

UN CURIOSO SISTEMA ELECTORAL

El hecho de haber tomado posesión el pasado día 1 de marzo el nuevo Presidente de la República Oriental del Uruguay, de acuerdo con el artículo 158 de la Constitución uruguaya de 1966, como resultado de las elecciones celebradas el día 28 de noviembre de 1971, y el de tratarse de un candidato con menor número de votos individuales que otro, nos lleva a considerar el sistema electoral uruguayo fundado en la Constitución del país y, sobre todo, en la llamada «ley de lemas».

El estudio resulta de sumo interés, ya que en el fondo se trata de la defensa de la estabilidad política, y, sin duda, los legisladores uruguayos tuvieron desde un principio imaginación suficiente para conseguir evitar los dos grandes peligros de la democracia: la multiplicación de partidos y posible creación futura de un frente popular, y los golpes de Estado de los que resulta el nombre de «golpistas», tan conocido en los países de Sudamérica.

La ley sociológica defendida por algunos, entre ellos el profesor Duverger, de la Facultad de Derecho de París, dice: «El sistema mayoritario a una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos, porque la «brutalidad» del sistema obliga a todas las tendencias vecinas a reagruparse en dos grandes bloques, so pena de verse aplastadas»; y ponía, por ejemplo, la desaparición del partido liberal inglés, que puede valer, si se quiere, para los países anglosajones, pero no vale para los países latinos y menos aún para los sudamericanos. En efecto, se ha visto la multiplicación de partidos en los países latinos, y, sobre todo, la hegemonía personal sobre la del partido, cuando éste constituye, en fin de cuentas, la estabilidad política.

Ello puede dar lugar a los dos fenómenos, incesantemente repetidos en las Repúblicas de la América española, de los «golpes de Estado», y en los países latinos; entre ellos España, a la formación de frentes populares que sólo sirven para derribar un régimen y acabar con la estabilidad política necesaria. Por eso, el sistema uruguayo, aunque con fallos evidentes, demuestra un

alto grado de imaginación, indispensable para el montaje político y para la conservación del sistema bipartidista como base de la estabilidad política.

Como testigo presencial de las últimas elecciones uruguayas y habiéndome preocupado de recoger la documentación precisa, me atrevo a emprender este estudio con la esperanza de que pueda servir de base a los aficionados a los asuntos políticos para la búsqueda de soluciones que garanticen, en todo caso, la tan repetida estabilidad política indispensable para el funcionamiento y desarrollo de cualquier país.

Pasemos, por ello, a considerar el contenido de la Constitución uruguaya vigente hoy en día, señalando a grandes rasgos su evolución y las causas que indujeron a su reforma.

La primitiva Constitución uruguaya de 1830 no hablaba para nada de partidos políticos, que nacieron como consecuencia de la misma, especialmente los dos grandes clasificados, no por ideología política sino por colores: blanco y colorado. Un sistema análogo funciona en Paraguay.

Son bien conocidas de todos las luchas de «blancos» y «colorados» en el pasado siglo.

Aquella Constitución, aprobada por la Asamblea constituyente el 18 de julio de 1830, organizaba el país con un sistema unitario y centralizado, unipersonal, en que el Presidente, con limitaciones con relación al presidencialismo clásico, era el jefe superior de la Administración. Elegido por la Asamblea general, designaba a los ministros, sus secretarios encargados de cada cartera, que serían tres, y a los jefes políticos, sus agentes, a quienes correspondía el gobierno y la administración de los departamentos. Se establecía un sistema bicameral, creándose la Comisión permanente. Las Cámaras podían pedir y recibir informes de los ministros. En la Asamblea no hubo partidos representados, sino acaso tendencias más o menos liberales.

La rivalidad entre los dos grandes jefes militares de entonces, que había llevado a un pacto de conciliación en junio de 1830 se mantuvo al margen de los trabajos constituyentes, no sin que se propusiera una «diarquía», gobierno de dos, que no triunfó. Fue el primer intento de coparticipación en el gobierno, que tendría larga historia después.

En 1910 se reformó la legislación electoral con régimen de mayoría y minoría, no aceptándose la reclamada representación proporcional.

En 1913 José Batlle proponía la implantación de un ejecutivo de integración colegiada, Junta de gobierno de nueve miembros renovables a razón de uno por año. Esta tendencia oficialista fue derrotada en las elecciones para la Asamblea constituyente el 30 de julio de 1916. No obstante, para que la Asamblea —a la que no concurrirían los vencidos— pudiera alcanzar un buen fin, se llegó a un acuerdo entre los dos grandes partidos mayores, concretado

por la «Comisión de los ocho», que luego aprobó la Asamblea con la oposición de los partidos menores y los grupos colorados anticolegialistas.

La Constitución resultó ratificada en el plebiscito de 25 de noviembre de 1917 estableciéndose un ejecutivo *dual* con órganos distintos y con funciones diferentes; el Presidente de la República, que ejercía las funciones ejecutivas, y el Consejo Nacional de Administración, cada uno con sus ministros, tres y cuatro, respectivamente. Presidente y Consejo eran elegidos directamente por el pueblo y para la elección del primer Consejo se disponía una curiosa disposición transitoria, ya que las autoridades del partido de la minoría, y viceversa, tenían derecho a vetar la elección de los candidatos proclamados por los legisladores de la mayoría o de la minoría. El Presidente duraría cuatro años y el consejero seis, renovándose el cuerpo por terceras partes cada dos años, dos de la mayoría y uno de la minoría. El Consejo estaba integrado por nueve miembros, correspondiendo dos tercios a la lista más votada y un tercio a la que le siguiera en votos. Se satisfacía así, en parte, la idea colegialista y se aceptaba la coparticipación de los partidos tradicionales en el Gobierno.

El régimen funcionó con rozamientos entre el Presidente y el Consejo y con el Parlamento, obstaculizando la acción del Gobierno. lo que hizo pensar a algunos en suprimir la Presidencia y a otros el colegiado. Vino después la escisión del partido colorado, redactando el batllismo un proyecto colegialista. El partido, blanco o nacional, también se escindió presentando los herreristas un proyecto de sistema semiparlamentario.

El Gobierno, formado por una fracción del partido colorado (antibatllista) y otra del partido nacional (herrerista), llamó a una nueva Asamblea constituyente en cuyas elecciones se abstuvieron los grupos desalojados del Poder. En la Constitución ratificada en plebiscito de 19 de abril de 1934, se organizó un régimen al estilo parlamentario en el que el Presidente actuaba con el ministro o con el Consejo de Ministros. Al sistema se le llamó *duplex* porque permitía al ejecutivo actuar de manera unipersonal y colegiada. El Consejo de Ministros estaba integrado por nueve miembros, cinco o seis de la mayoría y tres, necesariamente, de la minoría. Eran responsables ante el Parlamento y necesitaban su apoyo. El Parlamento podía censurarlos, pero no con ello hacer variar la proporcionalidad partidaria. El partido, en cambio, podía negar su concurso.

En 1935 y 1938 se aprobaron reformas sobre acumulación de votos para la elección del Presidente y sustitución de la Presidencia del Senado por el vicepresidente. En 1934, 1935 y 1939, se dictan las «leyes de lemas» en materia electoral. Aquellas reformas aprobadas contra posibles coaliciones electorales o frentes populares, mantuvieron a los opositores en la abstención. Fracasó el plebiscito en 1938 para derogar la ley de lemas para la elección presidencial.

Una nueva ley constitucional, reforma parlamentaria estudiada por la «Comisión de los veinticinco», fue sometida a plebiscito en 16 de diciembre de 1951, siendo ratificada por escasa mayoría. Se creaba un sistema presidencialista y de integración colegiada, que logró entonces aunar las opiniones de los dos partidos mayores. Votaron en contra los grupos colorados anticollegialistas y los partidos menores. El Poder ejecutivo sería ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno compuesto de nueve miembros, seis por la mayoría y tres por la minoría. Se establecía una compleja disposición sobre acumulación de votos por lema, que debían ser permanentes, y se contemplaba la situación del partido nacional independiente que podía acumular sus votos con el partido nacional herrerista, del que se había separado en 1931.

Los ministros, también nueve, eran designados directamente por el Consejo, y por una razón no explicable, seguían siendo responsables ante el Parlamento.

El sistema se hizo antipopular acusando al Gobierno de débil por su responsabilidad despersonalizada. Y en 1958 ya se pensó en una nueva reforma constitucional, aprobándose en 1966, con el voto en contra de la unión blanca democrática y del partido demócrata cristiano.

Estas son las incidencias antes de llegar a la Constitución hoy vigente, que se detallan a grandes rasgos para situar al lector en un ambiente propicio a la comprensión de lo que sigue.

* * *

Pasemos ahora al análisis de la citada Constitución de 1966, aprobada en plebiscito de 27 de noviembre de 1966.

Según el artículo 77: «todo ciudadano es miembro de la soberanía de la nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designan. El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:

- 1.º Inscripción obligatoria en el Registro cívico.
- 2.º Voto secreto y obligatorio. La ley, *por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara*, reglamentará el cumplimiento de esta obligación. (La parte subrayada es la reforma respecto a la Constitución anterior.)
- 3.º Representación proporcional integral.
- 4.º Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal Contencioso-administrativo y del Tribunal de Cuentas, los directores de los entes autónomos y de los servicios descentralizados, los mili-

tares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar empleo público, de formar parte de comisiones o clubs políticos, de suscribir manifestaciones de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. No se considerará incluida en estas prohibiciones 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. Será competente para conocer y aplicar las penas de estos delitos electorales, la Corte electoral. La denuncia deberá ser formulada ante ésta por cualquiera de las Cámaras, el Poder ejecutivo o las autoridades nacionales de los partidos.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en todos los casos se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria a los demás efectos a que hubiere lugar.

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

6.º Todas las corporaciones de carácter electivo que se designen para intervenir en las cuestiones de sufragio, deberán ser elegidas con las garantías consignadas en este artículo.

7.º Toda nueva ley de Registro cívico o de elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte electoral y Corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría.

8.º La ley podrá extender a otras autoridades, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, la prohibición de los numerales 4.º y 5.º

9.º 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 autónomas electivas, así como la de cualquier otro órgano para cuya constitución o integración las leyes establezcan el procedimiento de la elección por el Cuerpo electoral, se reali-

zarán el último domingo del mes de noviembre cada cinco años, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 148. (El artículo 148 se refiere al caso posible de que la Asamblea general, por un voto no inferior a los tres quintos del total de sus componentes, desapruueba al Gobierno en pleno y el Presidente resolviera disolverla, habría de convocarse una nueva elección de senadores y representantes el octavo domingo siguiente a la fecha de la citada decisión.)

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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79.

10.º Ningún legislador ni intendente que renuncie a su cargo después de incorporado al mismo, tendrá derecho al cobro de ninguna compensación ni pasividad que pudiera corresponderle en razón del cese de su cargo, hasta cumplido el período para el que fue elegido. Esta disposición no comprende los casos de renuncia por enfermedad debidamente justificada ante Junta médica, ni a los autorizados expresamente por los tres quintos de votos del total de componentes del Cuerpo a que correspondan, ni a los intendentes que renuncien tres meses antes de la elección para poder ser candidatos.

11.º (Es nuevo en la Constitución de 1966.)

El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán:

A) Ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades.

B) Dar la máxima publicidad a sus cargas orgánicas y programa de principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.

Artículo 78. Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.

La prueba de residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el

extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad.

Artículo 79. La acumulación de votos por lema para cualquier cargo electivo, sólo puede hacerse en función de lemas permanentes, sin perjuicio de cumplirse, en todo caso, para la elección de representantes, con lo dispuesto en la primera parte del artículo 88. *Un lema para ser considerado como permanente, debe haber participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria.* La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá modificar dicho requisito.

El 25 por 100 del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. (En la Constitución de 1966 se añadió el concepto de «lema permanente», mejor dicho, su definición. Se creó además el referéndum contra las leyes y el derecho de iniciativa ante el Poder legislativo.)

Es curioso observar lo que dice el artículo 80 respecto a la pérdida de la ciudadanía:

«6.º Por 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. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las secciones I y II de la presente Constitución.» (La sección I trata de la nación y su soberanía, y la II, de los derechos, deberes y garantías.)

La Asamblea general se compone de dos Cámaras, una de representantes y otra de senadores, que actúan separada o conjuntamente.

La Cámara de Representantes se compone de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se toman en cuenta los votos emitidos *a favor de cada lema* en todo el país. Así lo dice el artículo 88, añadiendo que

corresponderán a cada Departamento dos representantes, por lo menos. El número de representantes podrá ser modificado por la ley, la que requerirá para su sanción dos tercios de votos del total de los componentes de cada Cámara.

El artículo 89 establece el plazo de mandato en cinco años.

El artículo 91 señala las incompatibilidades: Presidente y vicepresidente de la República, miembros del Poder judicial, Tribunal de Cuentas, Tribunal Contencioso-administrativo, Corte electoral, Consejos y Directorios y los directores de los entes autónomos y de los servicios descentralizados, Juntas departamentales, Juntas locales y los intendentes. Los empleados militares o civiles dependientes de los Poderes legislativo, ejecutivo o judicial, de la Corte electoral, del Tribunal Contencioso-administrativo y del de Cuentas, de los Gobiernos departamentales, de los entes autónomos y de los servicios descentralizados, por servicios a sueldo, *con excepción de los retirados o jubilados*. No rige la disposición para los que desempeñen cargos universitarios docentes o universitarios técnicos con funciones docentes. Los empleados que quieran ser representantes podrán conservar su cargo público con carácter honorario por el tiempo que dure su mandato. Los militares que renuncien al destino y al sueldo para ingresar al Cuerpo legislativo, conservarán el grado, pero no podrán ser ascendidos mientras duren sus funciones legislativas y estarán exentos de toda subordinación militar. El tiempo que permanezcan como legisladores no se contará a efectos de antigüedad en el ascenso.

El artículo 92 determina que «no podrán ser candidatos a representantes el Presidente y el vicepresidente de la República y los ciudadanos que hubiesen sustituido a aquél, cuando hayan ejercido la Presidencia por más de un año, continuo o discontinuo. Tampoco podrán serlo los jueces y fiscales letrados, ni los intendentes, ni los funcionarios policiales en los departamentos en que desempeñen sus funciones, ni los militares en la región en que tengan mando de fuerza o ejerzan en actividad alguna otra función militar, salvo que renuncien y cesen en sus cargos con tres meses de anticipación al acto electoral».

El artículo 94 dispone que la Cámara de Senadores se compondrá de treinta miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral. El vicepresidente de la República, que tendrá voz y voto, ejercerá la Presidencia del Senado y de la Asamblea general.

En el artículo 95 se dispone que los senadores serán elegidos por el sistema de representación proporcional integral, y en el artículo 96, que «la distribución de cargos de senadores obtenidos por diferentes sublemas dentro del mismo lema partidario, se hará también proporcionalmente al nú-

mero de votos emitidos a favor de las respectivas listas». Los senadores duran, como todos los cargos públicos en Uruguay, cinco años. Las incompatibilidades son las mismas que para representantes. En el artículo 116 se dice que «las vacantes que por cualquier motivo se produzcan en cada legislatura, se llenarán por los suplentes designados al tiempo de las elecciones, del modo que expresará la ley, y *sin hacerse nueva elección*».

El artículo 122 dispone que los senadores y los representantes, después de incorporados a sus respectivas Cámaras, no podrán recibir empleos rentados de los Poderes del Estado, de los Gobiernos departamentales, de los entes autónomos, de los servicios descentralizados o de cualquier otro órgano público ni prestar servicios retribuidos por ellos en cualquier forma, sin consentimiento de la Cámara a que pertenezcan, quedando en todos los casos vacante su representación en el acto de recibir el empleo o de prestar el servicio.

Tampoco pueden los legisladores, mientras dure su mandato, intervenir como directores, administradores o empleados en Empresas que contraten obras o suministros con el Estado, Gobiernos departamentales o cualquier otro órgano público. Del mismo modo, no podrán tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración central o Gobiernos departamentales. La inobservancia lleva consigo la pérdida inmediata del cargo legislativo.

En el artículo 151 se determina que el Presidente y el vicepresidente serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo electoral, a mayoría simple de votantes mediante el sistema de *doble voto simultáneo*, y sin que en ningún caso pueda efectuarse la acumulación de sublemas.

El artículo 152 prohíbe al Presidente y vicepresidente volver a desempeñar el cargo hasta que hayan transcurrido cinco años de su cese.

El artículo 153 (nuevo en la Constitución de 1966), dice que «en caso de vacancia definitiva o temporal de la Presidencia, en razón de licencia, renuncia, cese o muerte del Presidente, y del vicepresidente en su caso, deberá desempeñarla el senador primer titular de la lista más votada del lema más votado, que reúna las calidades exigidas por el artículo 151 y no esté impedido por lo dispuesto en el artículo 152». Lo mismo ocurre si el Presidente y el vicepresidente no toman posesión por renuncia, incapacidad permanente o muerte.

En el artículo 265 se establece que los miembros de las Juntas departamentales durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, y que simultáneamente con los titulares, se elegirá un triple número de suplentes. La idea, como se ve, es que no haya elecciones más que una sola vez cada cinco años, renovándose en la misma elección todos los representantes elegidos y evitando así al país el trastorno de elecciones en diferentes épocas.

Los intendentes (cargo equivalente a nuestros alcaldes), duran también cinco años en su mandato, según el artículo 266. Pueden ser reelegidos por una sola vez y se requiere que renuncien con tres meses de anticipación a la fecha de las elecciones para poder ser candidatos.

Las Juntas departamentales y los intendentes son elegidos directamente por el pueblo, según indica el artículo 270. Para la elección de intendentes municipales se *acumularán los votos por lema*, quedando prohibida la acumulación por sublemas. Corresponderá el cargo de intendente municipal al candidato de la lista más votada del lema más votado. Así se indica en el artículo 271.

El artículo 272 dispone que «los cargos de miembros de las Juntas departamentales se distribuirán entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno». «Si el lema que haya obtenido el cargo de intendente sólo hubiese obtenido la mayoría relativa (1) de sufragios, se adjudicará a ese lema la mayoría de los cargos de la Junta departamental, los que serán distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas. Los demás cargos serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral, entre los lemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior.

Según el artículo 289 el cargo de intendente es compatible con todo otro cargo o empleo público, excepción hecha de los docentes, o con cualquier situación personal que importe recibir sueldo o retribución por servicios de Empresas que contraten con el Gobierno departamental.

Los empleados de los Gobiernos departamentales no podrán formar parte de las Juntas departamentales y de las Juntas locales, según se indica en el artículo 290.

El artículo 322 determina:

«Habrà una Corte electoral que tendrá las siguientes facultades, además de las que se establecen en la sección III (de la ciudadanía y del sufragio) y las que señala la ley:

A) Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.

B) Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales.

(1) Mayoría relativa existe cuando un candidato (lema, sublema, lista), ha obtenido más votos que cada uno de los demás por separado. Mayoría absoluta existe cuando un candidato (lema, sublema, lista), ha obtenido más votos que todos los demás sumados, es decir, más de la mitad de los votos.

C) Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

Según el artículo 324, la Corte electoral se compone de nueve titulares que tendrán doble número de suplentes. Cinco titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea general en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Los cuatro titulares restantes, representantes de los partidos, serán elegidos por la Asamblea general, por el sistema de 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.

Es interesante reproducir íntegramente lo que dice el artículo 331 respecto a modificaciones de la Constitución :

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

A) Por iniciativa del 10 por 100 de los ciudadanos inscritos 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 Asamblea general, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

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

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B) se requerirá que vote «sí» la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurren, la que debe representar, por lo menos, el 35 por 100 del total de inscritos en el Registro cívico nacional.

C) Los senadores, los representantes y el Poder ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea general. (A continuación indica el precepto el procedimiento en el caso de ser aprobada la iniciativa, así como la posible convocatoria de una Convención nacional constituyente.)

D) La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes

constitucionales que requerirán para su sanción los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder ejecutivo.

E) Indica este apartado que los ciudadanos deberán expresar su voluntad en documento separado y con independencia a las listas de elección.»

Vistos los artículos de la Constitución referentes a elecciones, pasemos a considerar lo que se refiere a la ley de lemas.

Corrientemente se suele hablar de la ley de lemas como si se tratara de un único cuerpo normativo, emanado del Poder legislativo y destinado exclusivamente a regular la pertenencia y el uso de los lemas partidarios; y como si la problemática de la organización de las colectividades políticas debiera centrarse fundamentalmente en el punto relativo a los lemas. Pero la realidad es otra, ya que, por un lado, no hay una sola «ley de lemas», sino un gran número de disposiciones (unas constitucionales, como ya hemos visto, y otras legislativas), y, por otra parte, abarcan todo lo que se refiere a partidos políticos y normas electorales. Los «lemas» no son, en realidad, otra cosa que los nombres de los partidos políticos. «Sublema» es la denominación de una *fracción de partido* en todos los actos y procedimientos electorales. En ciertas ocasiones, la legislación admite la existencia de fracciones más pequeñas aún que el sublema (o mejor dicho, que la fracción denominada con un sublema) y prevé su diferenciación por medio de un *distintivo* (por ejemplo, las *listas*).

Pero la característica principal del sistema electoral uruguayo es el llamado *doble voto simultáneo*. Este consiste en que cada elector vota al mismo tiempo por un partido político (aquél cuya denominación o lema está inscrito en la cabeza de la hoja de votación) y por una o más listas o nóminas de candidatos (aquéllas que figuran en la hoja de votación, bajo el lema señalado, para cada uno de los cargos o conjuntos de cargos electivos de que se trate).

Junto a esta característica principal, surge otra de gran importancia: la *acumulación de votos por lema*. El lema que pertenece a la mayoría del partido para ser permanente, y, por lo tanto, para que opere la acumulación de votos, debe haber participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria, como se indica en el artículo 79.

Fijadas éstas ideas principales, analicemos ahora el régimen hoy vigente.

PARTIDOS POLÍTICOS

El régimen constitucional y legal vigente contiene numerosas normas sobre los partidos políticos.

PRINCIPIO DE LIBERTAD

La norma principal es este principio fijado en el artículo 77, ordinal 11. Desde que dicho principio quedó incorporado al texto constitucional, han quedado derogadas las limitaciones a la libertad de los partidos políticos establecidas por vía legislativa, y particularmente:

1. El artículo 6.º de la ley núm. 9.831 de 23 de mayo de 1939, que prohibía «integrar las listas de legisladores y autoridades municipales con personas que pertenezcan pública y notoriamente a otro partido» y obligaba a la Corte electoral a rechazar «el registro de hojas de votación que violen este precepto».

2. Los artículos 1.º, incisos 1.º y 4.º, de la ley núm. 9.378 de 5 de mayo de 1934, y 1.º, oración segunda, de la ley núm. 9.831 de 23 de mayo de 1939, que prohibían el uso de denominaciones partidarias (lemas) que contuvieran palabras que individualicen a otro lema ya registrado e induzcan a confusión en los electores.

OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS

1. Tener autoridades únicas (artículo 77, ordinal 11).
2. Elegir dichas autoridades mediante el ejercicio efectivo de la democracia interna.
3. Tener una Carta orgánica.
4. Tener un Programa de Principios único.
5. Dar la máxima publicidad a la Carta orgánica y Programa de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.

OBLIGACIONES LEGALES DE LOS PARTIDOS

Subsisten las siguientes de rango legislativo:

1. Cumplir con los requisitos (acta de fundación, programa de principios, carta orgánica, firma de 500 adherentes, indicación de locales nacionales

y departamentales y de autoridades departamentales) fijados por el artículo 11 de la ley núm. 9.831 para obtener lema.

2. No constituir una organización social o política que, por medio de la violencia, tienda a destruir las bases de la nacionalidad (artículo 12, ley número 9.831).

3. Ajustarse a los requisitos de la ley núm. 9.425 de 11 de diciembre de 1935 para obtener la personería jurídica.

DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS

1. Ser los órganos o instrumentos necesarios para la expresión de la voluntad del Cuerpo electoral en los casos de la elección a diferencia de los de iniciativa y referéndum (artículo 82, inciso 2.º), pues toda elección se hace en listas que deben llevar un lema o denominación partidaria (artículo 77, ordinal 9.º), en las elecciones de representantes deben tomarse en cuenta «los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país» (artículo 88); los senadores son elegidos bajo un lema partidario (artículo 96); el Presidente y el vicepresidente de la República son elegidos mediante el sistema de doble voto simultáneo (artículo 151); para la elección de intendentes municipales se acumularán los votos por lema (artículo 271), y para la elección de las Juntas departamentales se distribuirán los cargos «entre los diversos lemas» (artículo 272).

2. Tener «representantes» en la Corte electoral (artículo 324, inciso 2.º) e intervenir en el contralor de la misma y sus dependencias, pudiendo existir reglas al efecto que impliquen una excepción a las normas del Estatuto del funcionario (artículo 59, apartado D).

3. Tener «organismos... que tengan como cometido especial el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración», a los que podrán concurrir los directores de entes autónomos y servicios descentralizados (artículo 77, ordinal 4.º).

4. Denunciar ante la Corte electoral los delitos electorales previstos en el artículo 77, ordinal 4.º

DERECHOS LEGALES DE LOS PARTIDOS

Subsisten los siguientes, de rango legislativo:

1. A la propiedad del lema (artículo 1.º de las leyes núms. 9.378 y 9.831), pero con las limitaciones derivadas del principio constitucional de libertad de los partidos: sólo pueden excluir el registro y uso de un lema idéntico.

2. A la personería jurídica (artículos 1.º y 10 de la ley núm. 9.524). Debe considerarse conforme al principio de libertad, que no rige ya la atribución a la entidad propietaria del lema de los bienes «que tengan cualquier origen derivado de la vinculación partidaria que el lema traduce» cuando correspondan a partidos con lema diferenciado con un agregado. Habrá que aplicar las reglas normales sobre personería jurídica.

3. A la prioridad en el uso de números o letras para distinguir las hojas de votación, cumpliendo con los requisitos del Decreto-ley núm. 10.237, de 26 de septiembre de 1942.

Con todo lo dicho anteriormente, el lector podrá tener una idea del sistema electoral, que, sin duda, ha recibido críticas y aún las recibe, y será quizá modificado por las mismas, como ha sucedido en años precedentes. Pero lo que sí queda fijo es el deseo del país de mantener un sistema tradicional basado en los partidos también tradicionales denominados «blanco» y «colorado», como rezan los lemas de las hojas de votación. Se ha tratado de evitar por todos los medios los personalismos a que tan dados son los países latinos, haciendo del lema la permanencia.

* * *

Pasemos ahora a considerar, a manera de ejemplo, lo ocurrido en las últimas elecciones de 28 de noviembre de 1971.

Se efectuó en las mismas y en el mismo acto el plebiscito para reforma del artículo 152, con objeto de que fuese posible la reelección presidencial. El texto de la papeleta verde empleada al objeto, era el siguiente:

«Voto por sí el proyecto de reforma constitucional suscrito por el 10 por 100 de los ciudadanos inscriptos en el Registro cívico nacional, por el cual se postula la sustitución del artículo 152 de la Constitución, proponiéndose la reelegibilidad del Presidente y vicepresidente de la República. Plebiscito constitucional. Noviembre 28 de 1971.»

La reforma no fue aprobada, pues sólo votó a favor de la misma alrededor de un 25 por 100 del censo. Según el artículo 331 de la Constitución se requiere en este caso el voto de la mayoría absoluta de los votantes, la que debe representar, por lo menos, el 35 por 100 del total de inscritos en el Registro cívico nacional.

En estas elecciones el voto fue por primera vez *obligatorio*. La falta de cumplimiento acarrea sanciones. Dejó de votar un 15 por 100, entre ellos los residentes en el extranjero (excusa legal) y los imposibilitados y enfermos. Se registró así la mayor votación numérica del Uruguay.

El Frente Amplio, coalición formada por el partido demócrata cristiano, unión radical cristiana, partido socialista y comunista, trató de romper el sistema tradicional bipartidista. Aun cuando la manifestación, que fue organizada por dicho Frente Amplio (parecido a un frente popular) tuvo un gran ambiente antes de la elección, los uruguayos, a la hora de depositar su voto, optaron por el sistema tradicional que es considerado como su estabilidad política. Pese a las divisiones internas dentro del partido colorado y también del blanco y los personalismos engendrados en su seno, el sistema funcionó en virtud de la acumulación de votos por lema. El partido colorado fue el que mayor número de votos obtuvo, siguiendo el blanco y después el Frente Amplio. Personalmente, el elegido Presidente tenía menos votos que el propuesto por el partido blanco o nacional y el del Frente Amplio. No obstante, por la acumulación de votos de los demás candidatos colorados, obtuvo la victoria.

Conviene decir algo también en cuanto a la mecánica de la elección.

El elector deposita tres hojas de votación: una para Presidente y vicepresidente, representantes y senadores; otra para intendentes y Juntas departamentales, y una tercera para el plebiscito. Las hojas de votación llevan en cabeza el lema, los nombres de Presidente y vicepresidente. La expresión del sublema y número de la lista y los nombres de los candidatos para el Senado con sus suplentes, para la Cámara de representantes y suplentes y para la Junta electoral. A título de ejemplo transcribimos una del partido colorado:

«Partido colorado.—123. Departamento de Montevideo.
 Voto para Presidente de la República: Sr. Jorge Pacheco Areco.
 Vicepresidente de la República: Sr. Juan M.^a Bordaberry.
 Candidatos a la Cámara de Senadores. Sub-Lema «Unión Nacional Reelectionista» (Sistema preferente de suplentes) (2) y siguen 120

(2) *Sistema preferencial de suplentes.*—En una sola ordenación sucesiva, debiendo convocarse, en caso de vacante de cualquiera de los titulares, a los demás candidatos que no hubieran sido electos titulares, por el orden sucesivo de su colocación en la lista.

nombres. Candidatos a la Cámara de Representantes. Sub-Lema «Unión Nacional Reelectionista» (Sistema preferencial de suplentes). Siguen 172 nombres.

Candidatos a la Junta Electoral (3). Sub-Lema «Unión Nacional Reelectionista» (Sistema respectivo de suplentes), siguiendo nueve nombres para titulares, otros nueve para suplentes primeros y otros nueve para suplentes segundos.

Al final de la hoja: *Voto por el Partido Colorado y por las precedentes listas de candidatos. Proyectado* (4). Departamento de Montevideo, noviembre 28 de 1971.)

El sistema, ampliamente criticado, con proyectos de reforma, ha cumplido, no obstante, su función de guardar un sistema tradicional bipartidista, evitando las grandes perturbaciones de la democracia en los países latinos: el personalismo, los frentes populares y los golpes de Estado. Se dice, en contra del sistema, que el elector puede ser defraudado ya que no sabe a quién vota en virtud de la acumulación, pero en cambio obliga al ciudadano a agruparse en dos grandes organizaciones, no demasiado apartadas la una de la otra. Las mismas tienen, en todo caso, su representación proporcional calculada según la votación total del lema. Durante noventa y tres años gobernó el partido colorado de tendencia centrista y liberal, hasta que fue desalojado por el partido blanco o nacional en 1958. Volvió al Poder en 1966 y continúa gobernando, aun con profundas divisiones en su seno. El Frente Amplio desafió esta vez la vieja estructura. Fidel Castro estaba en Chile esperando el resultado de las elecciones en el Uruguay, adonde había sido invitado si triunfaba el Frente Amplio.

Ciertamente, es una lección de un pequeño país que se aferra al mantenimiento de un viejo sistema bipartidista, y realmente puede comprobarse que en el mundo de hoy todos los países que se desarrollan en paz y en orden se rigen por sistemas de partido único o de dos grandes partidos, única forma de estabilidad política en la sociedad actual.

Es, pues, este sistema descrito, una forma ingeniosa de mantener unas

Existen, además, los sistemas de suplentes ordinales y de suplentes respectivos.

(3) Las listas de candidatos para las Juntas electorales, creadas por la ley número 7.690, de 9 de enero de 1924, se incluirán en la misma hoja de votación en que figuren candidatos a cargos nacionales (Disposición transitoria y especial C) de la Constitución de 1966).

(4) *Proyectado*.—Se incluye en la hoja esta palabra, ya que se trata de un grupo que proponía la reelección del Presidente. Aun habiendo ésta fracasado, los votos «colorados» se acumulan a los de otro candidato del mismo partido.

instituciones tradicionales mediante una acumulación de votos, concesión que hace el ciudadano para conservar la paz. Y es, por otra parte, acertado el sistema de celebrar una sola votación, cada cinco años, en todo el país.

Aunque con grandes defectos, el sistema descrito puede dar ideas a quienes tienen por encargo el encontrar fórmulas hábiles y populares para resolver problemas de tanto interés como el político.

Con esta intención hemos realizado este estudio y precisamente por nuestro deseo de ayudar a conseguir esta finalidad.

MANUEL DE ARANEGUI