

# REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN URUGUAY

Héctor GROS ESPIELL

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Los partidos políticos.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Los partidos políticos. Concepto y naturaleza jurídica.* V. *Requisitos para la formación de los partidos políticos a nivel nacional.* VI. *La cuestión de la eventual existencia de partidos políticos departamentales.* VII. *Estructura y organización interna de los partidos políticos.* VIII. *Democracia interna en los partidos políticos.* IX. *Afiliación y participación.* X. *Tratamiento del tema de género.* XI. *Financiamiento de los partidos políticos.* XII. *Coaliciones, alianzas y fusiones de partidos políticos.* XIII. *Disolución, suspensión o cancelación de los partidos políticos.* XIV. *Otras formas de participación electoral fuera de los partidos políticos.* XV. *Órgano del Estado encargado del control de la actividad de los partidos políticos.* XVI. *Vinculación de los partidos políticos uruguayos con organizaciones internacionales de partidos políticos.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Reformas actualmente encaradas en la legislación uruguaya en lo relativo a los partidos políticos.* XIX. *Bibliografía.*

## I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. *Constituciones*

La evolución de lo relativo al régimen jurídico de los partidos políticos en el Uruguay debe tener como punto de partida la primera Constitución de la República independiente, esto es, la de 1830.

En el derecho constitucional ha de seguirse el tema en las Constituciones de 1918, 1934, 1942, 1952, y en las dos últimas reformas constitucionales: las de 1966 y 1996. Paralelamente ha de hacerse referencia al proceso legislativo que acompañó, y a veces impulsó, la evolución constitucional.

La Constitución de 1830 no se refirió expresamente, ni implícitamente, a la existencia de los partidos políticos. Era ésta, por lo demás, la actitud que se encontraba en todo el derecho constitucional comparado de América Latina.

Pero la existencia, primero de tendencias y banderías, y luego de partidos políticos, fue una realidad en el Uruguay manifestada en la presencia electoral, bajo distintas formas, desde que entró en vigencia la primera Constitución.

Esta realidad sociológica y política obligó al derecho a reconocerla, aunque fuera tímidamente. Comenzará así un proceso, aunque durante largo tiempo limitado y parcial, de regulación de la materia electoral y de la actuación en ella de los partidos políticos como elementos necesarios, además, para integrar los órganos electivos.

Así, como luego veremos, la legislación ordinaria precedió a los textos constitucionales.

Pero en 1918, la segunda Constitución uruguaya —resultado de un proceso iniciado en 1912, cuyos momentos finales fueron la actuación de una Convención Nacional Constituyente (1916-1917), elegida el 30 de julio de 1916, y el plebiscito del 25 de noviembre de 1917—, no podía ya ignorar la existencia de los partidos políticos. Por eso, y aunque no encaró directamente la cuestión de su estatuto jurídico, incluyó nuevas normas referentes al “voto libre”, es decir las garantías del sufragio (artículo 9o.), y presupuso la actuación de los partidos políticos, en cuanto tales, en lo relativo a la integración de los órganos del Poder Legislativo (artículos 19 y siguientes, Cámara de Representantes; artículo 26, Cámara de Senadores, cuya elección directa por el pueblo fue establecida por las leyes de reforma constitucional de 1930 y 1932) y de los dos órganos en que se dividía el Poder Ejecutivo (artículos 71 y 82). El artículo 82, relativo a la integración del Consejo Nacional de Administración, se refería expresamente a los partidos políticos.

La tercera Constitución, de 1934, elaborada también por una Convención Nacional Constituyente (1933-1934) elegida el 25 de junio de 1933,

y asimismo ratificada por un plebiscito (19 de abril de 1934), fue en realidad, a diferencia de la anterior, resultado de un proceso iniciado por un golpe de Estado (31 de marzo de 1933) dado por el presidente de la República (Gabriel Terra) con el apoyo de un sector de su propio partido (el Partido Colorado) y de un sector del Partido Nacional.

Al igual que en el caso de la Constitución de 1918, la de 1934 no encaró directamente la cuestión del estatuto jurídico de los partidos políticos, pero presupuso la actuación de éstos al abordar lo referente a las garantías del sufragio, con referencia expresa de los partidos políticos (artículo 68, 4, 5 y 8), al mencionarlos en el artículo 70.7 y al hacer más directa y determinante la forma de su participación en lo relativo a la integración de las dos cámaras legislativas, en especial en el caso del Senado (artículos 85-88), a la elección del presidente y vicepresidente de la República (artículo 149) y en la distribución de las carteras ministeriales en el Poder Ejecutivo (artículo 163.B). Puso así de manifiesto y reconoció la importancia determinante de los partidos en la vida política nacional. Asimismo, esta Constitución dio base constitucional a la Corte Electoral como órgano autónomo e independiente de los otros poderes del gobierno, órgano que había sido creado por ley de 9 de enero de 1924.

Las leyes constitucionales de 1936 y 1938, relativas a la modificación de la integración de la Cámara de Senadores y a la elección de presidente y vicepresidente de la República, dieron la denominación a los “partidos políticos”, de “lemas”, sublemas” y “listas”.

La Constitución de 1942 fue el fruto también de un proceso iniciado con un golpe de Estado, el del 21 de febrero de 1942, en el que no existió una Convención o Asamblea Constituyente, pero sí un plebiscito popular ratificatorio, realizado el 29 de noviembre de 1942 conjuntamente con la elección general, de unas reformas decretadas por el Poder Ejecutivo (decreto del 29 de mayo de 1942). También en este caso la reforma fue apoyada por un sector del partido político del presidente de la República (Alfredo Baldomir), el Partido Colorado, y por un sector del Partido Nacional.

Aunque esta Constitución cambió la forma de integración del Senado y del Consejo de Ministros, eliminando el sistema bipartidista impuesto en 1934, mantuvo lo relativo a la materia electoral tal como existía en el derecho constitucional anterior y las garantías del sufragio (artículos 68, 4, 5 y 6), y presupuso siempre, en todos los casos de expresión por me-

dio del voto ciudadano de la voluntad del Cuerpo Electoral, la existencia de partidos políticos, aunque no entró tampoco a definir y a regular lo relativo al estatuto jurídico de éstos.

La Constitución de 1952, a diferencia de las de 1934 y 1942, y al igual que en el caso de la de 1918, fue hecha con respeto y en aplicación del sistema de reforma establecido en la Constitución de 1942, vigente cuando se inició el proceso reformista. La reforma se efectuó por medio de las llamadas leyes constitucionales (artículo 281.D de la Constitución de 1942), y luego de ser aprobada por mayoría especial por las dos cámaras, fue sometida a plebiscito aprobatorio el 16 de diciembre de 1951.

Esta Constitución siguió el enfoque de los anteriores textos constitucionales. Sin entrar a la regulación normativa del estatuto de los partidos políticos, le dio a éstos una participación determinante en la integración del Consejo Nacional de Gobierno (artículos 150 y 151), órgano que había reemplazado y sustituido a la Presidencia de la República. Acentuó, asimismo, la forma de participación de los partidos políticos en la integración de ciertos órganos de la administración pública descentralizada (artículo 190), aplicándoles un régimen análogo al dispuesto para los entes autónomos y servicios descentralizados en los artículos 187 y 189.

En 1966, esta forma tradicional de enfocar la actuación de los partidos políticos comenzó a cambiar. En esta oportunidad, la reforma se realizó también en estricto acatamiento a lo dispuesto por la Constitución vigente cuando se planteó la reforma (artículo 331 de la Constitución de 1951) y fue aprobado por el plebiscito del 27 de noviembre de 1966.

Así, en 1966 el derecho constitucional uruguayo agregó a las normas ya existentes, relativas a las garantías del sufragio, a la actuación de los partidos políticos en las elecciones parlamentarias y a algunos cambios en lo referente a la eliminación de su consideración en la integración de las autoridades de ciertos organismos, una norma dirigida a encarar directamente lo relativo a su estatuto jurídico, a su ubicación constitucional y a los deberes que de esto resultan (artículo 77, numeral 11).

Se daba así un necesario y muy importante paso y se inauguraba una nueva línea en cuanto al enfoque normativo constitucional relativo a los partidos políticos.

Luego del paréntesis constituido por la reacción antidemocrática iniciada por el golpe de Estado de junio de 1973 y los once años de gobierno *de facto* —con el desplazamiento y la inaplicabilidad prácticamente

integral de la Constitución de 1966 y la existencia de un gobierno autoritario antidemocrático “cívico-militar” que se atribuyó el Poder Constituyente y que lo ejerció dictando diecinueve actos constitucionales, a la vez que intentó y planificó eliminar a los partidos políticos de la vida política y del sistema normativo nacional—, el Uruguay retomó la vía constitucional con las elecciones de noviembre de 1984 y con la restauración de la plena vigencia de la Constitución de 1966 a partir del 1o. de marzo de 1985.

En 1997, una nueva reforma de la Constitución, sancionada por la ley constitucional del 15 de octubre de 1996 y aprobada en el plebiscito del 8 de diciembre del mismo año, siguiendo la línea iniciada respecto de los partidos políticos en la carta de 1966, agregó un nuevo numeral (el 12) al artículo 77, imponiendo el régimen de elecciones internas a los partidos políticos para la elección de presidente y vicepresidente de la República.

El régimen uruguayo de elecciones internas de los partidos políticos para la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente es un caso único en el derecho comparado. Se realizan el mismo día y son obligatorias para todos los partidos, en los mismos locales oficiales y con el control general de la Corte Electoral.

De tal modo, las elecciones internas son, por mandato constitucional, una etapa necesaria del proceso electoral nacional y departamental. No son organizadas por los partidos en las fechas y formas que ellos determinen, sino de la manera decidida por la Constitución y la ley, y bajo el control del órgano constitucionalmente encargado de la organización y el control de “todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales” (artículo 322.A), es decir, de la Corte Electoral, incluido lo referente a los actos y procedimientos electorales internos de los partidos políticos en los casos previstos por las normas constitucionales o legales pertinentes.

Estas elecciones internas pueden considerarse también como primarias, ya que constituyen una etapa necesaria e ineludible de un proceso electoral regulado e impuesto por la Constitución (elecciones internas, elecciones nacionales [primera vuelta y eventualmente segunda vuelta, *ballotage*] y elecciones departamentales).

En todo este proceso constitucional, desde 1918 y hasta 1996, han tenido, en lo que se refiere a los partidos políticos, importancia fundamen-

tal las disposiciones transitorias y especiales que desde la segunda Constitución uruguaya —ya que la de 1830 no contenía este tipo de disposiciones— han tenido y tienen una trascendencia política muy grande y determinante en cuanto a la actuación de los partidos políticos.

En 1918, la “disposición transitoria” E hizo referencia expresa a las “autoridades directivas” de los partidos de la minoría y de la mayoría del Consejo Nacional de Administración, y todo el sistema de elección del primer Consejo se basaba en la existencia de listas de candidatos presentados por los partidos (letras F y G).

En 1934 se reconoció nuevamente y se replanteó lo relativo a la actuación de los partidos políticos como consecuencia de la referencia a los lemas (disposición transitoria F).

Las disposiciones transitorias A y B de la Ley Constitucional de 1936 se refirieron, asimismo, a los partidos políticos, lemas, sublemas y listas de los partidos políticos.

La disposición transitoria C de la Constitución de 1942 se refirió de igual modo a las agrupaciones políticas, a los partidos, a los lemas y a los sublemas.

En 1951, la disposición transitoria letra C, en su segundo párrafo, se refirió a los lemas y a las listas.

En 1966, la disposición transitoria C se refirió a las hojas de votación de los candidatos y la R trató de la separación de “las hojas de votación” en el caso previsto en el artículo 77.9 de la Constitución.

En la reforma de 1997, las “disposiciones transitorias y especiales” contienen reiteradas y muy importantes referencias a los partidos políticos, a sus estatutos y a su actuación en el proceso electoral, incluido lo referente a las elecciones internas (letras C, R, W, Y, Z).

## 2. *Leyes electorales*

Corresponde ahora realizar una breve reflexión enumerativa de las leyes que, con base en las normas constitucionales antes citadas, o cubriendo los vacíos dejados por éstas, fueron contribuyendo al proceso de reconocimiento jurídico y de regulación normativa de la actuación de los partidos políticos.

La ley del 1o. de abril de 1830, anterior a la Constitución de 1830 pero que debe considerarse como complementaria de ésta, ya que fue ela-

borada por el mismo órgano que redactó nuestra carta de 1830 para que fuera aplicada en la primera elección nacional, fue un texto completo y elogiado por su sistemática globalidad, pero que no se refería, ni podía siquiera pensarse que se refiriera, incluso de manera implícita, a los partidos políticos.

Las primeras elecciones realizadas en el Uruguay, en agosto de 1830, en las que se aplicó esta ley, se cumplieron sin la existencia de partidos políticos, pero no fueron ajenas a ellas la actividad preelectoral de los caudillos, las tendencias personales que fueron embrión de los partidos y la actividad aislada y a veces anónima de los ciudadanos de sugerir, en especial mediante remitidos de prensa, nombres de posibles candidatos.

Las primeras leyes de elecciones, así como los inicios de la legislación sobre el Registro Cívico, que comienza con la ley de junio de 1830 (leyes de 10. de abril de 1830, junio de 1830, 4 de junio de 1833, 16 de junio de 1853 y 17 de julio de 1858), están caracterizadas por una serie de textos legislativos en los que se comprueba la omisión completa del reconocimiento de la existencia de los partidos políticos, que comenzaban a configurarse embrionariamente como desarrollo de tendencias personalísimas y caudillismos preexistentes.

Esta situación, que cerraba los ojos a una realidad sociológica y política que no podía ignorarse, fue poco a poco cambiando y tímidamente la legislación electoral fue refiriéndose a los partidos políticos, regulando la forma y consecuencias de su participación electoral.

Puede fijarse el inicio de este proceso en las consecuencias de paz de abril de 1872, que puso fin a la “Revolución de las Lanzas” y que al imponer la coparticipación de los partidos políticos, reconoció jurídicamente su existencia, lo que tenía necesariamente que traducirse en las futuras normas legales referentes a la materia electoral.

Esto es lo que tímidamente y de manera implícita se insinuó en la Ley sobre Registro Cívico del 16 de diciembre de 1874, en los decretos ley del 24 de diciembre de 1871, 23 de mayo de 1876, 22 de junio de 1873, 27 de abril de 1878 y en las leyes de 15 de junio de 1887 y 28 de marzo de 1893.

Dentro de la misma línea, la tendencia se acentuó con la Ley de Registro Cívico Permanente de abril de 1898 y con las leyes inmediatamente posteriores, entre las que cabe citar la Ley núm. 3.640 de 10 de julio de 1910, que estableció el doble voto simultáneo.

Toda esta legislación, iniciado ya a partir de 1912 el proceso de la reforma constitucional con la modificación del sistema de reforma previsto en la carta de 1830, fue la base de una nueva etapa legislativa en lo electoral, que no pudo eludir la referencia expresa a los partidos políticos.

Esta legislación inmediatamente anterior a la Constitución de 1918, en especial la ley de 27 de junio de 1915 relativa a la forma de elección de la Convención Nacional Constituyente, constituyó el presupuesto de los trabajos en materia electoral de la Convención y de la futura Constitución.

A su vez, la nueva Constitución, con el régimen relativo al voto secreto, a las garantías del sufragio y a la distribución de los cargos en los órganos legislativos, hacía necesaria una nueva legislación.

Esto fue lo que hicieron las grandes leyes de Registro Cívico Nacional del 9 de enero de 1924 (núm. 7960) y de Elecciones de 16 de enero de 1925 (núm. 7812). Estas dos importantísimas leyes, así como la complementaria de elecciones (núm. 7912), no sólo reconocieron expresamente la existencia de los partidos políticos a todos los efectos que resultaban de las normas constitucionales, sino que además preveían y regulaban el control que ejercían los partidos políticos sobre los actos electorales (sección VII, capítulo XXV y sección VI, capítulo XVIII de las dos leyes previamente citadas).

El camino estaba abierto. Una serie de leyes posteriores (personería jurídica de los partidos, leyes de lemas, etcétera) siguieron y profundizaron el proceso iniciado, y fueron configurando el estatuto legal actual —incompleto y disperso— de los partidos políticos. Estas leyes fueron el resultado de realidades políticas y de cambios constitucionales —a las que ya nos hemos referido—, pero a su vez fueron el presupuesto, por lo menos parcial, de las sucesivas reformas constitucionales de 1934, 1942, 1952, 1966 y 1996 en lo referente a los partidos políticos.

## II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El tema de los partidos políticos está encarado hoy en el derecho uruguayo como consecuencia de la evolución jurídica reseñada en el apartado anterior, en diversas fuentes de distinta jerarquía normativa. En primer lugar por la Constitución —en sentido formal, escrita y rígida—,

que se denomina a sí misma en varias de sus normas como “Constitución”.

El tema está referido en la Constitución vigente, ya sea nombrando expresamente a los partidos políticos o a los partidos, o refiriéndose a las comisiones u organizaciones políticas o clubes políticos, a las “fracciones políticas”, “agrupaciones con fines proselitistas”, y a los lemas (“lema”, de acuerdo a la normativa, es la denominación de un partido político en todos los actos y procedimientos electorales) o a los sublemas o a las listas (hoja impresa en la que se contienen los nombres de los candidatos a los diversos cargos electorales) y hojas de votación, en los artículos 58; 77, numerales 4, 5, 8, 9, 11, 12; 79; 80, numeral 6; 94, 95, 96, 151, 155, 271, 272, 322, 324 y disposiciones transitorias y especiales C, W y Z.

Pero además hay normas constitucionales que, sin nombrarlos, incluyen implícitamente en la materia regulada a los partidos políticos, como es el caso del artículo 39 que reconoce a “todas las personas el derecho de asociarse, cualquiera que sea el objeto que persigan, siempre que no constituya una asociación ilícita declarada por ley”.

En segundo lugar por las leyes, entendiéndose por ley aquella formal adoptada de acuerdo con lo dispuesto por la sección VII de la Constitución (“De la proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes”, artículos 133-145).

En tercer lugar por las reglamentaciones dictadas por la Corte Electoral, de acuerdo con su competencia constitucional genérica (artículo 322) y de lo que al respecto dispone la ley.

El Poder Ejecutivo, por vía de su competencia constitucional de emitir reglamentos tanto autónomos como los necesarios para la ejecución de las leyes (artículo 168), no tiene aptitud jurídica, y en consecuencia carece de toda competencia para regular por la vía de decretos o resoluciones la materia relativa a los partidos políticos.

Los partidos políticos en el Uruguay, por el hecho de ser tales —una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales y declarados con derecho al uso del lema por la Corte Electoral—, son personas jurídicas, sin necesidad de cumplir con ningún otro trámite ni realizar ninguna otra gestión ante otra autoridad distinta de la Corte Electoral.

La Ley núm. 9524 de 11 de diciembre de 1935 atribuyó el carácter de personas jurídicas a los partidos políticos que de acuerdo con la legisla-

ción tuvieran la propiedad del lema partidario y cuyos fines no fueran contrarios a la Constitución ni a las leyes.

Son personas jurídicas de derecho público, cuyo estatuto resulta de la Constitución y de la ley y cuya naturaleza jurídica no puede asimilarse totalmente al de las personas jurídicas regidas por el derecho privado.

Los partidos políticos se individualizan con un lema. Una profusa normativa, de raíz constitucional, tanto en sus disposiciones permanentes como las incluidas en las disposiciones transitorias y especiales, ha regulado lo relativo a los lemas, a los sublemas, a las listas, a su propiedad y a su uso (en especial, leyes de lemas núms. 9378 de 5 de mayo de 1934 y 9831 de 23 de mayo de 1939).

La cuestión de los lemas, de su utilización y de su realidad en la vida política del Uruguay ha sido uno de los temas fundamentales de la evolución normativa del país en lo referente a los partidos políticos y uno de los elementos característicos de la historia política de la República, y de su ubicación en el derecho y en la política comparada.

La acumulación de votos por lema —de candidatos diferentes (doble voto simultáneo en su relación con el sistema de lemas)—, ha caracterizado al Uruguay. Eliminado ahora, en virtud de la reforma constitucional de 1997, en lo que se refiere a la imposibilidad de diferentes candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República bajo un lema común, se mantiene, con matices importantes y limitaciones en lo referente a las candidaturas, para los órganos legislativos y en lo relativo a los órganos electivos de los gobiernos departamentales.

### III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

Si bien la ley tiene aptitud jurídica para desarrollar y precisar el estatuto jurídico de los partidos políticos, regulado en lo esencial por la Constitución, ningún otro órgano o autoridad pública, además de la Corte Electoral y los órganos electorales que de ella dependen (sección XVIII, “De la Justicia Electoral”), es competente en todo lo que se refiere a los partidos políticos.

La Corte Electoral nació en virtud de la Ley núm. 7690 de 9 de enero de 1924. Se constitucionalizó en 1934; su estatuto jurídico se afirmó y sus competencias se ampliaron en las Constituciones de 1942, 1952, 1966 y 1997.

Es un órgano absolutamente independiente, de competencias múltiples —jurisdiccionales, administrativas y económicas— que incluyen la aptitud jurídica para ejercer la superintendencia directiva —consultiva, correccional y económica— sobre los “órganos electorales” y que se comunica directamente con los “poderes públicos” (artículo 328).

Sus actos no pueden ser objeto de revisión, revocación o anulación por ningún otro poder del gobierno, ni siquiera por el Poder Judicial.

Aunque se ha sostenido que constituye uno de los poderes del gobierno, denominados “poderes representativos” (artículo 82 de la Constitución) —y esto es lo que ha sostenido la Corte Electoral en su jurisprudencia—, la doctrina, en general, no le ha reconocido tal carácter, pero afirmando siempre su naturaleza constitucional, su jerarquía institucional, su importancia determinante, su absoluta independencia funcional y técnica y su autonomía financiera y presupuestal dentro de los límites fijados por la Constitución.

En el actual régimen estatutario de los partidos políticos en el Uruguay, la Corte Electoral tiene un papel fundamental. Es el único órgano competente respecto de sus elecciones internas —que son también primarias respecto de los procesos electorales nacionales y departamentales para presidente y vicepresidente e intendente— y en todo lo relativo a su estatuto jurídico y el control del adecuado cumplimiento de las obligaciones que la Constitución les impone; sobre lo referente a su constitución y a la participación de los ciudadanos en sus actividades, así como, naturalmente, el control de que los derechos que los partidos poseen, en virtud de su existencia y de las normas jurídicas pertinentes, se respeten de manera adecuada.

La Ley núm. 17.063 de 24 de diciembre de 1998, en aplicación de lo que resultaba de la hermenéutica constitucional, dispuso que la Corte Electoral “conocerá en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referidos a las elecciones internas de los partidos políticos” (artículo 1o.).

Este mismo artículo se refiere a otras importantes competencias de la Corte Electoral, que por su trascendencia es preciso transcribir:

Será juez en dichos actos y procedimientos electorales y decidirá con carácter inapelable todos los reclamos y apelaciones que se produzcan en ocasión del registro de las hojas de votación, realización de los escrutinios y proclamación de los resultados.

Tendrá especialmente las siguientes atribuciones, que ejercerá directamente o por intermedio de los órganos que le están subordinados:

a) Organizar el acto, dictando las reglamentaciones que sean necesarias para su realización.

b) Ser juez de alzada de las decisiones adoptadas por los órganos partidarios en materia o actos regidos por la presente ley, en forma y dentro de los términos previstos por los artículos 158 y 160 de la Ley núm. 7.812 de 16 de enero de 1925.

Controlar la integración de los órganos partidarios en las ocasiones a que se refieren los artículos 5o. a 8o. de la presente Ley, así como sus procedimientos y votaciones, proclamando el resultado de estas últimas cuando determinaren la nominación de candidatos a la Presidencia de la República y a las intendencias municipales.

#### IV. LOS PARTIDOS POLÍTICOS. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

Lo que es un partido político resulta en el Uruguay de la Constitución, que si bien no los define, da, sin embargo, los elementos para determinar su concepto.

El partido político es una asociación con un objeto político que puede constituirse libremente como consecuencia del derecho de asociación de todas las personas (artículo 39 constitucional). Esta asociación, que constituye una “organización política”, ha de respetar “las bases fundamentales de la nacionalidad (artículo 80.6 y secciones I y II de la Constitución). Su acción no puede estar dirigida a destruir estas bases fundamentales mediante “la violencia o la propaganda que incitare a la violencia”.

El partido político que cumple con todas las exigencias resultantes del derecho es, como ya lo hemos señalado, una persona jurídica de derecho público. Se individualiza por un lema —que es de su propiedad—, que pertenece a la mayoría del partido y cuyo uso caracteriza todo el régimen electoral uruguayo.

En virtud del carácter democrático del gobierno adoptado por la nación (artículo 82 de la Constitución), los partidos políticos poseen “la más amplia libertad” (artículo 77.11 de la Constitución) en cuanto al ideario y programa que posean, en el marco de una tolerancia amplísima sólo limitada por la interdicción de la violencia o de la incitación por la propaganda a utilizar la violencia (artículo 80.6 de la Constitución).

Los partidos políticos actúan en el marco de un sistema democrático que asegura el pluripartidismo, que proscribe la adopción de todo sistema de partido único o que limite arbitrariamente el pluripartidismo.

En cuanto actuantes en un Estado democrático, los partidos deben organizarse democráticamente, tanto en lo que se refiere a la participación de las personas en sus actividades constitutivas como en su accionar, excluyendo toda forma de discriminación violatoria del principio de igualdad (artículo 8o. de la Constitución), como también en lo referente a la elección de sus autoridades (artículo 77.11, *a*, de la Constitución).

Han de tener los partidos políticos, sin perjuicio de las realidades históricas y de sus propias tradiciones, un contenido ideológico expresado necesariamente en sus “cartas orgánicas y programas de principios”, documentos a los que debe darse “la máxima publicidad” (artículo 77.11, *b*, de la Constitución).

Los partidos políticos en el Uruguay son nacionales. Sus actividades pueden extenderse a todo “el territorio” de la República (artículo 1o. de la Constitución). Por ende, no puede haber partidos cuya acción política sólo pueda darse dentro de uno o varios departamentos, aunque nada impide que un partido político nacional presente candidatos únicamente en uno o varios de ellos. Estrictamente, puede haber un partido político que tenga actuación en un solo departamento, pero de todas formas deberá tener autoridades ejecutivas nacionales y deberá comparecer en las elecciones internas y primarias y elegir un candidato a la presidencia de la República, además de un órgano deliberativo nacional (o Convención Nacional) y un órgano deliberativo departamental (o Convención Departamental).

El objeto del partido político es la acción electoral: la presentación de candidatos —que deben ser ciudadanos (de acuerdo con el artículo 77, párrafo 1 de la Constitución)— para todos los cargos electivos, tanto nacionales como departamentales, promoviendo el sufragio tanto de los ciudadanos, que es obligatorio (artículo 77.1 de la Constitución), como el de los electores no ciudadanos (artículo 78 de la Constitución).

Pueden, asimismo, sin perjuicio de la libertad de acción de otras organizaciones o asociaciones que no constituyan partidos políticos, iniciar y promover la participación de los ciudadanos en los casos de referéndum revocatorio nacional (artículo 79 de la Constitución) y en los de referéndum e iniciativa popular en los gobiernos departamentales (artículos 304 y 305 de la Constitución).

Pueden también, naturalmente, promover e intervenir en la propaganda relativa a los plebiscitos constitucionales, necesarios siempre en todos los casos de procesos para adoptar reformas constitucionales (artículo 331 de la Constitución).

Los partidos deben elegir sus candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República mediante elecciones internas sobre las bases constitucionales (artículo 77.12 de la Constitución) que fueran reglamentadas por la Ley núm. 17.063 de 24 de diciembre de 1998. Estas elecciones deben considerarse también primarias porque son una etapa ineludible y necesaria en el proceso de las elecciones nacionales y departamentales, tal como está previsto por la Constitución.

#### V. REQUISITOS PARA LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

La Constitución nada dice directa y expresamente al respecto, pero hay principios generales, emanados de ella, que no pueden ser violados en lo relativo a los requisitos para la constitución y formación de los partidos políticos.

Es así que no podría, por ejemplo, exigirse que los que se deciden para constituir y formar un partido político fueran sólo ciudadanos naturales (artículo 74 de la Constitución), con exclusión de los legales (artículo 75), o que se exigiera una determinada ideología o que se excluya a las mujeres o que se intentara imponer cualquier otra forma de discriminación (racial, religiosa, etcétera).

Estos principios constitucionales constituyen la base para la aplicación de la escasísima legislación vigente a este respecto y determinan su interpretación y aplicación.

La legislación prácticamente inexistente, si se exceptúa la Ley núm. 9524 de diciembre de 1935 sobre personería jurídica de los partidos políticos, ha sido suplida por la Corte Electoral en ejercicio de sus competencias constitucionales.

Ésta exige cumplir una serie de requisitos formales y otros sustanciales ante la Corte Electoral. Dentro de los requisitos formales se ubica la exigencia de que en la comparecencia que realicen los interesados se presente el acta constitutiva del partido político, acompañada por la firma (expresión de voluntad) y nombre de los comparecientes, que se conside-

ran miembros fundadores. En la misma se debe acordar un mandato o poder de representación a quienes serán los gestores de dicha personería electoral. Se presentará la declaración o programa de principios y el estatuto o carta orgánica del partido, los que deberán estar ligados y firmados por los representantes del lema. Asimismo, deberán presentar en el acto de comparecencia ante la Corte Electoral, un número o cantidad de afiliados suficientes como para poder integrar todos los órganos del partido político, en forma provisoria hasta que se integre de manera definitiva.

En cuanto a los aspectos sustanciales o de fondo, la declaración o programa de principios no podrá contener ninguna norma que pueda significar un atentado contra las bases del sistema republicano representativo de gobierno.

En el derecho uruguayo, en especial luego de la década de los años treinta, en el proceso legislativo abierto por las leyes de lemas ya citadas, ha sido muy importante la tradicional distinción —que se proyecta aún hoy en el estatuto jurídico y los derechos y obligaciones— entre partidos políticos permanentes y partidos políticos accidentales.

La distinción entre partidos “permanentes” y “accidentales”, que no existe ya a los efectos de la acumulación por el sistema de doble voto simultáneo, subsiste en varios aspectos.

Están los “permanentes”, que tienen representación parlamentaria, que a partir de las elecciones nacionales de octubre de 2004 son el Partido Encuentro Progresista Frente Amplio Nueva Mayoría, Partido Nacional, Partido Colorado y el Partido Independiente. Pero también son “permanentes” los que, sin haber obtenido representación parlamentaria, comparecieron en las elecciones internas y primarias y alcanzaron el cociente de representación. Con ello, los integrantes del órgano deliberativo nacional y de los órganos deliberativos departamentales de cada partido político recibieron un mandato de cinco años, que terminará recién en el 2009. Dentro de esta categoría de partidos “permanentes” se encuentran el Partido Intransigente, el Partido Unión Cívica, el Partido Liberal y el Partido de los Trabajadores.

También están los partidos “accidentales” o provisorios, que serían los que han sido reconocidos en el presente periodo preelectoral por la Corte y que aún no han integrado de manera definitiva sus autoridades, lo que tendrán que hacer tras las citadas elecciones internas.

A su vez, dentro de los partidos permanentes se reconoce una distinción, ya que la Ley núm. 17.045 de 14 de diciembre de 1998 (artículo 4o.), referida a la publicidad electoral de los partidos políticos, acuerda un régimen distinto a los partidos que tienen representación parlamentaria y a los que no la tienen. Por su parte, entre estos últimos hay una distinción entre aquellos partidos políticos que en las elecciones internas y primarias han alcanzado un porcentaje igual al 3% de los habilitados para votar, y los que comparecieron y no llegaron a ese porcentaje.

## VI. LA CUESTIÓN DE LA EVENTUAL EXISTENCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS DEPARTAMENTALES

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario (artículos 1o., 4o. y 82 de la Constitución). Su territorio está dividido en “departamentos” como expresión de descentralización territorial. Actualmente son diecinueve. Su creación ha de ser hecha por ley (artículo 85.9 de la Constitución).

El gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, se ejercen por una junta departamental y un intendente (artículos 262 y 270 de la Constitución), elegidos directamente por el “pueblo”, es decir, en esos casos, por el Cuerpo Electoral departamental (artículos 73, 77 y 78 de la Constitución).

Los ciudadanos y los electores no ciudadanos tienen derecho a votar en el departamento donde están inscritos en el Registro Cívico Nacional.

El 24% del total de inscritos habilitados para votar, puede hacerlo en los casos de referéndum revocatorio contra las leyes nacionales y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo (artículo 79.2 de la Constitución).

Los ciudadanos pueden, asimismo, votar en los plebiscitos necesarios siempre para todas las reformas o enmiendas constitucionales (artículo 331, letras A, B, C y D de la Constitución).

En lo departamental, los ciudadanos inscritos en el departamento pueden intervenir en los referéndum e iniciativas populares (artículos 304 y 305 de la Constitución) referidos a la materia municipal.

Ninguna disposición constitucional o legal prevé la existencia y actuación de partidos políticos departamentales, aunque nada impide que un

lema decida comparecer únicamente en una elección departamental, absteniéndose de hacerlo en los 18 departamentos o municipios restantes.

Ellos nunca han existido ni se ha planteado tal cosa en el Uruguay. Sin embargo, nada impide que ciudadanos inscritos en un solo departamento, si alcanzan el número exigido por la ley, puedan constituir, presentándose ante la Corte Electoral, un partido político. Pero será de todos modos un partido político con actuación en el ámbito nacional, cuyos candidatos para los cargos electivos de carácter nacional o departamental deberán cumplir con todos los requisitos impuestos por la Constitución y la ley para todo el país. Previamente deberán constituir un partido político que participe en las elecciones internas y primarias y elija candidato a presidente de la República y los 500 miembros titulares del órgano deliberativo nacional. Asimismo, deberán elegir a los miembros de los órganos deliberativos departamentales.

Naturalmente, todo partido político nacional puede, si lo desea, presentar candidatos sólo para las elecciones departamentales, que se han de realizar en fecha distinta y de forma separada de las nacionales (artículos 271 y 272, disposición transitoria Z de la Constitución).

## VII. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución da los elementos esenciales de la estructura y organización interna que han de tener los partidos políticos. En efecto, aunque no existe ni en la Constitución ni en la ley la determinación de un estatuto jurídico integral que fije, en todas sus partes, cuál ha de ser la estructura y organización interna de los partidos políticos, de la Constitución resulta que:

- a) Deben poseer una carta orgánica y un programa de principios (artículo 77.11, *b*, de la Constitución).
- b) Sus candidatos a presidente y vicepresidente de la República han de ser el resultado de elecciones internas (artículo 77.12 de la Constitución).
- c) Las competencias que al respecto poseerán sus “órganos partidarios competentes” (artículo 77.12 de la Constitución) estarán condicionadas a lo que establezca la ley, pero ésta naturalmente se ha de limitar a desarrollar las bases constitucionales.

- d) La disposición transitoria y especial W, d, 1 y 2, prevé la existencia de convenciones nacionales y departamentales en cuanto a sus competencias para las elecciones de candidatos a la Presidencia de la República e intendentes municipales. Estas convenciones actuarán como “colegio elector u órgano deliberativo con funciones electorales partidarias que determine la carta orgánica o el estatuto equivalente de cada partido político” (W, d, 2, E, F).

### VIII. DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución exige que en los partidos políticos se ejerza efectivamente “la democracia interna en la elección de sus autoridades” (artículo 77.11, a).

Esta exigencia de democracia interna va más allá de lo que podría resultar de una interpretación limitada e inaceptable del artículo 77.11, a. En efecto, de acuerdo con una hermenéutica democrática de la Constitución y de sus fundamentos ideológicos democráticos, la exigencia de la democracia interna debe ser total, es decir, no sólo en lo relativo a la elección de sus autoridades, sino en todo lo referente a la integralidad de la organización partidaria y a los procedimientos internos para el funcionamiento interior y para la toma de todas sus decisiones.

Es el Estado el que debe velar para asegurar, en especial mediante la ley y la actuación de la Corte Electoral, que esta democracia interna exista “efectivamente”.

Nada ha hecho hasta ahora la ley, de una manera sistemática, para cumplir el mandato constitucional. Es uno de los tantos casos de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

### IX. AFILIACIÓN Y PARTICIPACIÓN

No existe en la legislación uruguaya ninguna norma que imponga la obligatoriedad de la afiliación partidaria ni la existencia de registros de afiliación en los partidos políticos.

Como consecuencia de ello, en las elecciones internas de los partidos políticos, obligatorias en los casos previstos por la Constitución, puede votar cualquier ciudadano o elector no ciudadano, sin que pueda requere-

rírsele ningún tipo de afiliación o demostración de forma alguna de vinculación partidaria. No puede olvidarse que de acuerdo con la normativa vigente (Ley núm. 17063 de 24 de diciembre de 1989, artículo 8o.), el voto en las elecciones internas es secreto, pero no obligatorio, a diferencia de lo que ocurre en las elecciones nacionales y departamentales (artículo 77.2 de la Constitución). En cambio, es obligatorio para los partidos políticos, ya que en el caso de no comparecer, no podrán tomar parte de las siguientes elecciones nacionales y departamentales, además de perder la personería electoral.

Es así, además, que la participación en todo tipo de actividades partidarias es absolutamente libre y abierta; se exceptúan los casos de la membresía de las convenciones partidarias nacionales o departamentales, en las que sólo pueden actuar los miembros elegidos por un electorado abierto en el que, repetimos, no existe afiliación previa.

En cuanto a los directorios de los órganos ejecutivos nacionales de los partidos políticos, sus miembros son elegidos en la forma determinada por sus respectivas cartas orgánicas.

Ante el vacío legislativo en lo que se refiere a la afiliación partidaria y a la participación en las actividades partidarias, hay que precisar que existen principios constitucionales —que por lo demás constituyen criterios normativos de aplicación directa, inmediata e ineludible— que toda eventual legislación futura deberá respetar.

Así, la ley no podría limitar el derecho al voto en las elecciones internas, excluyendo o discriminando a algunos ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía o electores no ciudadanos e inscritos en el Registro Cívico, por ninguna razón política, religiosa, ideológica, o fundada en razones de raza, sexo, situación económica o social o de ninguna otra naturaleza.

De igual modo, no podrían limitarse por ley las posibilidades de afiliación partidaria o de participación de cualquier tipo, ni hacerse ningún tipo de discriminación, como se expresó en el párrafo anterior.

## X. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

En el derecho constitucional uruguayo, la mujer y el hombre poseen iguales derechos políticos sin ninguna forma de discriminación.

Tanto el hombre como la mujer pueden ser ciudadanos naturales o legales (artículos 73, 74 y 75 de la Constitución). En consecuencia, tanto

los hombres como las mujeres que sean ciudadanos, y cuya ciudadanía no haya sido suspendida (artículo 80 de la Constitución), son electores y elegibles, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución (artículo 77).

El mismo principio se aplica a los extranjeros residentes no ciudadanos legales, los que en ciertos casos pueden poseer el derecho al voto, sean hombres o mujeres (artículo 78 de la Constitución).

Ninguna razón resultante del género existe para que se pueda configurar, teniendo en cuenta ese hecho, una causal de suspensión de la ciudadanía (artículo 80 de la Constitución).

La nacionalidad uruguaya —de la que la ciudadanía natural es una expresión— corresponde, sin ninguna discriminación posible basada en el género, a todos los orientales, sean hombres o mujeres.

Esta igualdad política entre el hombre y la mujer —aplicación a los derechos políticos del principio de la igualdad declarado con respecto a “todas las personas” por el artículo 80. de la Constitución— ha sido el resultado de un largo y progresivo proceso del derecho constitucional uruguayo.

La Constitución de 1830 proclamaba la igualdad ante la ley de “los hombres” (artículo 132 de la Constitución) y la ciudadanía se atribuía a “los hombres”. La Constitución usaba sólo el género masculino para referirse a los ciudadanos, tanto naturales como legales (artículos 60. a 10 de la Constitución).

La carta de 1918 se limitó a incorporar el artículo 10, precisando que la ley, por mayoría de dos tercios sobre el total de miembros de cada una de las cámaras, pudiera reconocer a la mujer el voto activo y pasivo en materia nacional o municipal o en ambos.

En aplicación de esta norma constitucional, la ley de 16 de diciembre de 1932 reconoció a la mujer el voto activo y pasivo. Posteriormente, la Constitución de 1934 igualó absolutamente al hombre y a la mujer respecto de sus derechos políticos (artículos 80. y 64 a 68). Desde entonces, esta igualdad se ha mantenido de manera inalterable.

La realidad política y electoral del Uruguay ha demostrado, desde que se hizo efectivo el voto de la mujer, una real y activa participación femenina. Pero esta participación se ha reflejado especialmente en el ejercicio del voto activo, esto es, en la participación como electoras, y no tanto en el voto pasivo, es decir en la participación como elegidas.

Pero no ha habido nunca un presidente o vicepresidente del género femenino, ni han existido candidatas a ese respecto, y son pocas actual-

mente las senadoras y diputadas: tres sobre treinta miembros en el Senado y once en una Cámara de Diputados de noventa y nueve miembros tras las proclamaciones realizadas en ocasión de las elecciones nacionales de octubre de 2004.

Esta situación real, que constituye lo que quizá podría calificarse como una discriminación en los hechos respecto de las mujeres, no responde a ninguna inhibición jurídica. Es sólo un hecho social y político.

Para tratar de solucionar esta negativa situación se han elaborado algunos proyectos de ley, fijando la obligatoriedad de un porcentaje femenino en las listas de candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados, y lo que es sumamente importante, también en las elecciones internas de los partidos políticos en relación con las listas de candidatos a integrar las convenciones nacionales y departamentales.

Esto ha generado un debate jurídico sobre la constitucionalidad de tales iniciativas, lo que ha incidido en el hecho de que hasta hoy nada se ha decidido legislativamente al respecto.

Este debate se ha centrado en el punto de saber si esa obligatoria cuotificación porcentual por género viola o no el principio constitucional de la igualdad (artículo 8o.).

Por mi parte, estimo que una legislación que obligara a tener un determinado porcentaje femenino en las listas de candidatos a cargos electivos, en cuanto tendería a corregir una realidad no jurídica de tipo social por medios jurídicos compensatorios, podría no ser inconstitucional. Hay antecedentes en el Uruguay de un tratamiento jurídico desigual para compensar desigualdades de hecho, en función de la verdadera igualdad final. No debe olvidarse a este respecto lo ocurrido en los primeros años del siglo XX con la ley de divorcio por sola voluntad de la mujer y las reflexiones filosóficas hechas sobre este tema por Carlos Vaz Ferreira.

## XI. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nada hay en la Constitución, de manera directa y expresa, sobre este punto; pero naturalmente hay principios constitucionales de necesaria aplicación al tema, en especial los relativos a la igualdad y a la no discriminación (artículo 8o. de la Constitución), tanto en lo que se refiere a partidos políticos excluidos o discriminados, o a grupos políticos beneficiados de alguna forma en razón de su vinculación directa o indirecta,

clara o disimulada con, por ejemplo, autoridades gubernamentales o administrativas. Si esto surgiera de la ley, sería una clara razón de inconstitucionalidad de esa ley que podría ser declarada por la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo que al respecto establece la Constitución (artículos 256-261).

El artículo 69 de la Constitución exonera de impuestos nacionales y municipales, “como subvención por sus servicios”, a “las instituciones de enseñanza privada y culturales de la misma naturaleza”.

No creemos que esta exención constitucional pueda alcanzar directamente a los partidos políticos, que si bien, en cierta forma, podrían considerarse instituciones culturales en cuanto son elementos esenciales de la cultura democrática, no tienen “la misma naturaleza de las instituciones de enseñanza privada”, exigencia que resulta del texto claro del artículo 69 de la Constitución.

Pero la ley ha encarado algunos aspectos de la cuestión del financiamiento de los partidos políticos.

Lo ha hecho, en primer lugar, respecto del tema del financiamiento parcial con fondos del erario nacional, y de los gastos en que han incurrido los partidos políticos como consecuencia de su participación en las elecciones.

El tema ha sido encarado desde muy antiguo: la ley de 17 de octubre de 1928 puso a cargo de la Corte Electoral “los gastos originados por la impresión de hojas de votación”. El tema se mantuvo en la ley de 23 de septiembre de 1946 (núm. 10789) y fue objeto de interesantes innovaciones en la ley de 18 de octubre de 1950 (núm. 11603), que fijó el reintegro con base en el importe de las hojas de votación impresas y permitió que la Corte Electoral adelantara a los directorios de los partidos debidamente inscritos y sobre la base de las proporciones de votantes registrados en la última elección, hasta el 50% de los fondos. A partir de entonces, para cada elección la ley ha fijado el reintegro de estos gastos (leyes núms. 12145, 12561, 13107, 13574, 14012, 15673, 16103, 16567, 17157 y la 17787, relativa a elecciones nacionales, de 29 de junio de 2004).

Algunas leyes se refieren a un financiamiento distinto a este de las elecciones nacionales: la Ley núm. 15320 de 2 de septiembre de 1982 para financiar las elecciones internas de los partidos políticos (celebrada durante la dictadura que finalizó el 1o. de marzo de 1985, luego de las elecciones de noviembre de 1984), la Ley núm. 17237 de 14 de abril de 2000 y recientemente la Ley núm. 17.830 de 22 de septiembre de 2004.

Las elecciones internas de los partidos políticos, impuestas ahora por mandato constitucional, no han vuelto a ser objeto de una financiación para reintegrar su costo a los partidos políticos. La ley de 1982 quedó como el único antecedente, pero es el ejemplo de una ley no vigente hoy. Es éste un tema que probablemente será considerado legalmente en el futuro.

Con respecto a las elecciones departamentales, ahora separadas de las nacionales por mandato constitucional, la ley de 2000 constituyó la primera de una serie que, si se sigue la fórmula actual, se repetirá cada cinco años.

Las contribuciones provenientes de organismos o de entes públicos en general, como retribución por anuncios propagandísticos, directa o indirectamente relacionados con la materia electoral, es otro asunto no encarado hasta hoy. El pago de propaganda electoral —aún disimulada, y aunque fuera para todos los partidos políticos y en proporción a sus votos—, por los entes o servicios descentralizados sería algo absolutamente antijurídico y, en consecuencia, inadmisibles.

Los partidos políticos “permanentes o las fracciones de los mismos, con derecho a uso del lema”, están exonerados, en virtud de lo dispuesto por las leyes núms. 12.802 de 30 de noviembre de 1960 (artículo 134) y 14.057 de 3 de febrero de 1972 (artículo 91), del pago de “todo impuesto departamental o nacional”.

Esta exoneración legal es no sólo una forma de promoción de los partidos políticos y de sus actividades, sino una manera coadyuvante de financiación de los mismos, ya que exonerarlos del pago de impuestos nacionales o departamentales, que si debieran pagarse constituirían formas de desfinanciamiento de los partidos políticos, es evidentemente una forma de financiamiento.

En cambio, poco se había hecho hasta hoy respecto de la limitación y control del financiamiento de los partidos políticos proveniente de fuentes privadas, originadas en el país o fuera de él, o venidas de organizaciones políticas de cualquier naturaleza, existentes fuera de la República. No es sino, recientemente, por Ley núm. 17.799 de 12 de agosto de 2004 que se establecieron (en su artículo 1o.) una serie de disposiciones que obligaron a los candidatos a presidente de la República y al primer candidato de cada lista al Senado a rendir una declaración jurada y pública ante la Corte Electoral que conste de los siguientes puntos: a) monto to-

tal gastado y a gastar en la campaña electoral; *b*) nómina de los contribuyentes (no podrán sobrepasar las donaciones innominadas el 10% del presupuesto total de la campaña); *c*) monto máximo que se acepta a cada persona física o jurídica contribuyente, y *d*) detalle estimativo de lo gastado en publicidad oral, escrita, televisiva, en vía pública, en otros tipos de publicidad, en impresión de listas e imprenta y de infraestructura de locales y transportes. El incumplimiento de lo que se indicaba en esta ley aparejará que no se abonen las sumas de contribuciones del Estado al partido al que pertenezca el infractor. A su vez, por el artículo 2o. se le impone a los candidatos a intendente realizar la declaración jurada prevista en el artículo 1o., indicándose lo gastado y a gastar por cada lista que acompañe la candidatura a intendente.

En cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación (prensa, radio y televisión), para la propaganda política, electoral y para las cuestiones relativas a las iniciativas populares, referéndum y plebiscitos, ésta una cuestión esencial que sólo ha sido encarada de manera parcial en la legislación uruguaya.

Y decimos que sólo de manera parcial porque se refiere únicamente al acceso a los medios oficiales, sin encarar la cuestión de los medios de propiedad privada. Sólo parcial, además, porque no encara el tema en casos de iniciativa popular, referéndum o plebiscito.

Con todo, lo existente es algo. Será el comienzo de un proceso abierto al futuro.

La Ley núm. 17.045 de 14 de diciembre de 1998, en la redacción dada por la Ley núm. 17.818 de 6 de septiembre de 2004, dispone en sus cuatro primeros artículos:

Artículo 1o. Los partidos políticos podrán iniciar su publicidad electoral en los medios de radiodifusión, televisión abierta y televisión para abonados y prensa escrita sólo a partir de:

a) Treinta días para las elecciones internas. Treinta días para las elecciones nacionales. Quince días en caso de realizarse una segunda vuelta. Treinta días para las elecciones departamentales.

Artículo 2o. Entiéndase por publicidad electoral aquella que se realiza a través de piezas elaboradas especializadamente, con criterios profesionales y comerciales. Quedan excluidas de esta definición —y por lo tanto, de las limitaciones establecidas en el artículo precedente— la difusión de información sobre actos políticos y actividades habituales del funcionamiento de los partidos, así como la realización de entrevistas periódicas.

Artículo 3o. El Canal 5 y el Sistema Nacional de Televisión, los canales que retransmiten su señal y las radioemisoras pertenecientes al Sistema Oficial de Difusión Radiotelevisión y Espectáculos otorgarán, en forma gratuita a cada candidato presidencial de los partidos políticos con representación parlamentaria, un espacio en horario central de cinco minutos al inicio de la campaña electoral de la elección nacional y quince minutos al final de la misma, para hacer llegar su mensaje a la población.

El mensaje será emitido, para todos los candidatos, a la misma hora en días hábiles, utilizando para el mensaje inicial los primeros días hábiles habilitados para la publicidad electoral, y para el mensaje final los días permitidos para la actividad política más cercanos a la elección.

En ambos casos, los espacios se asignarán por sorteo entre los candidatos.

Artículo 4o. Todos los candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, así como aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual al 3% (tres por ciento) de los habilitados para votar, dispondrán para la elección nacional de octubre de dos minutos diarios de publicidad en horario central, en los medios indicados en el artículo anterior, durante el tiempo habilitado para la publicidad política establecido en el artículo 1o. de la presente ley.

## XII. COALICIONES, ALIANZAS Y FUSIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS

Nada impide, ni constitucional ni legalmente, la existencia de coaliciones de partidos políticos en el Uruguay.

Esto ha ocurrido en varias ocasiones después de 1985, pero naturalmente estas coaliciones, en cuanto al imprescindible uso de un lema, deben cumplir con lo que al respecto dispone la legislación pertinente.

Para la elección de 1989 y frente a la situación que planteaba el Frente Amplio se dictó la Ley núm. 16078, cuyo artículo 1o. dispone:

Son lemas permanentes los que, habiendo participado en el comicio nacional de 1984, hayan obtenido, en el mismo, representación parlamentaria.

También se considerarán lemas permanentes los que se hubieran registrado entre el 1o. de marzo de 1985 y el 1o. de septiembre de 1989 ante la Corte Electoral, siempre que los legisladores que los integren hayan participado, bajo un lema distinto, en el comicio nacional de 1984 y sean por lo menos un tercio de los elegidos en esa elección por dicho lema.

### XIII. DISOLUCIÓN, SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La disolución de un partido político puede ser resuelta por sus autoridades de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos. Es el acto jurídico contrario a su constitución, que deriva también —como aquélla— de la voluntad de un grupo de personas de actuar en determinada forma, constituyéndolo o disolviéndolo. En este último caso se requiere la decisión de los órganos competentes de acuerdo con los estatutos o la carta orgánica del partido.

Si bien la disolución voluntaria, que debería ser comunicada a la Corte Electoral a todos sus efectos, no plantea problemas mayores que justifiquen aquí su análisis particular, la disolución por acto de la autoridad pública, externa y distinta a la expresión de la voluntad del órgano partidario, genera complejas cuestiones.

Nada dice la Constitución sobre la posibilidad de que la autoridad pública competente pueda declarar disuelto un partido político.

Pero este silencio no significa que por un acto de autoridad, necesariamente legítimo y lícito, no pueda disolverse una asociación o un partido político. La posición afirmativa resulta de la razón y la lógica.

Si una asociación es ilícita, de acuerdo con lo declarado y dispuesto por la ley (artículo 39 de la Constitución), la autoridad puede declarar su disolución.

La Ley núm. 9936 de 18 de junio de 1940, llamada de asociaciones ilícitas —siempre muy objetada por razón de su probable inconstitucionalidad, nunca declarada por la Suprema Corte de Justicia— previó la posibilidad de disolución de ciertas asociaciones.

No era una ley referida especialmente a los partidos políticos, sino a las asociaciones en general. Aunque el partido político sea un tipo especial de asociación con fines propios, se sostuvo que la ley de 1940 les era aplicable y así se decidió en alguna ocasión, en el complejo proceso previo, en medio de la subversión anterior al golpe de Estado de 1973.

Hoy, en cambio, en especial luego de las Constituciones de 1966 y 1997, ha de entenderse que la disolución de un partido político sólo puede decidirse en los casos de ilicitud derivados de la Constitución, pese a que ésta, repetimos, no se refiere expresamente a la posible disolución de un partido político.

Esta posible disolución podría darse dentro del reconocimiento de “la más amplia libertad” (artículo 77.11 de la Constitución), sólo si no se ejerce “la democracia interna en la elección de sus autoridades” (*idem*), si no se cumple con otras obligaciones impuestas por la Constitución o si se trata de un partido que “por medio de la violencia o de propaganda que incitare a la violencia tienda a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad” (artículo 80.6 y secciones I y II).

Pero esta posible disolución —que no ha sido reglamentada por la ley— sólo puede ser decidida por la Corte Electoral, respetando todas las garantías procesales, en especial el debido proceso, nacidas de la Constitución.

Sólo la Corte Electoral sería, en consecuencia, competente para tomar una decisión a este respecto. Nunca podría ser decidida por el Poder Ejecutivo y tampoco, en lo que se refiere al partido político en cuanto persona jurídica de derecho público, dirigida a actuar en el campo electoral y político por el Poder Judicial.

En cambio, desde la vigencia de la reforma de 1997 a la Constitución de 1967, para que un partido político conserve su personería electoral debe no sólo participar en las elecciones internas y primarias, sino además obtener más de 500 votos para que pueda integrar el órgano deliberativo nacional, previstos en la Constitución. Para el caso de que algún partido político no alcance ese número de sufragios mínimos suficiente para cubrir el cociente de representación, no se podrán proclamar electos a los integrantes del órgano deliberativo nacional y por lo tanto no podrán cumplir con las exigencias y procedimientos establecidos en la Constitución de la República y por la normativa legal vigente. En tal caso, culmina perdiendo la personería electoral y por ende el derecho a proseguir utilizando su denominación y actuar como partido político en los aspectos electorales. Tal fue el caso de lo ocurrido tras las elecciones internas y primarias con los Partidos GAC y Humanista, que vieron cómo se cancelaba su personería electoral a partir de julio de 2004.

#### XIV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL FUERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No existe en la legislación uruguaya nada que prevea —y consiguientemente autorice ni regule— la participación electoral mediante la pre-

sentación de candidaturas por organizaciones que no constituyen partidos políticos.

Los partidos políticos tienen el monopolio de la acción electoral, nacional y departamental en cuanto a la presentación de candidatos. Sólo ellos pueden presentar listas de candidatos y sólo ellos tienen derecho a participar por medio de delegados en el control del proceso electoral, desde el funcionamiento de las mesas de votación hasta su presencia en el escrutinio primario en esas mesas y en las actuaciones posteriores hasta el escrutinio final.

Pero todo esto no implica que organizaciones o asociaciones que no constituyen partidos políticos no puedan realizar propaganda política electoral ni promover o cooperar en la presentación de recursos de referéndum o iniciativas populares (artículo 79.2 de la Constitución). Estas asociaciones u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza o denominación (gremiales, sindicales, patronales, etcétera), no sólo, obviamente, pueden realizar propaganda y promover referéndum o la actitud a adoptar en los plebiscitos en los procesos de enmiendas constitucionales (artículo 331), sino que nada impide que sean el motor a través del cual se recojan las firmas para que se realice un referéndum (artículo 79.2 de la Constitución) o para que se presente un proyecto de reforma constitucional por iniciativa popular (artículo 331.A).

#### XV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DEL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La cuestión del control de la actividad de los partidos políticos se sitúa exclusivamente en las competencias que a este respecto posee la Corte Electoral.

Ya nos hemos referido a la creación de la Corte, primero por la Ley núm. 7690 en 1924, y luego en 1934 por la Constitución, así como del desarrollo de sus competencias a través del proceso cumplido con las reformas constitucionales de 1942, 1952, 1966 y 1997.

La Corte Electoral posee la competencia constitucional de “conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales” (artículo 322.A), así como la de “decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamaciones que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum” (artículo 322.C de la Constitución).

Esta amplísima competencia, exclusiva y excluyente en todo lo relativo a los actos y procedimientos electorales, implica —en virtud de la actuación necesaria de los partidos políticos en esos actos y en esos procedimientos, así como por el hecho de que en los partidos políticos se han de realizar preceptivamente las elecciones internas para seleccionar a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República e intendentes, así como del hecho de que estas elecciones internas son, asimismo, primarias respecto de las posteriores elecciones nacionales y departamentales— que la Corte Electoral es el único órgano con competencias para intervenir en lo referente a la organización y control de las elecciones en el seno interno de los partidos políticos.

Pero además de lo anterior, que deriva directamente de los artículos 77.12, 270 y 271 de la Constitución, el necesario control que resulta de las obligaciones impuestas a los partidos políticos, según el numeral 11 del artículo 77 de la misma, constituye una competencia exclusiva de la Corte Electoral, por la naturaleza del órgano, su sentido en el sistema constitucional y por la radical inhabilidad constitucional para que ningún otro órgano de creación constitucional o legal pueda tener competencias al respecto.

La ley, como ya se expresó, ha afirmado expresamente y desarrollado estos criterios constitucionales. Es lo que ha hecho la Ley núm. 17063 de 24 de septiembre de 1998. Nos remitimos a lo expresado en el apartado III, en el que se transcribe, en lo pertinente, lo dispuesto por la ley.

De tal modo, la Corte Electoral es la pieza clave, el órgano esencial y caracterizante de todo el sistema constitucional y legal uruguayo referente a los partidos políticos.

#### XVI. VINCULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS URUGUAYOS CON ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE PARTIDOS POLÍTICOS

El derecho uruguayo no prevé la vinculación de los partidos políticos del Uruguay con organizaciones internacionales de partidos políticos.

Es ésta una laguna, una de las tantas lagunas, del estatuto de los partidos políticos, que aunque tiene su base en la Constitución y en diversas leyes, no es todavía hoy ni integral ni completo ni sistemático.

Pero pese a este vacío normativo, la realidad muestra hoy, en un proceso nacido y desarrollado principalmente en las dos últimas décadas, la existencia de vinculaciones y de una participación concreta de algunos partidos políticos uruguayos con asociaciones u organizaciones internacionales de partidos.

Así por ejemplo, el Partido Encuentro Progresista Frente Amplio Nueva Mayoría está vinculado con la Internacional Socialista; algunos sectores del Partido Nacional se han vinculado con organizaciones de partidos populares, liberales o de centro y otros partidos del Uruguay mantienen vínculos con organizaciones internacionales de la democracia cristiana o de partidos liberales.

## XVII. EVALUACIÓN

### 1. *La influencia del derecho en la actuación y funcionamiento de los partidos políticos*

No puede desconocerse que el derecho ha influido e influye positivamente en la actuación y promoción de los partidos políticos en el Uruguay.

Los partidos tradicionales (Blancos y Colorados, Nacionalistas y Colorados), precedidos por tendencias políticas y afinidades personales y caudillescas, incluso anteriores a la Independencia de 1830 y por factores internacionales del entorno platense, aparecieron ya embrionariamente en 1836.

Otros partidos nacieron y murieron posteriormente en el siglo XIX (Partido Liberal, Partido Conservador, Partido Principista, Partido Radical, Partido Constitucionalista, etcétera).

Los partidos “de ideas” (Comunismo, Socialismo, Unión Cívica) fueron realidades desde las primeras décadas del siglo XX y se mantuvieron vivas con importante proyección.

En la historia política del Uruguay se dieron también casos de desprendimiento de los partidos políticos tradicionales que votaron fuera de los lemas sin acumular, en consecuencia, sus votos, fenómeno que se dio en algunas ocasiones tanto en el Partido Nacional como en el Partido Colorado (Radicalismo Blanco, Agrupación Nacionalista Demócrata Social, Partido Nacional Independiente, etcétera).

En la segunda mitad de ese siglo nació el Frente Amplio —que en un determinado momento del pasado utilizó el lema Democracia Cristiana—, que transformó el tradicional bipartidismo uruguayo en el tripartidismo de hecho actual, en el cual actúan además otros partidos que incluso llegan a tener representación parlamentaria (Nuevo Espacio y Partido Independiente), y otros de antigua data que no la tienen hoy, por ejemplo la Unión Cívica.

Todos estos partidos, los tradicionales y los menores, se formaron y se desarrollaron como realidades sociológicas y políticas; como verdades en cuanto tales, más allá de la existencia o no de normas jurídicas constitucionales o legales.

Pero primero las leyes —desde las iniciales disposiciones legislativas para organizar las elecciones que debían existir según la Constitución de 1830, hasta las leyes de finales del siglo XIX y los años del comienzo del siglo XX— y luego la Constitución de 1918 tomaron en cuenta esa realidad preexistente y organizaron, primero tímida e implícitamente, y luego directa y expresamente, la actuación necesaria de los partidos políticos en todos los procesos electorales. A partir de 1918, este proceso se acentuó y ahondó hasta llegar a la situación actual.

Es así evidente que tanto el derecho constitucional como el legislativo, de una manera cada vez más profunda, han influido en y promovido la actuación de los partidos políticos en el Uruguay en todos los procesos electorales, como elementos necesarios y como características ineludibles del sistema de gobierno republicano democrático.

Algunos trasnochados intentos de instaurar un régimen “corporativista” o el suprimir los partidos políticos como elementos necesarios de la democracia uruguaya, como el ejemplo más cercano y absurdo, es decir el que se esbozó durante el gobierno *de facto* del presidente Bordaberry —y que provocó su caída, sin que eso supusiera el fin de la dictadura militar—, no sólo produjeron la general reacción contraria y absolutamente negativa del país entero, sino que provocaron el desprecio o la risa.

## 2. *La influencia del derecho relativo a los partidos políticos y a la materia electoral en el desarrollo democrático del Uruguay*

De igual modo, puede afirmarse, sin temor a errar, que el derecho constitucional y legal relativo a los partidos políticos y a la materia elec-

toral ha sido un elemento esencial en el desarrollo de la democracia en el Uruguay.

Ésta ha sido y es una democracia que no puede considerarse y no se concibe hoy sin la existencia libre de partidos políticos, en un régimen de pluralismo y de coexistencia, sin exclusiones o vetos ideológicos de ningún tipo.

Todos los intentos, algunos decimonónicos y otros recientes, nacidos durante la dictadura militar (1973-1984), de promover la desaparición de los partidos políticos considerados absurdamente como elementos de división y de confrontación interna, de fusionarlos en una sola gran corriente nacional o para excluir las “ideologías extranjeras”, pretendidamente contrarias a la “orientalidad”, murieron por su absurda incompatibilidad con la realidad democrática y pluripartidista del Uruguay, y en el caso más reciente, por ser el fruto de pensamientos contrarios al ideario democrático esgrimidos durante el régimen que avasalló la democracia uruguaya entre el 27 de junio de 1973 y el 1o. de marzo de 1985.

La legislación electoral ha sido un elemento esencial del desarrollo democrático uruguayo.

El “voto libre”, uno de los objetos de la Constitución de 1918 cristalizado en las garantías del sufragio y entre ellas el voto secreto (artículo 9o. de esta Constitución), fruto de un proceso legislativo iniciado antes y razón de ser de las revoluciones de 1897 y 1904, permitió la instauración plena de elecciones libres, auténticas, sin fraude ni coacción, que transformaron al Uruguay, que lo hicieron un modelo democrático y que organizaron un sistema político democrático real que, basado en la realidad social y cultural, resistió a todos los ataques y que felizmente perdura hasta hoy.

#### XVIII. REFORMAS ACTUALMENTE ENCARADAS EN LA LEGISLACIÓN URUGUAYA EN LO RELATIVO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. *La gran carencia: un estatuto legal y moderno de los partidos políticos*

Lamentablemente no existe hoy ninguna iniciativa, y mucho menos algún proyecto objeto de actual consideración legislativa, dirigido a ela-

borar un estatuto jurídico, completo y sistemático de los partidos políticos en el Uruguay. Este futuro estatuto deberá, partiendo de las normas, principios y criterios constitucionales, y reelaborando las profusas disposiciones legales dispersas en numerosísimas leyes relativas a distintas materias, elaborar un conjunto orgánico y coherente. Pero además de coordinar lo existente en un trabajo codificadorio, ha de llenar las lagunas y actualizar la normativa, encarando la solución de los nuevos problemas que la realidad política y la experiencia electoral han puesto de manifiesto.

La dictadura adoptó en 1982 una Ley Orgánica de los Partidos Políticos, que fue derogada en 1985.

La Corte Electoral remitió en 1986 dos proyectos de Ley de Estatuto de los Partidos Políticos. En 1995, la Corte envió un nuevo mensaje solicitando que se hicieran modificaciones y supresiones en sus anteriores propuestas, pero el tema nunca ha sido encarado por el Parlamento: el necesario estatuto legal general de los partidos políticos es un tema que duerme en el Poder Legislativo.

## *2. Una asignatura pendiente: el financiamiento de los partidos políticos*

Sin perjuicio de lo anteriormente dicho y de la necesidad, cada día más urgente, de encarar la elaboración de un estatuto jurídico de carácter legal, completo, global y sistemático de los partidos políticos en el Uruguay, hay algunos temas actuales, puntuales y graves que requerirían un tratamiento legislativo inmediato y probablemente separado.

En primer lugar, el tema del financiamiento de los partidos políticos, en especial en lo relativo a las contribuciones de fuentes privadas y a las provenientes del exterior, cualquiera sea su origen.

La Ley núm. 17.799 ha iniciado el camino en materia de financiamiento de los partidos y actividades políticas, el que deberá ser profundizado y completado en el tiempo venidero.

Hay un copioso y útil material utilizable brindado por el derecho comparado y por una rica doctrina.

No es por falta de información, sino por los temores políticos, el miedo a hincar el diente en un asunto movedizo y gris que afecta el funcionamiento del sistema político y comienza a poner en duda la transparencia de la democracia uruguaya.

3. *La cuestión del voto y de la participación política de los ciudadanos uruguayos que viven en el extranjero. Los proyectos constitucionales al respecto*

En este asunto, a diferencia del anterior, hay iniciativas del Frente Amplio ya presentadas, que encaran el asunto de una reforma constitucional para hacer posible procesalmente el voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior; objeto de apasionado debate y de la crítica de importantes dirigentes políticos de los partidos Colorado y Nacional.

Pero, en cambio, nos parece indudable que el tema no podrá eludirse, y que en los próximos años estas iniciativas u otras estarán en el centro del debate político, de la consideración parlamentaria y, eventualmente, habrán de constituir el objetivo de futuras reformas constitucionales.

Pero reitero mi criterio de que, jurídicamente, no se requiere una reforma constitucional ni una ley especial, porque de lo que se trata es sólo de reglamentar el ejercicio, el procedimiento, para ejercer un derecho nacido de la Constitución. Y esto podría ser hecho por una reglamentación dictada por la Corte Electoral.

4. *Otra asignatura pendiente: la cuestión de la promoción de una mejor y más amplia participación de la mujer en la integración de los órganos electivos*

La posibilidad de establecimiento de un régimen de base legal para asegurar un porcentaje femenino o para impedir un determinado porcentaje formado por personas de un solo sexo en las listas de candidatos para los cargos legislativos nacionales y departamentales —y eventualmente en las listas de candidatos para la elección de los órganos internos de los partidos políticos— es otro de los temas que la legislación uruguaya deberá encarar en un futuro cercano.

5. *La cuestión de la participación electoral de los ciudadanos uruguayos residentes en el extranjero*

Este tema, que no había planteado problemas de índole jurídica en el pasado, ha sido objeto en el 2003 de un intenso debate y ha también provocado la presentación de dos proyectos de enmienda constitucional sobre el asunto.

Tradicionalmente, la cuestión se planteaba exclusivamente en función del traslado de los ciudadanos uruguayos residentes en la Argentina para votar en su país. Era la época en que la gran mayoría de los votantes que vivían fuera del país pertenecían al Partido Blanco o Nacional, emigrados muchas veces por razones políticas a la Argentina.

A partir del retorno de la democracia, con las elecciones de noviembre de 1984, la cuestión siguió planteándose del mismo modo, pero los votantes, generalmente salidos del Uruguay por razones políticas, luego del golpe de Estado de 1973, provenían, en especial, de la Argentina, de Brasil, de Australia, de España y de los Estados Unidos, y un importante porcentaje de ellos eran votantes del Frente Amplio.

El debate jurídico posterior tuvo como objetivo el de saber si los ciudadanos residentes en el exterior, en ejercicio de la ciudadanía, podrán allí o desde allí votar. Nunca se puso en duda que aunque fuesen residentes permanentes en el extranjero, si viajaban al Uruguay y si estaban en ejercicio de la ciudadanía, tenían derecho a votar (artículos 82, 80 y 81).

Se habló así del “voto consular”, expresión errónea debido a que limitaba la posibilidad de votar al caso de la concurrencia de los ciudadanos uruguayos en el extranjero a los consulados existentes y excluía, en consecuencia, a los residentes en países en que no hubiera consulados uruguayos. Luego, en el 2003, esta equivocada expresión se abandonó.

Pero el problema del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero siguió planteado.

¿Se requiere una ley reconociendo el derecho al voto a los uruguayos residentes en el extranjero, o sólo se necesita organizar el procedimiento para que puedan votar, sin necesidad de viajar al Uruguay, si son ciudadanos en ejercicio e inscritos en el Registro Cívico Nacional?

La primera posición es errónea. El ciudadano uruguayo que reside en el extranjero, si está inscrito en el Registro Cívico Nacional y no tiene suspendida la ciudadanía (artículo 80 de la Constitución), no ha dejado de poseer “el ejercicio de los derechos de ciudadanía”. Hay que tener en cuenta que “la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando simplemente para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avocindarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico” (artículo 81 de la Constitución). Esto con respecto a la ciudadanía natural (nacionalidad). En cambio, los ciudadanos legales pierden esta ciudadanía “por cualquier otra forma de naturalización ulterior” (artículo 81 de la Constitución).

Si el ciudadano uruguayo que reside en el extranjero no tiene perdida o suspendida la ciudadanía, tiene derecho a votar, ya que es “elector” (artículo 77 de la Constitución). Pero hoy, salvo si viaja a la República, no tiene forma de hacerlo.

Es decir que sólo se requiere establecer el procedimiento, el medio, para hacer efectivo y posible ese derecho que, en principio y jurídicamente, no se ha extinguido. Y eso —el procedimiento o el medio— es lo que no existe.

El debate respecto a si debe establecerse ese procedimiento o no, es actualmente muy enconado. En general se oponen personalidades del Partido Colorado y del Partido Nacional. Muchas veces por consideraciones electorales. El Frente Amplio se muestra favorable. Otro problema vinculado con el tema es si ese procedimiento o medio debería ser organizado por vía constitucional, o si bastaría una ley o se trata de una materia que podría ser resuelta por una reglamentación dictada por la Corte Electoral.\*

Yo me inclino, en principio, por la posibilidad de una forma reglamentaria emanada de la Corte. Se trataría, en efecto, sólo de reglamentar el procedimiento para que un derecho existente, nacido directamente de la Constitución, pueda hacerse efectivo.

Pero no me opondría, usando argumentos jurídicos, para que se dictara una ley al respecto. Sería una ley especial que requeriría los dos tercios de los votos del total de componentes de cada cámara (artículo 77.7 de la Constitución).

Pero, asimismo, esta posición no excluye tampoco la posible aceptación de la idea de adoptar una norma constitucional al respecto, resultante de una enmienda aprobada de acuerdo con algunos de los procedi-

\* De acuerdo con otros especialistas, el análisis del autor no tiene en cuenta lo que dispone el artículo 77.7 de la Constitución: “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 solo 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”. Éste es un tema muy sensible, pero no se puede afirmar que basta una resolución de la Corte Electoral para modificar una Ley de Registro Cívico que es muy minuciosa y cuidadosa, al igual que la Ley de Elecciones. Opinión consignada por Rodolfo González, magistrado de la Corte Electoral de Uruguay (nota del coordinador).

mientos previstos en el artículo 331 de la Constitución. Es algo innecesario, pero no hay razón para repudiar *a priori* jurídicamente la idea.

Esta fórmula, aunque siguiendo distintos procedimientos de los enumerados por este artículo 331 de la Constitución, es la seguida en los anteproyectos hechos públicos.

## XIX. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE RAMÍREZ, G., *El acto electoral y de las nulidades electorales*, Montevideo, 1984.
- ARENA, D., *Don Pepe Batlle*, Montevideo, 1967.
- ARENS PONS, R., *Uruguay, ¿provincia o nación?*, Buenos Aires, 1961.
- ARGIMÓN, B., *Lo que el cupo se llevó*, Montevideo, 2004.
- ARTEAGA, J. J., “Los terceros partidos”, I, II, III y IV, *La Mañana*, Montevideo, 29 de enero, 5, 12 y 19 de febrero de 1984.
- AZAROLA GIL, L. E., *La extraña historia de los partidos tradicionales*, Montevideo, 1943.
- BRENA, T. G., *Religión, política y gnosticismo*, Montevideo, 1965.
- BRUSCHERA, O. H., “Constitución y partidos políticos”, *Marcha*, Montevideo, junio de 1965.
- , *Los partidos tradicionales y la evolución institucional del Uruguay*, Montevideo, 1962.
- CANESA DE SANGUINETTI, M., *Rivera, un oriental liso y llano*, Montevideo, 1976.
- CASSINELLI MUÑOZ, H., “La disolución de organizaciones políticas”, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, t. 65, 1967.
- FRANCO, R., *Democracia “a la uruguaya”. Un análisis electoral del período 1925-1984*, Montevideo, 1984.
- FRUGONI, E., *Génesis, esencia y fundamentos del socialismo*, Buenos Aires, 1947.
- , “Partidos de ideas y partidos tradicionales”, *Revista del Centro de Estudiantes de Derecho*, núm. 286, 1959.
- GONZÁLEZ, A. D., *Los partidos tradicionales*, Montevideo, 1922.
- GONZÁLEZ RISSOTTO, R., *Elecciones 1989*, Montevideo, Celadu, 1989.

- , *Elecciones internas o primarias de los partidos políticos en el Uruguay*, Montevideo, Ingranussi, 1999.
- , *Legislación electoral del Uruguay*, t. I: 1730-1903, Montevideo, Celadu, 1991.
- GROMPONE, A. M., *La ideología de Batlle*, Montevideo, 1962.
- HAEDO, E. V., *Herrera, caudillo oriental*, Montevideo, 1968.
- HERRERA, L. A. de, *La tierra charrúa*, Montevideo, 1901.
- LACALLE HERRERA, L. A., *Herrera, un nacionalismo oriental*, Montevideo, 1978.
- LOCKHART, W., “Las guerras civiles”, *Enciclopedia Uruguaya*, Montevideo, núm. 19, 1968.
- , “Saravia: el fin de las guerras civiles”, *Enciclopedia Uruguaya*, Montevideo, núm. 30, 1969.
- MARINS, J. L., *Elecciones uruguayas, 1980-2003*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- MEZZERA, B., *Blancos y colorados*, Montevideo, 1952.
- MONEGAL, J., *Esquema de la historia del Partido Nacional*, Montevideo, 1959.
- NOHLEN, D. y RIAL, J. (comps.), *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, 1986.
- RAMA, G., *La democracia en Uruguay*, Buenos Aires, 1987.
- REAL DE AZÚA, C., *El impulso y el freno*, Montevideo, 1964.
- REYES ABADIE, W., *Historia del Partido Nacional*, Montevideo, 1989.
- RIAL, J., “Elecciones, referéndums y plebiscitos. Cambio en el escenario político uruguayo”, *Elecciones y democracia*.
- , *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*, Montevideo, 1984.
- , *Uruguay: elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986.
- , *Uruguay: elecciones de 1984, un triunfo del centro*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- ROCHA IMAZ, R., *Los blancos*, Montevideo, 1978.
- ROVIRA, A., *Las asociaciones ilícitas en la legislación uruguaya*, Montevideo, 1963.

- SECCO ILLA, J. U., *Historia de la Unión Cívica*, Montevideo, 1946.
- SOLARI, A. E., *Uruguay: partidos políticos y sistema electoral*, Montevideo, 1988.
- TORRES WILSON, J. de, *Oribe, el drama del Estado Oriental*.
- VANGER, M., *José Batlle y Ordóñez of Uruguay*, Cambridge, Massachusetts, 1963.
- ZUBILLAGA, C., *Luis Alberto de Herrera, la encrucijada nacionalista*, Montevideo, 1976.
- ZUM FELDE, A., *Proceso histórico del Uruguay*, Montevideo, 1963.