

## **PRIMERA PARTE**

### **LA LEGISLACION ELECTORAL URUGUAYA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL**

***JOSE KORSENIAK\****

---

\* Profesor titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República; Director del Instituto de Derecho Constitucional de la misma Facultad; Presidente del Claustro General de la Universidad de la República.

## I. LA FORMA DEL ESTADO Y EL SISTEMA DE GOBIERNO

### A. METODOLOGIA EXPOSITIVA

La expresión "legislación electoral" que titula este estudio de Derecho Comparado es tomada aquí, obviamente, en sentido amplio, refiriendo no solamente a la normación legislativa ordinaria, sino abarcando también a la normación constitucional. Esto ya justifica el enfoque constitucional de la primera parte del trabajo, sobre todo en el caso del Uruguay, donde se han constitucionalizado numerosas normas electorales que regulan desde luego cuestiones de principio, pero que, con frecuencia, abarcan aspectos que en otros países suelen quedar en el ámbito de la legislación ordinaria.

Esta sección I que contiene una breve caracterización del Estado y del Gobierno, es enfocada como el contexto político o institucional en el cual operan las normas propiamente electorales, cuyo verdadero alcance no es cabalmente entendible sin el conocimiento de aquel contexto, aunque sea con carácter introductorio que es la forma como se le expone en este trabajo.

Todo el desarrollo que subsigue es predominantemente descriptivo y no axiológico. Se estima que de esta manera se contempla más adecuadamente la finalidad de lograr, con base en los diversos trabajos nacionales, un análisis sistemático de Derecho Comparado. No obstante, cabe señalar que los años 1987 y 1988, en Uruguay, serán tiempos de propuestas de reformas constitucionales y legales muy probablemente dirigidas al sistema electoral.

Para facilitar el desarrollo expositivo, partiremos de una suerte de definición descriptiva del tipo de Estado y de Gobierno que entendemos surge del contexto de nuestra Constitución:

*Uruguay es un Estado de Derecho democrático, social, laico, pacifista, con vocación latinoamericana, de estructura unitaria, con un sistema de Gobierno republicano, semi-directo (o semi-representativo) y neoparlamentario.*

## B. ESTADO DE DERECHO

Entendemos por Estado de Derecho al Estado en el cual existe una razonable correspondencia entre las previsiones normativas y el funcionamiento real del sistema político jurídico; que, además, dispone de mecanismos jurídicos de aceptable eficacia para prevenir y corregir los desajustes que puedan producirse entre la normación y la realidad; y consideramos que el Estado de Derecho supone también que las previsiones normativas consagren algunos contenidos mínimos, fundamentalmente la declaración y protección de los derechos humanos.

La Constitución uruguaya contiene una extensa declaración de derechos individuales y sociales (Arts. 7 al 71) que culmina con una disposición de marcada filiación jus-naturalista, según la cual *La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.* Por otro lado, contiene una disposición poco frecuentada en el Derecho Comparado —que se incluyó en la Constitución de 1942 y permanece con igual texto en la vigente de 1967— que establece: *Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas.* Se trata de una norma que reaccionó contra los “excesos programáticos”, frecuentes en las declaraciones de derechos —sobre todo los derechos socio-económicos— y particularmente una reacción contra la práctica nada saludable de dejar de aplicar disposiciones constitucionales bajo el pretexto de que no han sido adecuada o suficientemente reglamentadas.

El sistema general de protección de la legalidad —es decir de protección del Estado de Derecho— que organiza la Constitución es complejo. Reseñamos algunos de sus más importantes componentes.

Los eventuales desbordes del legislador ordinario pueden combatirse en el terreno jurídico acudiendo al mecanismo de declaración de inconstitucionalidad de las leyes (Arts. 256 a 261) que está previsto como un sistema **concentrado** (competencia exclusiva y originaria a cargo de la Suprema Corte de Justicia), con declaración de **efectos concretos** (la ley declarada inconstitucional no se considera derogada sino que se desaplica en el caso que motivó el pronunciamiento), que admite su planteamiento por vía de **acción o directa** por todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo (es decir que no existe la “acción popular”), por vía indirecta o **de excepción** (en cualquier procedimiento judicial) y aún “**de oficio**” por cualquier Juez o Tribunal. Los actos atacables por el mecanismo de declaración de inconstitucionalidad son las leyes (en sentido formal) y los decretos de los Gobiernos Departamentales **que tengan fuerza de ley en su jurisdicción**. La inconstitucionalidad puede declararse tanto por **vicios de forma** como por **vicios de contenido** de la norma impugnada.

Los desbordes del Poder Ejecutivo (o de cualquier órgano del Estado actuando en función administrativa), pueden combatirse jurídicamente (además de por un sistema de recursos administrativos), mediante una **acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo** (Arts. 307 a 321) órgano que —al igual que la Suprema Corte de Justicia— se compone de cinco miembros designados por la Asamblea General Legislativa por dos tercios de votos de sus componentes (solución que, en el panorama político uruguayo, impide que un solo partido político pueda decidir estas designaciones). Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueden impugnarse todos los actos administrativos contrarios a una regla de derecho o dictados con desviación de poder. A estos efectos, se entiende por acto administrativo impugnabile no solamente los actos subjetivos, particulares, sino también los reglamentos. La jurisprudencia del Tribunal ha excluido de su jurisdicción anulatoria los llamados “actos de gobierno”, aunque en general lo ha hecho con un criterio bastante ceñido en cuanto a su caracterización. La acción de nulidad ante este Tribunal no puede intentarse válidamente, si antes no se agotó correcta —y desde luego infructuosamente— la “vía administrativa”, mediante los recursos correspondientes.

Las posibles vulneraciones al Derecho producidas por **actos jurisdiccionales**, se combaten, como es habitual, mediante los recursos existentes dentro de los procesos judiciales. La consideración que acaba de hacerse es funcional y no orgánica. En efecto, si se tratase de un acto administrativo dictado por un órgano judicial, su ilegalidad es susceptible de ser combatida ante el Tribunal de lo Conten-

cioso Administrativo, puesto que éste entiende en la nulidad de los actos administrativos cualquiera sea el órgano estatal que los haya expedido.

El control de la **actividad electoral** corresponde sustancialmente a la **Corte Electoral** (Arts. 322 a 328). Se trata de un órgano independiente, que no integra ninguno de los tres Poderes del Gobierno (naturaleza similar tienen el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal de Cuentas al que se aludirá *infra*). Esta es la conclusión mayoritaria de la doctrina nacional. La Corte Electoral se compone de nueve miembros; cinco de ellos se conocen como los **neutrales** (*ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad*, dice el Art. 324 en su párrafo segundo), que se nombran por la Asamblea General Legislativa por dos tercios de votos del total de sus componentes. Los cuatro restantes son **representantes de los Partidos**, y se eligen también en la Asamblea General *por el sistema del doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le siga en número de votos*. La Corte Electoral es la máxima autoridad en materia electoral (comprendiendo tanto los actos *comi-ciles stricto sensu* como los plebiscitos y referéndums), autoridad que se ejerce en todas las etapas: organización previa, control concomitante, control posterior (“escrutinios”) y aún en las proclamaciones de resultados. Es una Corte, en sentido específico; *es juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum*, dice la Carta en el Art. 322 apartado C, pudiendo llegar a la anulación total o parcial de las elecciones (Art. 327) en cuyo caso se convierte incluso en órgano convocante de las nuevas a realizarse.

En general, se reconoce a este órgano una saludable tradición de seriedad e independencia. Acaso esa tradición haya permitido que en el plebiscito realizado en noviembre de 1980 (bajo una férrea dictadura, con una Corte Electoral de facto, compuesta de interventores nombrados directamente por el Gobierno de hecho) los cómputos y resultados —que fueron contrarios a la dictadura— hayan sido proclamados con verosímil limpieza.

El control de la **actividad financiera** del Estado está a cargo del Tribunal de Cuentas, órgano compuesto de siete miembros designados por la Asamblea General por dos tercios de votos de sus componentes (Arts. 208 a 213). Ejerce exclusivamente un control **de legalidad**, y no de mérito u oportunidad. No es un “tribunal” en sentido tradicional, puesto que sus decisiones no son de carácter jurisdiccional, ni puede decidir por sí, estrictamente, sanciones. Sus observaciones y dictámenes —en caso de ser desatendidos— desembocan en una solución resuelta generalmente en el ámbito parlamentario, sin

perjuicio de otras denuncias que puede formular si verifica irregularidades en el manejo de fondos públicos (Art. 211, ap. E).

Todos estos mecanismos de protección de la legalidad constituyen naturalmente, mecanismos que también operan como garantías de los derechos humanos. Conviene sin embargo en este aspecto señalar la garantía específica para la libertad física, el **habeas corpus**, que así consagra el Art. 17 de la Constitución: *En caso de prisión indebida el interesado o cualquier persona podrá interponer ante el Juez competente el recurso de "habeas corpus", a fin de que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato el motivo legal de la aprehensión, estándose a lo que decida el Juez indicado.*

No está previsto expresamente el "amparo", como recurso urgente de protección a cualquiera de los derechos fundamentales, aunque existe consenso político acerca de la conveniencia de incorporarlo. De todos modos, gran parte de la doctrina y de la jurisprudencia consideran que se trata de una garantía contenida en el Art. 72 (*supra* B, p. 352), ya sea por ser "inherente a la personalidad humana" o por "derivarse de la forma republicana de gobierno". Igualmente, parece claro que sería conveniente la regulación expresa del instituto, para aventar dudas sobre la competencia para su conocimiento, sobre el procedimiento que debe utilizarse, etcétera.

### C. DEMOCRATICO

Por razones expositivas hemos dividido la caracterización del Estado uruguayo de la caracterización de su gobierno; aunque es obvio que ambos puntos están estrechamente vinculados y su distinción responde a veces a supuestos doctrinarios que no corresponde analizar en este trabajo. De ahí que sea útil transcribir aquí el Art. 82 de la Constitución, aunque estemos todavía reseñando los caracteres del Estado: *La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana* (inc. 1o.). Esto tiene su base en el Art. 4 que declara enfáticamente que *La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará.* El inciso 2o. del Art. 82, por su parte, sintetiza el modo como la Nación ejercerá su soberanía: *directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.*

Soberanía nacional, autoridades electas en un marco de pluralismo político, intervención directa del cuerpo electoral en la toma de

decisiones básicas (*infra*, p. 359 k) y responsabilidad de los gobernantes por su gestión pública, vendrían a constituir los ingredientes básicos para conformar el concepto de democracia que emerge del contexto de la Constitución uruguaya.

#### D. SOCIAL

La Carta no establece un Estado operando como una democracia liberal individualista clásica. Especialmente a partir de la Constitución de 1934, se ha ido perfilando un modelo constitucional de democracia social, cuyas características básicas, como es bien conocido, son las siguientes: el Estado ha ido asumiendo —además de sus cometidos esenciales de “juez y gendarme”, o de sus “fines primarios” como se decía en la terminología tradicional— otras atribuciones (asistenciales, culturales, y aún comerciales e industriales), asumidas como deberes positivos a cumplir para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y el ejercicio de sus derechos; superando así el concepto clásico de que en materia de derechos humanos, el rol del Estado consistía en abstenerse de violentarlos. Correlativamente —y es el otro ingrediente básico de las democracias sociales— se consagran además de los derechos estrictamente “individuales”, los denominados “derechos sociales” de *subtractum* fundamentalmente económico, para cuya definición nos parece que la doctrina ha sido poco prolija. Entendemos por derechos sociales, o socio-económicos, a aquellos que se consagran sobre el supuesto de que existen desigualdades reales entre los hombres, que es necesario superar o atenuar en lo posible; a la inversa de los derechos “individuales”, cuyo supuesto teórico es la igualdad de los individuos. De ahí que, sin perjuicio de la complementación saludable entre ambos tipos de derechos, es indudable que la consagración de los de tipo social, ha ido produciendo cierta atenuación de algunos perfiles inexorables o demasiado contundentes de los derechos individuales; fenómeno particularmente apreciable respecto del derecho de propiedad.

El capítulo II de la Sección II de la Constitución uruguaya (Arts. 40 a 71) es el más nutrido de normas que perfilan el carácter “social” de la democracia de nuestro país; siendo oportuno destacar que la apariencia “declarativa” o programática de muchas de sus formulaciones gramaticales, no debe convertirlas en normas sin aplicación inmediata, por virtud de lo dispuesto en el Art. 332 antes comentado (*supra* B, p. 352).

### E. DE ESTRUCTURA UNITARIA

Los Arts. 262 a 306 regulan el “Gobierno y Administración de los Departamentos”. El Departamento (Uruguay se compone de diecinueve departamentos) constituye la unidad de descentralización territorial típica de nuestro país. Este grado de descentralización —que quizás tuvo su máxima intensidad en la Constitución de 1918— no tiene el carácter de convertir al Uruguay en una federación; es pues un sistema unitario, con fuerte descentralización por departamentos. El Gobierno de cada departamento está a cargo de un intendente (titular del órgano Ejecutivo) y una junta departamental compuesta de treinta y un miembros (órgano legislativo departamental). El intendente y los miembros de la junta (“ediles”) son electos popularmente. Existen también “juntas locales” en ciudades y pueblos que no son capital de departamento, cuyos miembros son en ciertos casos designados por el gobierno departamental y en otros casos electos popularmente. La distribución de competencias entre “lo nacional y lo departamental” se realiza básicamente por “razón de materia”.

### F. LAICO

El Estado uruguayo “no sostiene religión alguna” (Art. 5o.), solución establecida a partir de la Constitución de 1918.

### G. PACIFISTA

Uruguay tiene la obligación constitucional de proponer en todos los tratados internacionales que celebre, la cláusula de que *todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos* (Art. 6).

### H. CON VOCACION LATINOAMERICANISTA

El Art. 6 inciso segundo establece: *La República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.*

Esta norma fue incorporada en la Constitución de 1967 y, por diversas razones, la doctrina no la ha analizado aún con la debida



atención. Por encima de algunos aspectos discutibles acerca de su alcance (¿qué significa que no aluda a la integración política?; ¿por qué refiere a la integración “de” los Estados latinoamericanos y no a la integración “con” los Estados latinoamericanos? etc.) parece claro que este inciso genera un deber para todas las autoridades de conducir las relaciones exteriores procurando acentuar el latinoamericanismo.

## *I. SISTEMA DE GOBIERNO REPUBLICANO*

Naturalmente que excede al objetivo de esta reseña el intento de perfilar el concepto de república. Tan sólo se señala que desde la primera Constitución uruguaya —de 1830— hasta la vigente (*supra*, C), se ha declarado como sistema de gobierno el republicano.

## *J. NEO-PARLAMENTARIO*

Los Arts. 147 y 148 (“De las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo”) establecen un sistema por el cual la Asamblea General puede censurar políticamente a uno, varios o todos los ministros; censura que puede provocar que si el presidente de la república decide mantener a los censurados en sus cargos, así lo declare resolviendo simultáneamente la disolución de las cámaras y el llamado a elecciones parlamentarias anticipadas. Las nuevas cámaras electas pueden dejar sin efecto la censura —en cuyo caso los ministros permanecen en sus cargos— o la ratifican. En esta última hipótesis, cae el Consejo de Ministros. Entre la censura y la disolución, la Constitución prevé complejas instancias intermedias (observación del presidente al voto de censura, mantenimiento o retiro de la censura, exigencia de mayorías especiales, etc.), con el objeto de evitar que se llegue con demasiada facilidad a las elecciones anticipadas y, desde luego, a la disolución de las cámaras. Por otro lado, el Art. 174 en su párrafo cuarto, establece que *el Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo* (aunque no se prevén mecanismos de “comprobación” de ese apoyo parlamentario, como la “presentación del Gabinete”, o el “pedido de confianza”, etc.).

La existencia de la posibilidad de censura política a los ministros, y la correlativa posibilidad de disolución del parlamento con elecciones anticipadas, permiten calificar el sistema, sin dudas, a nuestro juicio, de “neoparlamentario”. Naturalmente que con numerosas atipicidades, entre las cuales señalamos las dos más espectacular-

res: la Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno, recaen en una misma persona, el presidente de la república; y, por otro lado, si como consecuencia de unas elecciones anticipadas el nuevo parlamento ratificase la censura, caen los ministros pero no el presidente que, en buena lógica política debió haber sido el responsable sustancial de la actividad censurada (en la Constitución de 1934, en esa hipótesis, se producía la caída de los ministros y del presidente).

En el lenguaje popular y aún periodístico, suele producirse una suerte de paradoja de terminología: el sistema uruguayo es calificado con frecuencia de fuertemente "presidencialista". La explicación puede estar vinculada a ciertas reformas introducidas en la Constitución de 1967, que reforzaron las atribuciones del Poder Ejecutivo (introduciendo la figura de las "leyes de urgente consideración", aumentando las hipótesis de leyes con iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, etc.). Pero quizás la explicación sea más verosímil hurgando una vieja polémica política, muy tradicional en Uruguay, acerca de la organización del Poder Ejecutivo. En efecto, durante muchos años se discutió si el Poder Ejecutivo debía tener a su frente a un Presidente, o a un "colegiado" más o menos al estilo de Suiza. Precisamente era un colegiado de nueve miembros el que dirigía al Poder Ejecutivo bajo la vigencia de la Constitución de 1952. Cuando en 1967 se restablece la figura del Presidente en sustitución de ese colegiado (Consejo Nacional del Gobierno), el fenómeno era políticamente denominado "la vuelta al presidencialismo" (no por oposición al parlamentarismo, sino por oposición a la estructura pluripersonal del Poder Ejecutivo).

### *K. SISTEMA SEMI-DIRECTO (O SEMI-REPRESENTATIVO)*

Llamamos indistintamente sistema semidirecto o semirepresentativo, al sistema de gobierno de base representativa, pero que contiene algunos mecanismos de gobierno directo, en virtud de los cuales la ciudadanía adopta por sí decisiones públicas vinculantes. Esta es precisamente la modalidad uruguaya. Las Constituciones de 1830 y de 1918, al definir la forma de gobierno, contenían una referencia al sistema "representativo". A partir de la Carta de 1934, esa referencia fue eliminada. No existe seguridad de que esa eliminación se haya fundado en la convicción de que el sistema dejaba de ser representativo para convertirse en semidirecto; pero no hay dudas de que así surge realmente el sistema consagrado en la Constitución. En efecto, a la base representativa tradicional del sistema, deben añadirse estas manifestaciones en las cuales la Nación ejerce directamente la sobera-

nía a través del cuerpo electoral: el plebiscito constitucional, la iniciativa popular en materia constitucional, la iniciativa popular y el referéndum en materia legislativa nacional, y la iniciativa popular y el referéndum en materia departamental y local.

**El plebiscito constitucional** tiene en Uruguay una muy especial significación. Para la terminología nacional, puede definirse como el acto por el cual la ciudadanía, votando "por sí" o "por no", aprueba o rechaza un proyecto de reforma de la Constitución. El Art. 331 prevé cinco procedimientos por los cuales puede tentarse una reforma constitucional: el de iniciativa popular que requiere el apoyo del 10% del total de ciudadanos inscriptos (Ap. A); el proyecto sustitutivo del de iniciativa popular que puede elaborar la Asamblea General (Ap. A, segundo párrafo); el de iniciativa legislativa (Ap. B); el de la Convención Nacional Constituyente, y el de las "leyes constitucionales" (apartados C y D). Sin embargo, en cualquiera de estos procedimientos, para que la reforma resulte aprobada, es indispensable que el pueblo, en plebiscito, apruebe la reforma votando mayoritariamente "por sí" (en varios casos, a la mayoría de votantes por sí, se añade la exigencia de que esa mayoría represente por lo menos el 35% del total de inscriptos en el Registro Cívico). Ninguna enmienda a la Constitución, por mínimo que sea su contenido, puede aprobarse en Uruguay sin un plebiscito popular que la valide; éste es probablemente, uno de los aspectos más avanzados del constitucionalismo uruguayo, y ha generado una tradición popular que quizás sea la explicación más verosímil del fenómeno más o menos inédito ocurrido en 1980, cuando el pueblo "le ganó el plebiscito" a la dictadura, en condiciones muy difíciles, impidiendo que resultase aprobado un proyecto de Constitución que en alta medida tenía por objeto legitimar al régimen de facto de entonces.

Conviene aclarar que en la terminología constitucional uruguaya, el vocablo "referéndum" tiende a usarse para los recursos que el pueblo presenta contra actos ya dictados, a diferencia del "plebiscito", que significa la manifestación popular de aprobación o rechazo de un proyecto. Como se advierte, la diferenciación no responde a los criterios más generalizados en doctrina y derecho comparados; particularmente difiere con el de Francia, donde generalmente se acepta que la diferencia entre el referéndum simple y el referéndum "plebiscitario", radica en que en este último los gobernantes que formulan la consulta popular "ponen en juego" su cargo.

**La iniciativa popular en materia constitucional**, en cierto modo ya fue descrita; el Ap. A del Art. 331 dice que la Constitución podrá ser reformada total o parcialmente *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.*

**La iniciativa popular en materia legislativa**, requiere el apoyo del 25% del total de inscriptos habilitados para votar, quienes pueden así presentar una iniciativa ante el Poder Legislativo (Art. 79 inc. segundo). Este instituto fue una innovación introducida en la Constitución de 1967, y aún no ha sido reglamentado por ley ordinaria. No obstante, por aplicación del Art. 332, se estima que puede ejercitarse por tratarse —el Art. 79 inc. segundo— de un precepto “que establece derechos en favor de los individuos”. Presentada la iniciativa popular, si el Parlamento no la aprobase, estaría en la obligación de someter el proyecto a un “plebiscito” “por sí” o “por no”. Es lo que surge de la aplicación de la “ley análoga” —y aún de la doctrina más recibida— que existe en materia de iniciativa popular en temas departamentales, punto que sí está reglamentado (*infra*, párr. sig.). El citado Art. 79 excluye de la posibilidad de la iniciativa popular, a las leyes que establezcan tributos y a las que sean de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo.

**El referéndum contra las leyes** está previsto en el mismo inciso del Art. 79, con carácter de recurso. Para su presentación válida se requiere igual apoyo que en la iniciativa popular (25% del total de inscriptos habilitados para votar), lo que equivale aproximadamente a 530.000 firmas en el recurso. También se excluye de la posibilidad de esta impugnación, las leyes que establezcan tributos y las de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. La ley ordinaria no ha reglamentado al Art. 79 —como se explicó— por lo que su aplicación inmediata surge del mandato contenido en el Art. 332. La “ley análoga”, a nuestro juicio, —a la que debe acudir por ahora por falta de ley reglamentaria específica— es la Ley Orgánica Municipal No. 9515 de 28 de octubre de 1935 que reglamenta al Art. 304 de la Constitución, que refiere al referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales. Los Arts. 74 a 77 de dicha Ley regulan el procedimiento respectivo, que supone una votación “por sí” o “por no”, luego que se haya presentado el recurso con el número de firmas válidas, desde luego controladas por la Corte Electoral.

Precisamente en estos meses, se creó un movimiento dirigido por una Comisión Nacional Pro-Referéndum, que recoge firmas para presentar el recurso contra el Capítulo I de la Ley No. 15.848 de 22 de diciembre de 1986, que estableció la “caducidad de la pretensión punitiva del Estado” para investigar y perseguir los delitos contra los derechos humanos cometidos por funcionarios militares y policiales durante el período de la dictadura. El plazo para la presen-

tación del recurso vence el 22 de diciembre de 1987, puesto que el Art. 79 de la Constitución establece, a tales efectos, un término de un año a partir de la promulgación de la ley que se impugna.

**La iniciativa popular y el referéndum como recurso en materia departamental**, están previstos en el Art. 304 de la Constitución. Esta norma sí ha sido reglamentada con detalle por la ley ordinaria, que es la citada No. 9515 de 28 de octubre de 1935, que también reglamentó la iniciativa popular en **materia local**, desarrollando la previsión constitucional del Art. 305.

Los mecanismos de actuación directa del cuerpo electoral en el ámbito departamental y local son, como se habrá advertido, de vieja data, y cuentan con experiencias prácticas ya asentadas. En cambio, la iniciativa popular y el recurso de referéndum en materia de leyes nacionales fueron previstos recién en 1967. La ausencia de una ley reglamentaria del multicitado Art. 79, la apasionada controversia que suscitó la referida ley de "caducidad de la pretensión punitiva del Estado" y el recurso que se intenta contra la misma, hacen prever que durante este año, además de la controversia política sobre el punto, habrá de generarse una producción doctrinaria profusa en torno al tema que, en cierto modo, ya ha comenzado.

## II. EL SISTEMA ELECTORAL

### A. ACLARACION DE TERMINOLOGIA

En sentido muy estricto, el "sistema electoral" es el modo de interpretar los resultados comiciales. Es en este sentido que la doctrina ha sistematizado "el modo" de la representación proporcional, el de mayoría, y el de mayoría con minorías. Pero en este trabajo, la expresión se utiliza con una acepción mucho más tolerante, abarcando temas referidos a la ciudadanía, al sufragio, al sistema de partidos, además del "sistema electoral" propiamente dicho.

### B. SISTEMA DE "CUERPO ELECTORAL ABIERTO"

Con esta expresión queremos aludir a un criterio llamativamente amplio, generoso, que el sistema constitucional uruguayo prevé para el otorgamiento de la ciudadanía a los extranjeros (Arts. 73 a 78). En esquema, puede decirse que el cuerpo electoral en Uruguay se integra con las siguientes categorías de personas: **ciudadanos naturales por nacimiento** dentro del territorio uruguayo; **ciudadanos naturales por**

**ser hijos de padre o madre uruguayos** (“orientales” en el lenguaje del Art. 74), cualquiera sea el lugar de su nacimiento; **ciudadanos legales** que obtienen dicha ciudadanía siendo extranjeros que se radican en el país por tres años, acreditando buena conducta, medio de vida y familia constituida en la República; cuando no cumplen con este último requisito, requieren cinco años de residencia habitual; **ciudadanos legales** que obtienen dicha condición por “gracia especial de la Asamblea General”, como reconocimiento por servicios notables o méritos relevantes; y, finalmente, **“electores no ciudadanos”**, curiosa situación de extranjeros que se radican en el país durante quince años, con buena conducta, medios de vida y familia constituida, que tienen derecho a participar en las elecciones sin necesidad de obtener la ciudadanía legal uruguaya (Art. 78).

Conviene aclarar que el texto constitucional uruguayo no formula la tradicional distinción entre “nacionalidad” y “ciudadanía”, sino que identifica a los “nacionales” con los “ciudadanos naturales”. A tal punto es así, que le es preciso a la Constitución declarar que la ciudadanía está suspendida “por no haber cumplido dieciocho años de edad” (Art. 80 numeral 3o.); de donde se deriva que los “ciudadanos” menores de 18 años a pesar de tener dicha calidad, no integran el Cuerpo Electoral. Es también importante tener presente que los aludidos “electores no ciudadanos” pueden participar de los comicios propiamente dichos, pero no así de los plebiscitos constitucionales, en virtud de que el Art. 331 alude específicamente al voto (por “sí” o por “no”) de los ciudadanos. Igualmente, conviene señalar que los extranjeros que obtienen la ciudadanía legal no pueden votar sino tres años después de haber obtenido la respectiva carta de ciudadanía, “espera” que no es aplicable a los ciudadanos legales que obtienen esa calidad por gracia especial de la Asamblea General (Art. 75, penúltimo párrafo).

### *C. VOTO UNIVERSAL, SECRETO, OBLIGATORIO Y DIRECTO*

El Art. 77 numeral 2o. establece que el voto es secreto y obligatorio. El carácter universal surge del régimen que informa la integración de la ciudadanía, o sea de la composición razonablemente amplia del cuerpo electoral, así como de la enumeración de causales de suspensión de la ciudadanía (Art. 80), que son las generalmente admitidas: ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente, condición de procesado en causa de la que pueda derivar pena mayor de dos años, por sentencia penal de condena, por el ejercicio

habitual de actividades moralmente deshonrosas, así declaradas por ley. Existen además dos causales de suspensión de la ciudadanía específicas para los extranjeros que han obtenido la ciudadanía legal: *formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad*, y por la pérdida superveniente de la buena conducta (Art. 80, numerales 6o. y 7o.).

El sufragio se ejerce directamente, es decir “a primer grado”, para la elección de presidente y vicepresidente (Art. 151), de senadores (Art. 94), de diputados (Art. 88), de intendentes y de miembros de las juntas departamentales (Art. 270).

#### *D. CANDIDATURAS “DE PARTIDO” Y NO “INDEPENDIENTES”*

No existe una disposición constitucional que declare expresamente este principio; sin embargo, el mismo está incito en todas las disposiciones que se refieren a la actividad propiamente electoral, que está sin duda prevista en función de que los candidatos figuran dentro de algún “lema”, que, en el vocabulario uruguayo equivale precisamente al nombre de un partido político (véase, por ejemplo, Arts. 77 numeral 9o. v 79 inc. primero).

La actividad formal de los partidos no es exigida, en cambio, en los actos de gobierno directo (iniciativa popular, plebiscito, referéndum). Habitualmente, como es sabido, los partidos se pronuncian, toman posición, y actúan a veces decisivamente en dichos actos. Pero no existe la exigencia constitucional de que así ocurra.

#### *E. SISTEMA DE “DOBLE VOTO SIMULTANEO”*

Se trata de una peculiaridad muy típica del sistema electoral uruguayo. En síntesis teórica, es un sistema por el cual se interpreta que en el momento de sufragar, el ciudadano está emitiendo, simultáneamente, una doble manifestación de voluntad: por un lado, de apoyo a una lista de personas que figuran en una hoja de votación; por otro, y simultáneamente, a un “lema” (o sea a un partido), que materialmente es una frase o una leyenda que encabeza notablemente esa hoja de votación (es el nombre del partido). Para comprender cabalmente este sistema, es indispensable retener que un lema puede dividirse en varios “sublemas” (así ocurre habitualmente); y que, a su vez, cada sublema se subdivide en diversas “listas” de candidatos.

(Todavía podría agregarse otra subdivisión no tan frecuente, formada por la unión de varias listas con un mismo “distintivo”.) Todo ello dentro de un mismo “lema”. De esta manera, la consecuencia del “doble voto simultáneo” es la “acumulación de votos” de todos los sublemas y listas que se encuentran dentro de un mismo lema. Por lo que el sistema —cuando dentro de un lema hay varios sublemas y dentro del sublema varias listas— bien podría denominarse de “triple voto simultáneo”.

El sistema no es, en rigor, tan “lineal” como se le ha presentado en la breve explicación anterior. Así, para la elección de presidente está prohibida la acumulación de sublemas (Art. 151); pero sí está permitido que se acumulen, dentro de un lema (partido) los votos en favor de varios candidatos a Presidente. Por otro lado, el Art. 79 permite todo este sistema de acumulación de votos tan solo dentro de “lemas permanentes”, que son allí mismo definidos como aquéllos que participaron en el comicio anterior obteniendo representación parlamentaria. De donde un lema (partido) recién formado, no podría presentar en su seno varias listas de candidatos o varios sublemas, porque no podría acumular todos los votos emitidos en favor del lema. Se ha dicho más de una vez que esta distinción entre lemas permanentes y lemas que no lo son, tiende a “cristalizar” las ventajas de los partidos ya existentes frente a posibles nuevas formaciones políticas.

También críticamente, se ha atribuido al doble voto simultáneo la posibilidad de que, por ejemplo, resulte electo presidente de la república una persona que obtuvo individualmente menos votos que otro candidato a la presidencia. Para facilitar una ejemplificación sencilla, imaginemos una competencia electoral entre solamente dos lemas (o sea dos partidos): el A y el B. Supongamos que el lema A presenta tres candidatos a la presidencia: Juan, Pedro y Diego; y que el lema B presenta dos candidatos: Enrique y Javier. Juan obtiene 200.000 votos; Pedro 100.000 y Diego 20.000; el lema A obtuvo, entonces, 320.000 votos. Enrique obtiene 280.000 votos y Javier 20.000; el lema B consiguió, por tanto, 300.000 votos. La presidencia le corresponde al lema A, porque obtuvo más votos que el lema B. Juan será el Presidente, a pesar de que Enrique recibió el apoyo de 80.000 votos más que el que resulte electo. La teoría que apoya al doble voto simultáneo, respondería en el ejemplo que es lógico que la presidencia pertenezca al lema (partido) que obtuvo en conjunto mayor número de sufragios.



## **F. SIMULTANEIDAD EN LA ELECCION DE TODOS LOS CARGOS**

El Art. 77 numeral 9o. dispone que *la elección de los miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los miembros de las Juntas Departamentales, de los Intendentes y, en sus casos, de las Juntas Locales Autónomas electivas, así como la de cualquier órgano para cuya integración o constitución las leyes establezcan el procedimiento de la elección por el Cuerpo Electoral, se realizarán el último domingo del mes de noviembre cada cinco años, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 148.* La referencia al Art. 148, alude a la eventualidad de las "elecciones anticipadas" del Parlamento, en hipótesis de censura con disolución de Cámaras.

## **G. SISTEMA PROPORCIONAL EN LA ELECCION DE MIEMBROS DEL PARLAMENTO**

El. Art. 77 numeral 3o. establece como una de las "bases del sufragio", la representación proporcional integral. Los miembros de la Cámara de Representantes (son noventa y nueve diputados), se votan en circunscripción departamental, aunque a cierta altura del escrutinio se deben tomar en cuenta "los votos emitidos en favor de cada lema en todo el país" (Art. 88). Esta circunstancia, sumada a la que deriva del doble voto simultáneo que obliga a distribuir bancas proporcionalmente a cada lema, luego dentro del lema a los sublemas y, dentro de ellos, a las diversas listas, determinan que el procedimiento de adjudicación de asientos en la Cámara de Diputados sea sumamente complejo. Los procedimientos matemáticos para la aplicación de la proporcionalidad (sistema del "mayor cociente") tienen alguna semejanza con el D'Hondt, aunque ellos no están impuestos por el texto constitucional, por lo que el punto se analiza en la parte segunda de este trabajo.

Los senadores se eligen en circunscripción nacional, aplicándose luego la adjudicación entre los lemas, sublemas y listas por régimen proporcional integral (Art. 94 y 95).

## **H. SISTEMA "COMBINADO" EN LA ADJUDICACION DE CARGOS DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES**

Los cargos de ediles se distribuyen entre los lemas, en principio, por adjudicación proporcional. Pero, si aplicando dicho sistema el

lema al que pertenece el Intendente electo no llega a obtener 16 cargos, es decir la mayoría de la Junta, entonces se adjudica ese número de 16 bancas al lema ganador, distribuyéndose los otros quince cargos, proporcionalmente, entre los demás lemas (Art. 272). Como se advierte, se trata de un sistema singular que mixtura el régimen proporcional con el de mayoría y minorías. Esta combinación fue incorporada en la Constitución de 1967, con el objetivo de asegurar al intendente electo, la mayoría de su propio partido en el legislativo departamental.

*I. SISTEMA DE MAYORIA SIMPLE EN LA ELECCION  
DE PRESIDENTE, VICEPRESIDENTE E INTENDENTE  
(Con doble voto simultáneo)*

Los Arts. 151 y 271 consagran, respectivamente, la solución que acaba de indicarse. Algunas fuerzas políticas manejan la inquietud de sustituir este sistema por el de mayoría a dos vueltas ("*ballotage*") u otro que asegure que los titulares del Ejecutivo cuenten con apoyo de la mayoría del cuerpo electoral. No parece probable —en el esquema político actual del Uruguay— que ese tipo de iniciativas de reforma constitucional prospere, por lo menos a corto plazo.

*J. LISTAS DE CANDIDATOS "CERRADA" O "BLOQUEADA"*

No existe la posibilidad constitucional de que los electores sustituyan o añadan nombres; los partidos deben presentar sus hojas de votación con las nominaciones completas para todos los cargos (Art. 77 numeral 9o.).

*K. DOS HOJAS DE VOTACION: UNA PARA  
CARGOS NACIONALES Y OTRA PARA  
CARGOS DEPARTAMENTALES*

El Art. 77 numeral 9o. en su parte final establece: *Las listas de candidatos para ambas Cámaras y para Presidente y Vicepresidente de la República, deberán figurar en una hoja de votación. En hoja aparte, individualizada con el mismo lema se votarán conjuntamente, las listas de candidatos a Juntas Departamentales, Intendentes y, en su caso, Juntas Locales autónomas electivas...* Como se advierte, el elector se pronuncia en dos hojas de votación (una nacional y otra

departamental), pero ambas deben pertenecer al mismo partido (lema), lo que impide la posibilidad de opciones distintas para cargos de uno y otro carácter. La solución ha sido criticada, y existen iniciativas para su reforma, combinadas con la propuesta de separar —también cronológicamente— la oportunidad de la elección nacional de las elecciones departamentales. Ninguno de estos proyectos de reforma ha sido presentado formalmente todavía, por algunos de los procedimientos del Art. 331 antes comentado.

### *L. SIMULTANEIDAD DE UN PLEBISCITO CONSTITUCIONAL CON LAS ELECCIONES*

Como se explicó *supra* (Sec. I, K) cualquier reforma constitucional requiere para su aprobación un plebiscito popular. En la mayoría de los procedimientos de reforma, el Art. 331 ordena que el plebiscito se realice simultáneamente con la elección. Cuando el proyecto de reforma no varía la elección de cargos electivos, el votante se pronuncia por éstos en las dos hojas de votación explicadas, y en otra hoja manifiesta su voluntad “por sí” o “por no” acerca de la reforma constitucional proyectada. Pero cuando el proyecto de reforma varía o se refiere a cambios en los cargos electivos, los partidos deben presentar hojas de votación estructuradas por el sistema “vigente” y hojas de votación concebidas para el caso de que el plebiscito resulte afirmativo y, por lo tanto, entre en vigor el sistema propuesto. Esta complicación documental —resuelta de la manera indicada en el apartado E del Art. 331— alcanzó proporciones muy llamativas en noviembre de 1966, en cuya oportunidad se votaba la elección para cargos nacionales y simultáneamente se plebiscitaron cuatro proyectos de reforma constitucional de variado contenido. Fue en esa oportunidad que resultó aprobada la Constitución vigente actualmente, que entró en vigor en 1967.