneciente a un partido político.

De tal modo la Constitución, al prohibir las candidaturas no partidarias, está reconociendo un carácter fundamental e ineludible del partido político, para el encauzamiento de la voluntad electoral del Cuerpo Electoral.

b) Finalmente, en lo que se refiere al artículo 77, y dejando sin estudiar el ordinal 11°, que será analizado por separado, hay que señalar que los ordinales 6° y 7° al referirse a las corporaciones electorales, no incluyen entre éstas a los partidos políticos o a sus órganos. La acepción constitucional de la expresión corporación electoral debe buscarse en el contexto armónico de estos dos ordinales y de los artículos 59-D y 322-B. Y la conclusión que resulta es que son corporaciones electorales, únicamente la Corte Electoral y los diversos órganos, creados por la ley, que de ella depende.

i) El artículo 79 inciso I, que es el resultado de un texto incluido en la reforma de 1942 y modificado en la Constitución de 1952, amplió el inciso I agregándole dos oraciones y adicionó al artículo un inciso nuevo referente a otra materia (referéndum contra las leyes).

La norma que hoy rige, fruto de la enmienda introducida al artículo 79 inciso I en 1966, en lo que interesa a este estudio establece que «la acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de presidentes y vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema de partido político. La ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentó esta disposición».

En primer término debe señalarse que la supresión en 1966 de los incisos 2 y 3 del artículo 79 de la Constitución de 1952, puso término a un régimen excepcional a favor de los partidos que tuvieron un común origen histórico, sistema que parecería aplicable para los dos partidos tradicionales, pero que pensado para el caso del Partido Nacional dada la situación en que éste se encontraba, como consecuencia del decreto ley 10.192 de 13 de julio de 1943 y de la disposición transitoria D de la Constitución de 1942, podría haber sido también aplicable a la situación de los partidos Comunista y Socialista. En este sentido la supresión del texto de 1952, constituyó una nueva afirmación del principio de la igualdad jurídica de los partidos.

Este sistema excepcional no llegó nunca a aplicarse aunque es posible que, políticamente, haya sido uno de los factores que provocaron la unificación del Partido Nacional y su triunfo electoral en 1958.

La primera oración del inciso I del artículo 79, mantenida sin cambio alguno en 1967, constituyó

una disposición dirigida a beneficiar a los partidos políticos permanentes, únicos a los que podía aplicarse el régimen de doble voto simultáneo con acumulación de todos los votos emitidos por diversas listas bajo un mismo lema.

La Constitución de 1952 no definía en el artículo 79 el concepto de partido político permanente. Podría entonces, estimarse que era de aplicación el artículo 12 de la Ley N° 9645 de 15 de enero de 1937, que consideraba partidos permanentes a aquellos que hubieran intervenido en una elección nacional o en más de una elección departamental, cumpliendo con las demás disposiciones de las leyes de Registro Cívico Nacional y de Elecciones. Es decir, que los partidos permanentes debían cumplir con los requisitos exigidos por la ley de elecciones de 1925 (artículo 6, Ley N° 812) y, además, con los extremos previstos por el artículo 12 de la Ley N° 9645 de 1937.

Sin embargo, el informe de la Comisión de Reforma Constitucional de la Cámara de Representantes de 21 de septiembre de 1951, decía que: «Los nuevos partidos para poder acumular votos dados por diversas listas deberán demostrar que responden a una realidad de la opinión nacional cuando en dos elecciones han obtenido cargos legislativos».

La eventual discrepancia entre la Ley N° 9645 de 1937 (una elección nacional o más de una elección departamental) y el criterio de la Comisión Informante de la Cámara de Representantes —discrepancia, que, sin embargo, podía no ser tal, si se refería sólo al caso del inciso 2 del artículo 79, dado lo dispuesto por la disposición transitoria, letra O quedó, salvada en 1967. En efecto, la segunda oración del inciso 1 del artículo 79, agregada en 1967, estableció que un lema para ser considerado permanente, debía haber participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria. Se aplicaba, por tanto, el nuevo texto constitucional a la solución de la Ley N° 9645 de 1937 (haber intervenido en un comicio o elección nacional anterior), pero agregaba un nuevo requisito: haber obtenido representación parlamentaria.

No hay duda de que técnicamente la adición fue feliz porque era necesario que el texto mismo de la Constitución definiera el concepto de partido permanente, ya que sólo en virtud de la existencia de un partido permanente, sería posible, de acuerdo

Partidos y elecciones en la reforma uruguaya

con lo previsto por la propia Constitución, la acumulación de los votos de listas diferentes bajo un mismo lema. Es necesario finalmente tener en cuenta que la probabilidad de acumulación estaba otorgada a todos los partidos permanentes y no sólo a los dos partidos tradicionales, como con error, se ha afirmado en algunas ocasiones.

Las exigencias que la Constitución impuso en 1967 para que un partido fuera permanente, no pueden considerarse muy estrictas y, en verdad, prácticamente todo partido será permanente, con excepción de las alianzas circunstanciales para una elección o grupos de ínfima significación electoral.

La Constitución autorizaba, sin embargo, a la ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, a modificar este concepto.

Para los partidos accidentales, que serían los que no poseyeran las condiciones exigidas por la Constitución o por la ley que se dictara en el futuro según lo dispuesto en el ordinal 7º del artículo 77, se admitía el sistema de lista, pero no el de doble voto simultáneo, es decir, la acumulación de listas distintas bajo un lema común.

La referencia a la elección de representantes que hacía el inciso I del artículo 79, significaba que se permitía, en este caso, la acumulación de listas distintas presentadas en diferentes departamentos, aun cuando se tratara de partidos accidentales, a los efectos previstos por el artículo 88 de la Constitución, reglamentado por los artículos 8 y 9 de la Ley 7912, complementaria de elecciones de 22 de octubre de 1925, debe recordarse que la Reforma Constitucional de 1997, agregó al artículo 88 un inciso segundo que dice: «No podrá efectuarse acumulación por sublemas, ni por identidad de listas de candidatos».

La Reforma de la Constitución de 1966 al autorizar la acumulación de listas diversas bajo un lema común sólo para el caso de los partidos permanentes, y sin perjuicio de la situación antes referida de la elección de representantes, creaba un régimen excepcional para los partidos permanentes, cuya existencia y acción se fomentaba por la aplicación, únicamente a ellos, del sistema del doble voto simultáneo. La Reforma Constitucional de 1997 cambió radicalmente el sistema.

Ahora la acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de presidente y vicepresidente de la República será mediante la uti-

lización del 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.

La acumulación de votos por lema se aplica a todos los cargos electivos, con excepción de los de presidente y vicepresidente de la República, dado el régimen excepcional, con candidaturas unitarias y únicas por partido político, según lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 77 y en la disposición transitoria letra W de la Constitución de 1997.

El nuevo régimen establecido por el inciso I del artículo 79 puede ser reglamentado por la ley, según dispone expresamente esta disposición constitucional. Podrá ser reglamentado pero no cambiado. Es decir, que no podrá volver a la acumulación por lemas permanentes o por cualquier sistema de acumulación por lemas distintos del establecido en la primera oración del inciso primero del artículo 79.

j) El artículo 80 establece como causal de suspensión de la ciudadanía legal y del derecho que otorga el artículo 78, el hecho de formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de la propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, entendiéndose por tales a los efectos de esta disposición las contenidas en las secciones I y II de la Constitución.

Es decir que un partido político (organización política), que tuviera este objetivo de destrucción de las bases fundamentales de la nacionalidad y que usara como medio para alcanzarlo la violencia o la propaganda que incitase a la violencia, traería como consecuencia para aquellos de sus integrantes que fueran ciudadanos legales o extranjeros en la situación del artículo 78, la suspensión de la ciudadanía o del derecho otorgado por este artículo.

Norma excepcional esta del artículo 80, que refiere a una persona física la consecuencia de una actitud y de un procedimiento de acción de una persona jurídica, de la que forma parte la persona física, debe, naturalmente, ser interpretada con un criterio restrictivo. Así, debe entenderse que sólo los integrantes de las autoridades u órganos partidarios o los afiliados al partido, pueden ser alcanzados por

la norma. A los meros simpatizantes, a los concurrentes a actos públicos organizados por el partido en cuestión, no se les podrá aplicar el ordinal 6 del artículo 80.

De igual modo no basta la referencia genérica o doctrinal a la violencia, sino que se requiere el uso efectivo y concreto de ésta o la propaganda específica incitando al uso o al empleo de la violencia para la destrucción de las bases fundamentales de la nacionalidad uruguaya.

De esta causal de suspensión de la ciudadanía que no es aplicable a los ciudadanos naturales, resulta, asimismo, un criterio de ilicitud que la ley puede utilizar para declarar que un partido político que entra en la tipificación dada por el artículo 80 ordinal 6°, es una asociación ilícita. Es lo que ha hecho la Ley 9936 de 18 de junio de 1940 y, concretamente de mayo de 1939, que dispone que el lema o denominación partidaria será negado a quienes constituyan organismos sociales o políticos que, por medio de la violencia, tiendan a destruir las bases de la nacionalidad.

k) El artículo 88 al establecer el régimen de integración de la Cámara de Representantes, dispone que en el sistema de representación proporcional que se debe adoptar, se tomarán en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país.

Esta norma en que se fundamenta constitucionalmente el tercer escrutinio —procedimiento electoral que hace posible que se consideren no sólo los votos emitidos para cada lema en cada uno de los departamentos, sino también los restos sobrantes, en todo el territorio de la República— implica además, reiterar el concepto, ya afirmado por el artículo 77 ordinal 9° incisos 2 y 3, de que es a través de los partidos políticos, y sólo por medio de ellos, que se canaliza la voluntad electoral del Cuerpo Electoral. Este numeral 9 del artículo 77, fue modificado en 1966 pero la conclusión antes puede seguir siendo válida, al igual que lo era como consecuencia de la Reforma de 1967.

No podrá establecerse un sistema de listas para candidatos para la Cámara de Representantes, en el que éstas no estuvieran caracterizadas por un lema, es decir, en que no fueran las listas de un partido político.

l) El artículo 94 referente a la integración de la Cámara de Senadores supone, al igual que el artículo 88, y también como aplicación concreta del régi-

men general previsto por el ordinal 9° inciso 2 del artículo 77, la existencia de un sistema que significa la intermediación necesaria de los partidos políticos en el proceso electoral.

No sólo las listas con los candidatos al Senado deben ser listas caracterizadas por un lema partidario, sino que la aplicación de la representación proporcional tiene que hacerse sobre la base de los lemas y sublemas partidarios (artículos 95 y 96).

Por último, el régimen de provisión de la Presidencia del Senado, en los casos en que el vicepresidente de la República pasa a ejercer la Presidencia, o cuando se produce la vacancia temporal o definitiva de la Vicepresidencia de la República, se hace en virtud de la colación de los candidatos en la lista más votada del lema más votado (artículo 94 inciso 3).

m) El artículo 127, que trata de la integración de la Comisión Permanente, dispone que ésta se compondrá de cuatro senadores y siete representantes elegidos por el sistema proporcional, designados por sus respectivas cámaras y que será presidida por un senador de la mayoría.

De tal modo, tanto en su integración —al remitirse a la elección hecha por cada cámara—, como en lo que respecta a la Presidencia que deberá ser ejercida por un senador del partido político que posea la mayoría del senado, la Constitución impone para la Comisión Permanente, una composición basada en los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos.

n) En cuanto a la elección de presidente y vicepresidente de la República, el nuevo artículo 151 establece ahora que cada partido político sólo podrá presentar una candidatura a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 77, inciso 2 del ordinal 9°, las listas de candidatos para estos cargos deben individualizarse con un lema y se incluye en la misma hoja de votación de las listas de candidatos para ambas cámaras.

La elección de presidente y vicepresidente de la República es así, en la Constitución vigente, el resultado de candidaturas necesariamente presentadas por los partidos políticos. En consecuencia, sería imposible la presentación de candidaturas no partidarias.

Pero desde la Constitución de 1996, es posible la existencia de una segunda vuelta para la elección de presidente y vicepresidente de la República. Es

lo que ocurrió en noviembre de 1999. En esta segunda vuelta (artículo 151, párrafo primero), en la que intervienen «las dos candidaturas más votadas», las hojas de votación no deben estar, y no estuvieron en 1999, individualizadas por ningún lema. Sólo deben contener los nombres de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia, sin ninguna individualización partidaria.

ñ) Este sistema, en cuanto considera al partido político como elemento necesario para la acción electoral y la confección de listas y realiza la adjudicación de los cargos electivos sobre la base de los votos obtenidos por los lemas partidarios, es también el que la Constitución sigue para la elección de intendente, junta departamental y juntas locales (artículos 270, 271, reformulados en 1997, 272 y 281).

o) En lo que refiere a la Corte Electoral, cuatro de sus miembros titulares deberán ser representantes de los partidos y serán elegidos por la Asamblea General, por el sistema del doble voto simultáneo, de acuerdo a un sistema de representación proporcional (artículo 324 reformado en 1997).

La razón de ser de estos miembros representantes de los partidos, constitucionalizada en 1952, aunque ya prevista en la Carta de 1942 (artículo 267) primero, y por Ley 11.004 de 24 de diciembre de 1947, después, radica en opinión política. Los miembros partidarios tienen los mismo derechos y deberes de los restantes miembros de Corte y sólo se distingue el estatuto jurídico de unos y otros en los casos constitucionalmente revistos. Los miembros partidarios, aunque portavoces de los partidos en la Corte Electoral, no son mandatarios de éstos, en el sentido que la expresión tiene en el Derecho privado, y no están unidos a los partidos por un vínculo esencialmente revocable.

La existencia de los miembros partidarios se ha demostrado útil por la experiencia cumplida y la previsión constitucional al respecto no parece estar hoy en discusión.

Manifestación concreta del interés que la Carta asigna al control de los partidos en todo el proceso electoral, constituyen una expresión específica más de la importancia institucional de los partidos en nuestro sistema político.

IV. EVALUACIÓN DEL DERECHO POLÍTICO

El ordinal 11° del artículo 77 fue incluido en la Reforma constitucional sancionada por el Poder Legislativo el 24 de agosto de 1966, plebiscitado el 27 de noviembre de 1966, mandada a publicar el 1° de febrero de 1967 y entrada en vigencia el 15 de febrero de 1967, con excepción de las secciones VIII, IX, X y XVI que entraron a regir el 1° de marzo de 1967 (Disposiciones Transitorias A y B). Se mantuvo sin cambio en la Reforma Constitucional de 1997.

En realidad, aunque podría señalarse algún antecedente en otros procesos reformistas, fue en ocasión del que culminó con el plebiscito del 27 de noviembre de 1966, que las iniciativas dirigidas a incluir un texto de este tipo, se concretaron específicamente.

En efecto, ya las bases de la reforma presentadas en 1965 por el profesor Justino Jiménez de Aréchaga contenían una norma relativa a los partidos políticos, en que se hacía mención de algunas de las cuestiones reguladas luego por el ordinal 11°. En cuanto, ni el proyecto presentado a la Asamblea General el 28 de abril de 1966 por legisladores pertenecientes al Partido Nacional, ni el proyecto presentado por iniciativa popular el 24 de mayo de 1966 y apoyado por diversos grupos del Partido Colorado, contenían ninguna disposición que pudiera conceptuarse un antecedente del texto actual.

La fuente directa fue el proyecto interpartidario, elaborado por una Comisión Especial, aprobado por la Asamblea General el 24 de agosto de 1966 y sometido a plebiscito el 27 de noviembre junto con otros tres proyectos. Este proyecto, que fue el triunfante en el acto plebiscitario, contó con el apoyo del Partido Colorado y de diversos sectores del Partido Nacional.

La inclusión en la Carta, en 1966, de un texto concreto que se mantuvo sin cambio en 1997, destinado a determinar las bases del estatuto jurídico de los partidos políticos constituyó, sin duda, un progreso en la evolución de nuestro Derecho político.

Este ordinal 11° del artículo 77 puede ser un caso en que, como otros tantos conocidos, el sentido del precepto puede llegar a ir mucho más allá del pensamiento de sus redactores.

En efecto, se ha dicho que contiene meras enunciaciones teóricas, sin sanción efectiva y que su efecto

será únicamente, el de abrir camino a la regulación legal. No conceptuamos exacta esta interpretación. El artículo 77 - 11° contiene normas diversas que aparejan distintas consecuencias jurídicas. Corresponde, en consecuencia, analizarlas por separado y precisar las conclusiones con respecto a cada una de ellas.

La primera oración del ordinal 11° del artículo 77 establece: «El Estado velará por asegurar a los Partidos políticos la más amplia libertad». Este texto, que afirma el principio fundamental en que se basa la existencia y la actuación de los partidos políticos, no hace más que reiterar una verdad ya existente en nuestro sistema constitucional, que se derivaba de los principios generales del régimen de la historia política de la República y de la realidad de la vida institucional del país.

Pero la reiteración el principio mediante una norma especial, tiene la virtud de precisar, con indudable claridad, con respecto a los partidos políticos la aplicación del principio general de la libertad, con la consecuencia evidente de que no cabrán discusiones al respecto y de que sólo en virtud de una norma constitucional expresa podrá admitirse una restricción a la libertad de constitución, acción, denominación e ideología de los partidos y de afiliación e integración respecto de ellos.

En este sentido, entendemos que la prohibición de incluir en una lista de candidatos de un partido personal que notoriamente pertenezcan a otro ha quedado derogada. Esta prohibición fundada en una norma legal (artículo 6, Ley N° 9831 de 23 de mayo de 1939), única disposición que regía en el momento, ya que el artículo 86 de la Carta de 1934, modificado por la ley constitucional de 30 de diciembre de 1936, quedó suprimido con la entrada en vigencia de la Carta de 1942, sufrió una limitación por el artículo 79 inciso 3 de la Constitución de 1952 que, sin embargo, suponía la existencia de la prohibición, ya que sólo creaba un régimen permisivo excepcional para las personas vinculadas a fracciones que pertenecieran a un mismo partido y que posteriormente adquirieran o emplearan un nuevo lema.

En 1996, al suprimirse este inciso del artículo 79 de la Carta de 1952, y afirmarse expresamente el principio de libertad, no puede existir ya prohibición alguna para que cualquier persona, libremente, figure en la hoja de votación de un partido. La

solución hoy, bajo la Reforma de 1997, es la misma que con respecto a la Reforma de 1966. Sin embargo, la Reforma de 1997 introdujo una cierta limitación de este criterio. La letra g de la disposición transitoria W dispone que «quien se presentare como candidato a cualquier cargo en las elecciones internas, solo podrá hacerlo por una partido político y queda inhabilitado para presentarse como candidato a cualquier cargo por otro partido en las inmediatas elecciones nacionales y departamentales. Dicha inhabilitación alcanza también a quienes se presenten como candidatos a cualquier cargo ante los órganos electorales partidarios».

Si el Estado, por una norma constitucional, está obligado a asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad, es obvio que esta libertad aunque reglamentable legalmente, no puede ser restringida en forma arbitraria por la ley o el acto administrativo y sólo cabe una limitación acorde con el sentido de la previsión constitucional. Es, si se quiere, una norma programática con respecto a la totalidad de la acción estatal, pero en cuanto norma programática, y sin perjuicio del desarrollo legislativo posterior, provoca, por sí misma, consecuencias muy importantes y obliga a determinadas soluciones interpretativas.

El ordinal 11° del artículo 77 impone, asimismo, a los partidos políticos el deber de ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades (inciso A).

Esta exigencia constitucional no constituye una disposición de tipo programático, sino que, por el contrario, es una norma jurídica perfecta que impone un deber y lo hace inmediatamente exigible. Es una norma que como consecuencia de lo dispuesto por otra disposición constitucionales y legales, que deben integrarse armónicamente para una adecuada interpretación, resulta aplicable jurídicamente. Al obligar a una conducta concreta y crear derechos y deberes correlativos supera el carácter meramente programático que algunos creyeron ver en ella.

En primer término hay que señalar que la obligación de ejercer efectivamente la democracia interna, es decir, la exigencia de que el partido elija democráticamente sus autoridades, no debe confundirse con la exigencia de que el partido tenga una ideología democrática. La Constitución distingue ambas cuestiones, esencialmente diferentes, y mientras que

Partidos y elecciones en la reforma uruguaya

obliga al ejercicio de la democracia para la elección de autoridades, no establece ninguna previsión sobre la democraticidad externa, ya que sólo es dable exigir al partido político que no trate mediante la violencia o la propaganda que incite a la violencia, de destruir las bases fundamentales de la nacionalidad.

En segundo lugar, el deber de ejercer la democracia interna en la elección de sus autoridades, implica la exigencia obvia de que los partidos tengan autoridades electivas, que el mandato de éstas sea por un término razonable, que el acto electoral sea libre y que esté sujeto a un efectivo contralor.

Si un partido no tiene autoridades electas democráticamente, los órganos de la justicia electoral pueden, a nuestro juicio, directamente y sin necesidad de ninguna previsión legal expresa negarse a registrar la denominación partidaria y los nombres de las personas que componen sus autoridades ejecutivas nacionales y locales (artículo 6 de la Ley 7812 de Elecciones).

Finalmente el artículo 77-11° obliga a los partidos políticos a dar la máxima publicidad a sus cartas Orgánicas y Programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda reconocerlos ampliamente (inciso b).

La Constitución no impone directamente al partido político la obligación de tener Carta Orgánica y Programa de Principios —extremos por lo demás ya existentes en la vida política uruguaya y que la ley podrá regular— sino que presupone esta obligación y se limita a obligar a los partidos a que den a estos documentos la máxima publicidad.

La falta de cumplimiento de este deber no generará una sanción mientras la ley no reglamente el precepto de la Constitución.

V. SELECCIÓN DE CANDIDATOS

El numeral 12 del artículo 77 de la Constitución, como consecuencia de la Reforma de 1997 que lo introdujo en el texto de la Carta, así como la letra W de las Disposiciones Transitorias y Especiales, constituyen normas de una trascendente importancia en lo que refiere en el sistema constitucional uruguayo, en especial en cuanto a lo relativo a las elecciones internas para elegir los candidatos a los cargos de presidente o de vicepresidente de la República, y a ciertas y

determinadas autoridades partidarias y a los principios y criterios aplicables, así como a su organización y al mecanismo de control. Esta previsión expresa de las elecciones internas de los partidos políticos es la necesaria consecuencia del principio constitucional del ejercicio de la democracia interna en la elección de autoridades partidarias, existente desde 1966 (artículo 77, N° 11, letra a) y que ya hemos comentado precedentemente.

El régimen permanente (artículo 77 numeral 12) y el régimen especial para las elecciones internas para la elección de la candidatura presidencial única para las elecciones de 1999 (Disposición Transitoria letra W), no coinciden plenamente. Ambos regímenes, sin embargo, se fundamentan en los mismos principios y criterios generales.

Estudiaremos primero las diferencias.

a) El numeral 12 del artículo 77 es una norma de carácter permanente. Regirá indefinidamente, una vez que entre en vigencia, hasta que una norma de igual jerarquía constitucional no disponga lo contrario. Se aplicará, en la hipótesis por ella prevista, en todas las elecciones posteriores a las que se celebraron en noviembre de 1999.

La disposición transitoria letra W tuvo una duración temporalmente limitada y una aplicación restringida a un proceso electoral interno: el previo a las elecciones que se celebraron en 1999 y eventualmente a otros procesos electorales internos que pudieren realizarse, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley prevista en el numeral 12 del artículo 77.

b) El numeral 12 del artículo 77 se refiere directamente sólo a las elecciones internas para elegir los candidatos de los partidos a la Presidencia de la República. Pero además prevé que por dos tercios de votos del total de los componentes de cada Cámara la ley determinará la forma de elegir el candidato de cada partido a la Vice Presidencia (elección de candidatura única a la Vicepresidencia). Mientras esta ley no se hubiera dictado se estaría a lo que a este respecto resolvieran los órganos partidarios competentes.

En cambio la disposición transitoria W se refiere sólo a la elección de la candidatura presidencial única por los partidos en 1999. Nada se dice en la disposición transitoria W, para las elecciones en que ella se aplicará, respecto de la elección por los partidos de sus candidatos a la Vice Presidencia. La cues-

tión, no regulada constitucionalmente, queda así librada al libre juego de las decisiones partidarias y a los eventuales acuerdos consiguientes.

c) El numeral 13 del artículo 77 no determina la forma de elección por los partidos de su candidatura a la Presidencia de la República. Afirmar e imponer la necesidad de elecciones internas. Nada más. Se remite a una ley, que debería sancionarse por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara, para reglamentar lo referente a estas elecciones internas. Esta ley debería además determinar la fauna de elegir el candidato de cada partido a la Vice Presidencia de la República.

¿Puede el candidato a la Vice Presidencia seleccionarse por los partidos por un procedimiento no electoral? Creo que no. La selección de candidatos por medio de elecciones es un resultado necesario del ejercicio efectivo de la democracia interna en los partidos políticos. No hay ninguna razón para que el candidato a presidente sea seleccionado por elecciones internas y que el vicepresidente, que además presidirá el Senado y la Asamblea General (artículo 150) y que debe ser elegido conjuntamente con el presidente (artículo 151), sea seleccionado por un método distinto. Pero además la Constitución dice que la ley determinará la forma de elegir el candidato de cada partido a la Vicepresidencia (artículo 77 numeral 12). Elegir, que es la palabra usada por la Constitución tiene un sentido claro y puro. No puede en consecuencia seleccionarse al candidato a la Vice Presidencia por un procedimiento no electoral. La ley podrá exigir elecciones internas iguales a las necesarias para seleccionar los candidatos a Presidente o diferentes, obra de distintos cuerpos electorales, pero siempre mediante un proceso electoral.

En cambio la disposición transitoria W, para las candidaturas presidenciales que se enfrentaron en las elecciones de 1999, fijó las bases a que estas se ajustarían (W, a, b, c, d, e, f, g, l). Sólo destacamos ahora que esas elecciones directas en que pudieron votar todos los partidos que concurrieron a las elecciones de ese año, el sufragio fue secreto y no obligatorio, se votó en un acto único y hoja de votación por la candidatura a la Presidencia de la República y por las nóminas de convencionales nacionales y departamentales, se fijó el criterio para determinar qué precandidato sería elegido. En el caso de no po-

derse elegir candidatos en esta forma, la selección se haría en el órgano competente del partido de acuerdo con el régimen constitucionalmente fijado. Se preverá asimismo lo relativo al principio de que sólo se podía ser candidato por un partido.

d) El artículo 77 remite a la ley especial, prevista en esa norma, la determinación de «la forma en que se suplirán las vacantes de candidatos a la Presidencia y Vice Presidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional».

En cambio la letra b) de la disposición transitoria W, disponía para la elección de 1999 que «de sobrevenir la vacancia definitiva en una candidatura presidencial antes de la Elección Nacional, sería ocupada automáticamente por el candidato a vicepresidente, salvo resolución en contrario antes del registro de las listas, del colegio elector nacional u órgano deliberativo equivalente, convocado expresamente a tales efectos. De producirse con relación al candidato a vicepresidente, correspondería al candidato presidencial designar su sustituto salvo resolución en contrario de acuerdo con lo estipulado en el inciso anterior».

Veamos las analogías:

a) Ambas normas imponen el procedimiento electoral para la selección de candidatos a presidente o, en su caso, a presidente y vicepresidente.

b) Las dos disposiciones se remiten a una ley especial que deberá ser sancionada por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. En una de ellas para reglamentar las elecciones internas (artículo 77, 12), para determinar la forma de elegir el candidato de cada partido a la Vice Presidencia (artículo 77, 12) y asimismo, para determinar la manera en que se suplirán las vacantes de candidaturas a la Presidencia y Vice Presidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional (artículo 77, 12). La disposición transitoria W sólo se refiere a la ley prevista en el numeral 12 del artículo 77. Es evidente que pese a lo dispuesto en los ocho apartados de la disposición transitoria W, eran muchas las medidas que requerirían o deberían requerir, de la ley para resolver las cuestiones que la celebración de estas elecciones internas planteaban, ya que eran múltiples las lagunas y los asuntos carentes de regulación constitucional.

No puede haber duda que la ley especial invocada y prevista en las dos normas constitucionales

Partidos y elecciones en la reforma uruguaya

era necesaria, que el legislador tenía el deber jurídico de dictarla y que la omisión en legislar al respecto constituiría la violación de una obligación.

Era evidente que en lo inmediato, para las elecciones internas de 1999, se requería que la ley resolviera muchas situaciones que dejaba sin solucionar la disposición transitoria constitucional. La enunciación de estas cuestiones fue hecha, con seria advertencia, por la Corte Electoral. El pertinente proyecto de ley se remitió, fue considerado cuidadosamente por el Parlamento y sancionado se transformó en la ley vigente, promulgada por el Poder Ejecutivo el 24 de diciembre de 1998 con el N° 17063.

Pero además, la ley especial se requería, en relación con el artículo 77 numeral 12, no sólo para la reglamentación de pautas constitucionales, sino también para colmar vacíos normativos, regulando legalmente ciertos puntos en los que la Constitución se remitía expresamente a la ley. Esto fue lo que hizo la ley N° 17063 de 24 de diciembre de 1998 y la reglamentación dictada por la Corte Electoral sobre las elecciones internas de los partidos políticos con fecha 27 de enero de 1999.

16) La ley especial dictada, al resolver las cuestiones cuya solución le encomendó la Constitución, seguía, como pautas necesarias, la mayoría de las fijadas en la disposición transitoria W para las elecciones internas de 1999. Fue un criterio aceptable y no parece hoy, además, que deba, a priori, rechazarse su aplicabilidad a las elecciones internas que se celebrarán en el siglo XXI.

En cambio a la letra b) parece ser una norma contingente, no necesariamente aceptable por la ley especial para las elecciones internas posteriores a las de 1999.

La razón de nuestra opinión de que ha sido un criterio correcto el de que la mayoría de las normas establecidas en la disposición transitoria W, se adoptarían por la ley especial para las elecciones posteriores a 1999, radica en que son criterios que respetan los principios constitucionales, y se inscriben adecuadamente en el sistema de la Constitución. Constituyen la aplicación, con los ajustes necesarios, a las elecciones internas de los principios recogidos en el artículo 77, para el ejercicio del sufragio (párrafos 1, 2 y 11).

Naturalmente el voto obligatorio, impuesto para las elecciones nacionales no puede existir con respecto a las elecciones internas de los partidos.

El régimen actualmente vigente para las elecciones internas de los partidos políticos, a efectos de seleccionar los candidatos a presidente y vicepresidente de la República, que se aplicará en las internas que se habrán de celebrar en abril de 2004, y en las sucesivas, está determinado por el artículo 7, numeral 12 de la Constitución de 1996 y por la ley N° 17.063 de 24 de diciembre de 1998.

En cuanto al régimen que se aplicó en las elecciones internas de abril de 1999, se encontraba establecido en las Disposiciones Transitorias W y Z de la Constitución de 1996, por el artículo 77, numeral 12 de esta Constitución, por la ley N° 17.063 y por la Reglamentación de la Corte Electoral del 27 de enero de 1999.

El régimen constitucional uruguayo en esta materia es verdaderamente *sui generis* y excepcional, casi único en el Derecho comparado.

Tiene base constitucional. Los partidos actúan en un proceso determinado por la Constitución. Las elecciones llamadas por la Constitución internas son en verdad «internas», para elegir determinadas autoridades partidarias (Disposición Transitoria, W, de la Ley N° 17.063 y Reglamentación de la Corte Electoral del 27 de enero de 1999), pero además pueden denominarse con propiedad, también primarias, porque están dirigidas a seleccionar los candidatos de cada partido político a la Presidencia de la República (artículo 77, numeral 12).

Asimismo, estas elecciones internas se realizan utilizando en lo pertinente, por mandato legal, normas de la ley de elecciones N° 7812 del 16 de enero de 1925, que se aplicaba originariamente sólo a las elecciones para integrar los órganos gubernamentales previstos en la Constitución.

Estas elecciones internas se efectúan simultáneamente respecto de todos los partidos, en los mismos locales, ante mesas receptoras no partidarias y sometidas a la organización y al control jurisdiccional de la Corte Electoral, que es el único juez competente respecto de tales elecciones internas.

Las dos elecciones nacionales celebradas en el Uruguay, en octubre y noviembre de 1999, fueron las primeras que se realizaron en la República después de las trascendentales reformas constitucionales adoptadas el 5 de octubre de 1996, aprobadas en el plebiscito del 6 de diciembre del mismo año.

Estas reformas constitucionales, significaron una verdadera revolución por los nuevos criterios introducidos en la Carta Constitucional en todo lo relativo a la materia electoral y por la diferencia que estos criterios tienen con una larga tradición política nacional.

20) Las reformas constitucionales de 1996 relativas a la materia electoral, y es útil reiterar conceptos, consisten en lo esencial en:

a) Obligatoriedad de elecciones internas para elegir los candidatos de los partidos políticos a presidente y vicepresidente de la República, así como los intendentes municipales. La fecha de las elecciones internas, su régimen jurídico, la organización y control por la Corte Electoral, emanan de la Constitución, de las Disposiciones Transitorias de la misma y de la ley a que ésta se remite.

b) En las elecciones internas el voto no es obligatorio.

c) Separación en el tiempo de las elecciones nacionales y de las departamentales (municipales).

d) En las elecciones de presidente y vicepresidente cada partido sólo puede presentar un candidato.

e) Doble vuelta electoral para estas elecciones. Si en la primera ninguna fórmula obtuviera mayoría absoluta, hay una segunda vuelta en la que solo compiten los dos primeros y sin lema partidario.

f) En la primera vuelta, en hojas individualizadas por lemas partidarios, se eligen los miembros de la Cámara de Representantes y Senadores. En estas hojas de votación se incluyen también los candidatos de los partidos políticos a la Presidencia y vicepresidente de la República.

g) De acuerdo con la ley N° 17.063 de 24 de diciembre de 1998 y la Reglamentación de la Corte Electoral del 27 de enero de 1999, las elecciones internas de los partidos políticos destinadas a seleccionar sus candidatos presidenciales únicos, sus órganos deliberantes nacionales y los órganos deliberantes departamentales, se realizarán, como ya señalamos, el mismo día, en los mismos locales, ante comisiones receptoras comunes, en actos electorales organizadas, y controlados por la Corte Electoral.

21) La primera experiencia se realizó en 1999. En abril elecciones internas de los partidos, en octubre primera vuelta y elección de los miembros de ambas cámaras, en noviembre, segunda vuelta—ya que en la primera ninguna fórmula presidencial había obtenido mayoría absoluta—y elección del presidente y vicepresidente.

El nuevo Poder Legislativo comenzó a funcionar el 15 de febrero de 2000.

En las elecciones nacionales de octubre de 1999 el Encuentro Progresista fue el partido más votado, sin obtener la mayoría absoluta. El segundo fue el Partido Colorado. El tercero el Partido Nacional. El cuarto el Nuevo Espacio.

En el «ballotage» de noviembre triunfó la fórmula «Batlle-Hierro», apoyada por el Partido Colorado, por el Partido Nacional y por la Unión Cívica. Aventajó al Encuentro Progresista por más de 160,000 votos.

El gobierno que se inició el 1° de marzo de 2001 fue un gobierno de coalición. Esta coalición se inició con el Acuerdo Programático, en que se fundó el apoyo dado por el Directorio del Partido Nacional a la candidatura del doctor Jorge Batlle, que en la elección de octubre había sido el candidato del Partido Colorado.

La Coalición ha poseído la mayoría absoluta de legisladores en el Parlamento, pero no ha alcanzado a los dos tercios, lo que ha tenido y tiene consecuencias políticas.

VI. CONCLUSIONES

Estudiadas someramente las normas constitucionales que se refieren a los partidos políticos, así como los principios generales aplicables, corresponde ahora concretar y sistematizar, en unos breves párrafos, las conclusiones que surgen de este análisis.

Los partidos políticos son, en el sistema constitucional uruguayo, asociaciones con finalidad política electoral.

Fundada su existencia en el principio de la libertad, no existe a su respecto ninguna limitación ideológica, cualesquiera que sean su pensamiento y sus objetivos, siempre que para alcanzarlos respeten procedimientos democráticos previstos por la Constitución.

Sólo les está impedido actuar por medio de la violencia o incitar a ella, es decir, pretenden alcanzar sus fines por medios no electorales.

En cuanto personas jurídicas gozan de todos los derechos que les corresponden como tales y están sujetos a todas las obligaciones que la ley, respetando su naturaleza, les imponga.

Partidos y elecciones en la reforma uruguaya

El principio de libertad en que se funda la existencia de los partidos políticos, implica reconocer su necesidad multiplicidad.

El mismo principio, coordinado con los otros en que se fundamenta la existencia de un sistema democrático republicano, hacen llegar a la conclusión complementaria de que no es compatible con la Constitución uruguaya la existencia de un partido que pretenda ser, con exclusión de los otros, la única expresión política de la voluntad nacional o el exclusivo reflejo partidario del sistema de gobierno adoptado por la nación, y de los valores e ideales en que se funda la existencia de la República.

La actuación en los partidos de todos los ciudadanos que lo deseen es libre, salvo las expresas limitaciones constitucionales, dictadas para asegurar la libertad política y proteger, consiguientemente, la verdad del sufragio.

Pero, al mismo tiempo, nadie podrá ser obligado a afiliarse a un partido, porque la actuación en la vida política es sólo obligatoria con respecto al voto y el derecho democrático de asociación implica el derecho a no asociarse.

Todos estos partidos políticos deben actuar sobre la base de un estatuto jurídico igualitario que a todos, por igual, reconozca y garantice la posibilidad de acceso a la opinión pública, el libre ejercicio de todos los derechos y, en consecuencia, la posibilidad de triunfo electoral.

A los partidos se les reconoce y regula como elementos necesarios e ineludibles para la formación de la voluntad política del Cuerpo electoral y, por ello, todos los actos electorales deben realizarse sobre la base de listas elaboradas por los partidos e individualizadas con su lema.

Sólo se exceptúa el caso de la segunda vuelta, en los casos en que sea pertinente, para la elección del presidente y vicepresidente de la República.

La actuación de los partidos puede ser también, reglamentada dentro del marco constitucional, por la Corte Electoral, en su función de conocimiento y control de todo lo relacionado con actos y procedimientos electorales.

Elementos previstos constitucionalmente para el ejercicio de la actividad electoral democrática, los partidos deben ejercer la democracia interna en la elección de sus autoridades.

En un Estado de Derecho democrático fundado en una organización política que se basa en la libre expresión de la opinión pública y en la libre actuación del Cuerpo electoral —en los casos y en la forma prevista por la Constitución—, es natural que el conocimiento de las Cartas Orgánicas y de los Programas de Principios de los partidos tenga una importancia muy grande. De ahí la exigencia constitucional de que estos documentos tengan una amplia publicidad.

A estas conclusiones generales deben agregarse las específicas que resultan de las importantes modificaciones introducidas en 1996 al texto constitucional en los artículos 77, 9; 77, 12; 79 numeral 1, 88 numeral 2, 151, 153, 155, 271 y 234 numeral 2.

Hay que destacar que la exigencia constitucional de la candidatura única por cada partido político para las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, que pone fin a un régimen tradicional en la República, consustanciado, para mal o para bien, con las costumbres y la vida política del Uruguay, constituye una verdadera revolución jurídica y política que ha de tener importantísimas consecuencias para el porvenir del país.

Pero, además, la inclusión del numeral 12 en el artículo 77 y de 1ª disposición transitoria de la letra W, relativa a las necesarias elecciones internas de los partidos políticos para seleccionar sus candidatos a presidente y vicepresidente de la República y para la elección de los convencionales nacionales y departamentales de los partidos políticos, que integran el colegio u órgano electoral nacional o departamental, las competencias de la Corte Electoral y la forma de organización de las elecciones internas impuesta por la Constitución, constituyen elementos que individualizan al sistema uruguayo con un carácter único en el Derecho comparado. Todo ello pone de manifiesto que a este respecto, la reforma constitucional de 1996 ha sido una trascendente innovación en nuestro régimen constitucional y político. 