

LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA CONSTITUCION URUGUAYA (*)

SUMARIO:

1. Introducción.—2. El proceso de reconocimiento constitucional de los partidos políticos.
3. Continuación.—4. La coparticipación y la Carta de 1967.—5. Plan de trabajo.—
6. Los principios generales aplicables.—7. Continuación.—8. El artículo 39.—9. El principio de libertad y la acción de los partidos políticos.—10: a) El artículo 58, inciso 1. b) El artículo 58, inc. 2. c) El artículo 59. d) El artículo 77, numeral 3. e) El artículo 77, numeral 4. f) El artículo 77, numeral 5. g) El artículo 77, numeral 9. h) El artículo 77, numerales 6 y 7. i) El artículo 79, inc. 1. j) El artículo 80. k) El artículo 88. l) El artículo 94. ll) El artículo 127. m) Los artículos 153, 155 y 157. n) Los artículos 270, 271, 272 y 287. ñ) El artículo 324.—11. El artículo 77, numeral 11.—
12. Continuación.—13. Conclusiones.

1. En trabajos anteriores, escritos cuando estaba en vigencia la Constitución de 1952, hemos intentado hacer una breve descripción de la situación constitucional de los partidos políticos en el Uruguay, reseñando su evolución histórica, tratando de perfilar sus características, señalando la importancia imprescindible de su estudio para comprender la realidad del sistema institucional de la República y describiendo la forma en que la Carta consideraba su existencia y actuación (1).

No pretendemos ahora reiterar o reelaborar lo dicho en esos estudios, ni tampoco hacer un análisis general del régimen jurídico de los partidos políticos en el Uruguay. Nuestro propósito es únicamente el de sistematizar las normas constitucionales vigentes sobre los partidos, con la finalidad de precisar el concepto que, respecto de ellos, resulta de la Constitución y las

(*) En este trabajo nos remitimos a los otros estudios que hemos publicado sobre el tema en lo que respecta a los problemas generales de la cuestión y las indicaciones bibliográficas. Sólo haremos referencia a aquellos libros o monografías indispensables para el estudio de los textos concretos analizados.

(1) HÉCTOR GROS ESPIELL: *Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*, Centro de Estudiantes de Derecho, Montevideo, 1965; HÉCTOR GROS ESPIELL: *Periodismo y Derecho*, Montevideo, 1965, págs. 121 y 242; HÉCTOR GROS ESPIELL: *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, 1966, págs. 64-69, 149 y 150.

bases que con referencia a su Estatuto jurídico surgen de la Carta. Pretendemos, por lo tanto, hacer un análisis exclusivamente jurídico, dejando de lado, sin que ello implique desconocer su importancia, todo estudio histórico, sociológico o político del tema.

2. Ignorados por la Constitución de 1830, actuantes, pese a ello, en la historia del Uruguay desde el comienzo del proceso político posterior a la independencia; reconocidos por la legislación electoral desde fines del siglo pasado, aceptados en forma expresa como supuestos políticos ineludibles de la organización institucional en la Constitución de 1918, primero (2), y después, en forma más acentuada, en las Cartas de 1934 (3) y 1942 (4), fueron múltiples también las normas de la Carta de 1952 que se refirieron expresamente a los partidos políticos (5).

Sin embargo, este proceso no culminó en la Constitución del 52 en normas dirigidas a regular su organización interna y su funcionamiento, así como a definir, precisa y expresamente, sus elementos y caracteres (6).

3. La Constitución de 1967, en cambio, si bien continuó con referencia a los partidos el proceso iniciado en 1918 —proceso caracterizado por el hecho de dar supuesta su existencia y regular sólo en algunos casos su actuación—, agregó una norma sustantiva, el artículo 77, numeral 11, destina-

(2) Artículo 9.º, numeral 2; artículo 82; ley núm. 8.902 de 27 de octubre de 1932.

(3) Artículo 57; artículo 68, numerales 4 y 5; artículos 85, 86, 87, 88; artículo 149; artículos 163, 164, 183; artículos 237, 239; ley Constitucional núm. 9.644, del 30 de diciembre de 1936, artículo 1.º (artículos 84, 85, 88, 144, 163, 164, 237, 240); artículo 3.º

(4) Artículos 57, 68, numerales 4 y 5, 78, 85, 87, 148, 162, 277; Disposición Transitoria letra D.

(5) Artículos 39, 58, 59, 77, 79, 80, 88, 94, 96, 158, 161, 187, 261, 262, 275, 287, 322, 324, 325, 326, 327 y Disposición Transitoria letra O.

La importancia de los partidos no sólo en la vida política uruguaya y en cuanto al funcionamiento real del sistema de gobierno, sino también en la propia Carta de 1952, por la función que implícitamente ésta les asigna a través de reiteradas referencias a su existencia y a su acción, permitió afirmar en 1951, en el Informe en minoría de la Comisión de Reforma Constitucional de la Cámara de Representantes, que el Proyecto, luego aprobado, «subordina la Constitución a los partidos y traslada el Gobierno desde las instituciones hacia los Comités partidarios» (Reforma Constitucional de 1951, Montevideo 1952, tomo I, pág. 675).

(6) Esta omisión del sistema constitucional uruguayo, suplida, en parte, por la aplicación de los principios generales del propio sistema, es tanto más destacable si se tienen en cuenta los ejemplos brindados por el Derecho comparado en algunas Constituciones posteriores a 1918 y, en especial, en el movimiento constitucional operado después de la finalización de la guerra de 1939-1945. (HÉCTOR GROS ESPIELL: *La Corte electoral*, págs. 53-59.)

da a establecer las bases concretas de su Estatuto jurídico. Este texto, que constituye una ineludible y necesaria etapa del proceso iniciado en 1918, es, en la materia objeto de nuestro estudio, el que presenta hoy un mayor interés.

4. En la Carta de 1967, la «coparticipación» (7) política necesaria que se encontraba en las Constituciones de 1918, 1934 y 1952 (8) ha dejado de existir como principio constitucional. Pero sigue siendo posible, según las cambiantes circunstancias históricas y jurídicas, sin llegar por ello a ser preceptiva (9), y asimismo subsisten casos en que las normas de la Constitu-

(7) HÉCTOR GROS ESPIELL, prólogo a MARTÍN C. MARTÍNEZ: *Ante la nueva Constitución*, págs. XXIV y XXV, Montevideo, 1964; HÉCTOR GROS ESPIELL: *Esquema*, cit., pág. 140; «El proceso de la reforma constitucional», *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 19, Montevideo, 1967, pág. 15.

(8) Esta «coparticipación» necesaria se tradujo en la Constitución, especialmente en 1934 y 1952, en reiteradas referencias a los partidos políticos y la previsión expresa de que la integración de diversos órganos se hacía en base a una distribución de cargos fundada en los resultados electorales de los dos partidos mayoritarios. En la Constitución de 1952 la coparticipación estaba impuesta para la integración del Consejo Nacional de Gobierno (artículo 151) y los directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (artículo 185).

(9) Artículos 174, inciso 4, y 187. Los ministros designados en marzo de 1967, con el partido colorado teniendo mayoría en ambas Cámaras, fueron todos ciudadanos integrantes del partido colorado. Al estar ausente la Lista 15 del Gobierno, se planteó el problema del apoyo parlamentario, frente al texto del artículo 174, numeral 4, norma igual a la del artículo 162 de la Constitución de 1942. La forma de cumplir con la exigencia constitucional del apoyo parlamentario fue bajo la Constitución de 1942, objeto de un largo debate político y jurídico, que puede volver a plantearse ahora. El problema se estudia exhaustivamente en JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Constitución nacional*, tomo VI, págs. 14-15. Hasta hoy (febrero 1969), pese a los varios cambios materiales habidos bajo la presidencia de Pacheco Areco, a partir de diciembre de 1967, se ha mantenido un Gabinete totalmente colorado.

Con referencia a la integración de los directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, la Constitución de 1934 establecía un sistema fundado necesariamente en la coparticipación (artículo 183); la Constitución de 1942, en cambio, no la imponía (artículo 180), pero algún Gobierno la admitió —y fue llamada en ese momento, 1947-1950, «coincidencia»— traduciéndose en la integración bipartidista de los directorios de los Entes. La Carta de 1951 volvió a la coparticipación institucionalizada (artículo 187). La Constitución vigente, en cambio, no impuso la referida forma de coparticipación (artículo 185) (HÉCTOR GROS ESPIELL: «El proceso de la reforma constitucional», *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 19, Montevideo, 1967, pág. 15). El sistema vigente, naturalmente, no excluye la coparticipación posible en lo que se refiere a la integración de los directorios e, incluso, puede decirse que, por la mayoría exigida por el artículo 185, ella está prevista y puede resultar, según la integración del Senado, una solución política imprescindible. Al formarse en 1967 los

ción vigente. interpretadas considerando la realidad actual de la vida política uruguaya, implican el imprescindible acuerdo y la conjunción necesaria de los dos partidos históricos (10).

5. En este trabajo nos referiremos, primero, a los textos constitucionales positivos, que son meras reiteraciones a modificaciones de los incluidos, con respecto a los partidos políticos, en la Carta de 1952, y luego estudiaremos, concretamente, el artículo 77, numeral 11 de la Constitución vigente, para intentar, finalmente, sistematizar el régimen constitucional de los partidos políticos en el Uruguay.

6. Además de la norma incluida en el artículo 77, numeral 11, y de los diversos textos constitucionales que se refieren a los partidos políticos, es preciso tener en cuenta, para comprender adecuadamente el concepto que de los partidos políticos resulta de la Constitución, otras normas y principios incluidos en la Carta.

La afirmación de que la forma de gobierno de la nación es la «democrática republicana» (art. 82), implica la aceptación necesaria de un régimen político basado en la existencia de múltiples partidos, cuya constitución, denominación y acción debe ser libre (11), sin perjuicio del deber de cumplir con los requisitos que la ley les imponga; requisitos que no deben afectar en el principio de libertad en que se basa su existencia misma. Es decir, que los partidos políticos podrán constituirse y actuar libremente, gozando de iguales derechos y sometidos a iguales obligaciones, salvo excepción constitucional expresa (12).

primeros directorios de su Gobierno, el Presidente Gestido no los integró en base a una coparticipación bipartidaria, si bien designó, a título personal, a algunos militantes nacionalistas y a ciertos técnicos apolíticos.

(10) Artículos 208, inciso 2, y 236. Con respecto a esta norma, sin embargo, el nuevo régimen automático de provisión, debilita el principio del necesario acuerdo interpartidario. Artículo 308 con igual observación, y artículo 322.

(11) HÉCTOR GROS ESPIELL: *Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*, Ed. Centro de Estudiantes de Derecho, págs. 17-19; ANÍBAL LUIS BARBAGELATA: «Estatuto de los partidos políticos», en *Alcance y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya*, Montevideo, 1967, pág. 47.

(12) Este principio fue aceptado, sin duda, por las normas dirigidas a defender y asegurar la preeminencia de los partidos tradicionales (Constitución 1952, artículo 79 y disposición transitoria letra O, y leyes de lemas de 1934 y 1939). Estas normas, aplicables, en teoría, a todos los partidos políticos, suponían, en los hechos, la existencia de un estatuto especial para los partidos tradicionales. El artículo 79 de la Constitución de 1952, ha terminado con los aspectos de este sistema que dieron, en su momento, origen a críticas más duras. Nuestra opinión, al respecto, puede consultarse en: *El partido nacio-*

Ninguna razón ideológica puede impedir la existencia y acción dentro del orden jurídico, en el Uruguay, de un partido político. Los requisitos que la ley puede imponer para la constitución y actividad de los partidos no pueden llegar así al control de su ideología, que permanece absolutamente libre.

Sólo son admisibles aquellas normas legales dirigidas a establecer el Estatuto jurídico de los partidos para hacer factible su formación y acción ordenada, pero con respeto absoluto del principio de libertad. Con la Constitución vigente las posibilidades de regulación estatutaria se hacen más amplias, pero sin que ello permita, en forma alguna, afectar el principio antes referido (13).

La existencia de este necesario multipartidismo resulta ahora no sólo del régimen democrático republicano instituido por la Constitución, sino de un texto expreso incluido en la última reforma (art. 77, numeral 11).

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

En consecuencia, los partidos políticos no pueden tener, ni la ley puede atribuirles, el ejercicio de la soberanía ni en forma directa —lo que sólo puede hacer el Cuerpo Electoral—, ni en forma indirecta, lo que es competencia de los poderes representativos establecidos por la Carta, en la forma regulada por ella.

Los partidos sólo podrán tener, por tanto, la atribución de difundir su pensamiento político, social y económico, es decir, gubernamental, y la de organizar y encauzar la actividad del Cuerpo Electoral para que éste se

nal y la reforma de la Constitución, "La reforma y los partidos tradicionales", Montevideo, 1933, pág. 263; Esquema, cit., pág. 144. Ver, asimismo, La reforma constitucional de 1951, tomo I, págs. 672 y 675; JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: La Constitución de 1952, tomo II, pág. 92.

(13) El contralor de los actos electorales internos de los partidos políticos por la Corte electoral, no se ha realizado nunca en el Uruguay. Era ya posible constitucionalmente, para nosotros, bajo la Constitución de 1952, pero hubiera requerido una ley previa. (HÉCTOR GROS ESPIELL: *La Corte electoral*, Montevideo, 1960, pág. 286.) La solución, en virtud del actual numeral 11 del artículo 77, ha cambiado y la exponemos al analizar este texto (*supra*, numeral 11).

pronuncie, por medio del sufragio, en los casos y formas previstos por la Constitución.

Asimismo será a través de los votos obtenidos por los lemas y correspondientes sublemas partidarios, que se habrá de determinar la distribución de los cargos electivos en los órganos creados por la Constitución para los casos previstos por la Ley Fundamental o por la ley ordinaria cuando el órgano tuviera un origen legal.

De igual modo, los partidos podrán ejercer las competencias que fuera de estos casos generales les han sido asignadas expresamente por la Constitución (14).

Si bien, de hecho, la existencia de partidos políticos en su forma actual afecta radicalmente la esencia y el funcionamiento del sistema constitucional (15), no puede dudarse de que en el régimen uruguayo los partidos sólo pueden tener las competencias o atribuciones antes referidas, sin que sea posible asignarles el ejercicio de otras, ni pretender que ninguno de ellos pueda hablar o querer en nombre de la nación, ni ejercer ninguna atribución de las que la Constitución asigna al Cuerpo Electoral, a los poderes representativos o a los órganos creados por ella.

8. A pesar de que el partido político es una asociación, por lo que, en lo pertinente, le es aplicable el artículo 39 de la Constitución, la posibilidad, prevista genéricamente en la Carta, de que la ley declare la ilicitud de una asociación, no se puede referir al caso de los partidos políticos, salvo cuando «por medio de la violencia o de propaganda que incitase a la violencia tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad» (art. 8o, numeral 6) (15 bis).

(14) Artículos 59, apartado d), 77, numeral 4, y 324.

(15) Sobre este interesantísimo problema: HÉCTOR GROS ESPIELL: *Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*, Ed. Centro Estudiantes de Derecho, págs. 9 y 10, y *Periodismo y Derecho*, págs. 121 y 242.

(15 bis) La resolución del 12 de diciembre de 1967, disolvió diversas asociaciones ilícitas por buscar «la destrucción del régimen institucional de la República mediante la lucha armada» (Considerando 1). Estas asociaciones fueron: «Federación anarquista uruguaya», «Grupo de Independientes de Epoca», «Movimiento de Acción Popular Uruguaya», «Movimiento de Izquierda Revolucionaria», «Movimiento Revolucionario Oriental» y «Partido Socialista» (Resultado 4). El texto de la resolución y un agudo estudio de HORACIO CASSINELLI MUÑOZ: *La disolución de organizaciones políticas*, de severa crítica a la referida resolución, pero que no pone en duda la posibilidad de declarar la ilicitud de la acción de un partido por el hecho de que tienda por la violencia o por propaganda que incitare a la violencia, a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, se encuentra en la *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, tomo 65, núm. 10, pág. 266.

Como ya expresamos, la ley no puede declarar ilícito a un partido político por una razón ideológica (16). Sólo en el caso previsto por el artículo 80, numeral 6, o cuando el pretendido partido no sea tal, sino que se trate de una mera asociación que bajo el rótulo de partido tenga objetivos no políticos o persiga fines políticos por medios ilícitos no autorizados por el orden jurídico, podrá la ley, actuando dentro de los límites previstos por la Constitución, declarar su ilicitud y prohibir su actuación (17).

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

Aunque no existen normas generales al respecto, ello resulta de los principios aplicables. Sólo podría plantearse el problema de si, en el caso de que una ley futura regulara el régimen de afiliación a los partidos políticos, podría limitarse ese derecho, excluyendo a los extranjeros que no fueran ciudadanos legales (18) o que no tuvieran el derecho al sufragio previsto para determinados extranjeros por el artículo 78.

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

Sin embargo, mientras esa ley prohibitiva no se dicte, teniendo en cuenta la filosofía política en que se fundamenta la Sección II de la Constitución y el reconocimiento al derecho de asociación a todas las personas (artículo 39), no se podría prohibir administrativamente la afiliación de extranjeros a los partidos políticos.

(16) *Periodismo y Derecho*, pág. 121.

(17) Parece sostener una posición distinta, en el sentido de que la ley puede, discrecionalmente, declarar ilícito a un partido político, el señor CARLOS Balsa en «Estatuto Jurídico Constitucional de los partidos políticos uruguayos», diario *Hechos*, Montevideo, 17 de junio de 1967.

Sobre la inconstitucionalidad de la ley núm. 9.936, de 18 de junio de 1940, por violar estos principios, nos hemos extendido en nuestro estudio *Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*, págs. 19 y sigs.

(18) En el régimen constitucional uruguayo los ciudadanos son naturales o legales (artículo 73). Los ciudadanos legales son los extranjeros que han ejercido el derecho que les otorga el artículo 75, apartados a) y b).

Para la doctrina predominante —y es también nuestra opinión—, los ciudadanos legales no obtienen la nacionalidad uruguaya. Son, por tanto, ciudadanos extranjeros. Por ello nos referimos en el texto a «los extranjeros que no fueren ciudadanos legales».

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

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

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

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

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

Si bien la ley puede, dentro de ciertos límites, como lo ha hecho (19), reglamentar este derecho en función de la historia, la realidad política, los antecedentes y la necesidad de evitar confusiones, no hay duda de que no puede impedirse el derecho a elegir una denominación que responda a la voluntad de los integrantes del partido. Toda limitación, para ser compatible con el sistema constitucional, deberá ajustarse estrictamente a objetivos racionalmente admisibles para el orden jurídico y respetar los principios generales en que se funda nuestro régimen en la materia. Por lo demás, y esta afirmación sirve para todos los casos antes enunciados, las limitaciones al principio fundamental de la libertad deben ser interpretadas restrictivamente.

El derecho del partido político a actuar con libertad se integra con los derechos que resultan de las normas que reconocen la libertad de emisión del pensamiento por todos los medios y en toda materia, sin necesidad de previa censura (art. 29), y de la referente a la libertad de reunión pacífica:

(19) Artículo 1.º de la ley de 23 de mayo de 1939, artículo 1.º del Decreto-ley de 13 de julio de 1942 y Constitución de 1942, disposición transitoria letra D.

y sin armas (art. 38), que la Constitución garantiza no sólo a los habitantes individualmente considerados, sino también a los partidos como tales.

Por último, el partido político, en cuanto asociación, y por el hecho de ser una persona jurídica (20), a la que la Constitución reconoce el derecho de actuar por medio de sus autoridades, puede ser titular de diversos derechos de contenido patrimonial, en especial el de propiedad, garantizado por el artículo 32 de la Carta (21).

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

La actuación en la política es un deber moral de todo ciudadano; el voto es una obligación jurídica específica (artículo 37, numeral 2), pero no existe obligación de especie alguna con respecto a la actuación necesaria en un partido político.

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

a) El artículo 58, inciso 1, al disponer que «los funcionarios están al servicio de la nación y no de una fracción política» (22), usa esta expresión como sinónimo de partido político, es decir, que comprende tanto al partido como a un sector partidario, e incluso a una asociación que, desarrollando una actividad política, no tenga o no haya cumplido con las exigencias o los requisitos legales exigidos para actuar como partido. De tal modo el funcionario debe estar al servicio de la nación y no de un partido político o grupo político, cualquiera que sea su denominación.

(20) Ley de 11 de diciembre de 1935, artículos 1.º y 2.º

(21) Artículo 7.º de la ley de 11 de diciembre de 1935. El artículo 9.º libera de todo gasto las gestiones relacionadas con el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos.

Los inmuebles propiedad de los partidos, destinados a sedes de las organizaciones, están exonerados del pago de la contribución inmobiliaria (artículo 74 de la ley 11.490 de 18 de septiembre de 1950). El inciso 7 del artículo 134 de la ley 12.802, de 30 de noviembre de 1960, los incluye en la exoneración prevista por el artículo 69 de la Constitución y el artículo 69 de la ley 13.032, de 7 de diciembre de 1961, exonera a los donantes a los partidos políticos de todo impuesto nacional originado en sus actos de liberalidad.

(22) Este texto aparece en la Carta de 1934 como párrafo 1 del inciso 1 del artículo 57. Pasó en la Carta de 1951 a ser el párrafo 1 del inciso 1 del artículo 58, en un texto igual al vigente.

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

Asimismo, a contrario sensu, la Administración pública, en cuanto no es administración de un partido, no puede hacer distinción alguna para el ingreso, el ascenso y en general para la consideración de los derechos y deberes funcionales, con excepción de la que se base en la consideración de los talentos y virtudes (arts. 8.º y 76) (23), ni puede con su acción intentar favorecer o perjudicar a un partido político, porque su objetivo es única y exclusivamente el mejor servicio público.

b) El inciso 2 del artículo 58 establece: «No podrán constituirse agrupaciones con fines proselitistas utilizándose las denominaciones de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determina entre sus integrantes» (24).

Esta disposición, dirigida a poner fin a una práctica viciosa (25) y a asegurar más eficazmente la libertad política, prohíbe en ciertos casos la constitución de «agrupaciones con fines proselitistas». El partido político es una agrupación con fines de proselitismo político electoral, y por lo tanto, se incluye dentro de la prohibición genérica hecha por la Constitución, la prohibición específica de constituir partidos políticos que utilicen las denominaciones de reparticiones públicas o invoquen el vínculo que la función determina entre sus integrantes.

c) El artículo 59 (26) hace aplicable el Estatuto del Funcionario, que la ley ha de establecer, a los funcionarios «de la Corte Electoral y sus dependencias, sin perjuicio de las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos».

Esta norma se incluyó en la reforma de 1951 y estuvo dirigida a dar

(23) Consulta elevada al Consejo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales el 5 de marzo de 1963, en *Periodismo y Derecho*, pág. 206.

(24) La norma nace en la Reforma de 1951 (artículo 58, inciso 2) y se mantiene sin cambio en la Carta vigente.

(25) *La reforma constitucional de 1951*, Montevideo, 1952, tomo 1, pág. 639.

(26) El actual artículo 59 tiene su origen en los incisos 2 y 3 del artículo 57 de la Constitución de 1934, que no sufrió modificación en 1942. En 1951 el inciso 2 del artículo 57 pasó a ser el acápite de un nuevo artículo, el 59, que agregó los apartados A), B), C), D y E). El inciso 3 del artículo 57, pasó a ser, con modificaciones, el artículo 61. La Carta vigente mantuvo sin cambio estos textos de la Constitución de 1951.

fundamento constitucional a un régimen ya existente en los hechos, pero cuya legitimidad podía aparecer como dudosa. El sistema, que desde 1952 tiene base constitucional, tiene como objetivo el de permitir a los partidos políticos, a través de funcionarios de confianza, controlar el funcionamiento administrativo de la Corte Electoral y de todos los Organismos que de ella dependen. Es un régimen excepcional, derivado de la naturaleza de las competencias que cumple la Corte y que tiende a asegurar, a través de la existencia de la confianza partidaria en los funcionarios, un mejor contralor electoral (27).

Pero este régimen excepcional, para no ser desvirtuado, debe interpretarse teniendo en cuenta que los funcionarios estén al servicio de la nación y no de un partido político. Consiguientemente, el certificado de confianza partidaria no podrá significar nunca que los funcionarios electorales están a las órdenes del partido en vez de estar al servicio de la nación. Son funcionarios que dependen de la Corte Electoral y no de los partidos políticos. Es por esto por lo que las reglas destinadas a asegurar el contralor a los partidos políticos, a que se refiere la Constitución, sólo podrán ser normas dirigidas a asegurar que los funcionarios electorales se encuentren, para el mejor cumplimiento del servicio público a su cargo, unidos por un vínculo especial de confianza con los partidos políticos (28).

d) El numeral 3 del artículo 77, al establecer como una de las bases para el ejercicio del sufragio la «representación proporcional integral» (28 bis), supone la necesaria existencia de los partidos políticos para la adjudicación de los cargos electivos, de acuerdo con los sufragios obtenidos por los partidos, y dentro de ellos, por los sublemas y listas.

Pero, además, esta norma ha tenido una fundamental importancia política en cuanto la aplicación de la representación proporcional tuvo como efecto no sólo el mantenimiento de la existencia de los partidos menores, de los llamados partidos de ideas, sino que también, combinada con el doble voto simultáneo, ha provocado, o mejor dicho, institucionalizado la ruptura de la unidad de los partidos tradicionales, divididos permanentemente, sin perjuicio de su unidad formal bajo el lema, en grupos diversos, con can-

(27) HÉCTOR GROS ESPIELL: *La Corte electoral*, págs. 245 y sigs.

(28) HÉCTOR GROS ESPIELL: *La Corte electoral*, pág. 247. La enumeración de las normas dirigidas a asegurar y organizar esta confianza partidaria y la descripción del régimen, en sus antecedentes y en su situación actual, puede consultarse en la obra citada, págs. 245 y siguientes.

(28 bis) El actual numeral 3 del artículo 77 aparece en la Constitución de 1918 y se mantiene inalterable en las Cartas de 1934 y 1942 (artículo 68), así como en las de 1952 y 1967 (artículo 77).

datos diferentes e incluso opuestos, en muchas ocasiones, en lo que respecta a las soluciones gubernamentales (28 ter).

e) El artículo 77, numeral 4, inciso 1, luego de prohibir a ciertos funcionarios todo acto político público o privado, salvo el voto, no incluye en esta prohibición «la concurrencia de los directores de los entes autónomos y de los servicios descentralizados a los Organismos de los partidos que tengan como cometido específico el estudio de los problemas de gobierno, legislación y administración».

Esta norma, incluida en la reforma de 1951, debido al reconocimiento de que era «natural» el contacto de estos funcionarios con los demás gobernantes (29), se refiere a los Organismos partidarios que tengan como cometido el estudio de las cuestiones de gobierno, legislación y administración. Parte, por tanto, del reconocimiento de la importancia de la consideración, en el seno de las autoridades partidarias, tanto nacionales como departamentales, de estas cuestiones, y sobre la base de este reconocimiento establece una excepción a la prohibición impuesta en el numeral 4 del artículo 77. Presupone asimismo que los partidos tienen Organismos dedicados a la consideración específica de los problemas gubernamentales en sentido lato. Estos Organismos partidarios así denominados por la Constitución derivan su existencia de las Cartas orgánicas respectivas. No existiendo un Estatuto legal que reglamente la disposición constitucional, debe entenderse que toda autoridad partidaria, cualquiera que sea su denominación y cualquiera que sea su ámbito de acción (nacional o departamental), que tenga entre sus competencias el estudio específico de los problemas a que se refiere la Constitución, se incluye dentro de la previsión hecha por la Carta.

El mismo numeral 4 del artículo 77, inciso 2, establece que la denuncia a la Corte Electoral, órgano competente para conocer y aplicar las sanciones previstas por la Constitución para los delitos electorales, que se tipifican por la comisión de las conductas prohibidas por la Constitución, podrá ser hecha por «las autoridades nacionales de los partidos» (30).

Es decir, que a estas autoridades partidarias (Convenciones, Asambleas,

(28 ter) MARTÍN C. MARTÍNEZ: *Ante la nueva Constitución*, Ed. Clásicos Uruguayos, Montevideo, capítulo IV, parte II.

HÉCTOR GROS ESPIELL: «Debemos abandonar la representación proporcional», en *Rev. D. J. A.*, tomo 46, pág. 225.

(29) *La reforma constitucional de 1951*, tomo I, pág. 642.

(30) En las Constituciones de 1934, 1942, 1952, sólo estas autoridades podían hacer la denuncia. La reforma de 1967 atribuyó este derecho también a las dos Cámaras y al Poder ejecutivo.

Directorios, Juntas Ejecutivas, etc.), con la sola exigencia de que sean de carácter nacional, encomienda la Constitución la específica competencia de reglar, a través de la posibilidad de denunciar a la Corte Electoral, la aplicación de una norma dirigida a asegurar la libertad política y la verdad del sufragio. Si bien la Carta vigente no asigna ya a las autoridades partidarias la competencia exclusiva de formular las denuncias ante la Corte, ya que comparten esta competencia con otros órganos, no por ello disminuye la significación del hecho de que sea a las autoridades de los partidos que la Constitución encomienda esta delicada y fundamental atribución.

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

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

g) En el numeral 9, inciso 2 del artículo 77, al establecer que las listas de candidatos para ambas Cámaras y para Presidente y vicepresidente de la República deben figurar en una hoja de votación, y que ésta, así como también la que contiene la lista de candidatos a Intendente, Junta Departamental y Juntas Locales Autónomas, tiene que individualizarse con un lema, que es el nombre del partido político, está disponiendo que no puede haber candidaturas para cargos electivos si no es en una hoja de votación individualizada por un lema, es decir, perteneciente a un partido político.

De tal modo, la Constitución, al prohibir las candidaturas no partidarias, está reconociendo un carácter fundamental e ineludible del partido político para el encauzamiento de la voluntad electoral del Cuerpo Electoral (31).

(31) Esta concepción excepcional del partido político que efectúa la Constitución se desarrolla y, si se quiere, se acentúa por la ley, al disponer el reintegro, dentro de ciertos límites, de los gastos electorales de los partidos, ya sea por la vía del reintegro de los costos de impresión de las hojas de votación (artículo 30 de la ley núm. 8.312,

h) Finalmente, en lo que se refiere al artículo 77, y dejando sin estudiar el numeral 11, que será analizado por separado, hay que señalar que los numerales 6 y 7, al referirse a las Corporaciones electorales, no incluyen en éstas a los partidos políticos o a sus órganos. La acepción constitucional de la expresada Corporación electoral debe buscarse en el contexto armónico de estos dos numerales y de los artículos 59, apartado D), y 322, apartado B). Y la conclusión que resulta es de que son Corporaciones electorales únicamente la Corte Electoral y los diversos órganos creados por la ley que de ella dependen.

i) El artículo 79, inciso 1, es el resultado de un texto incluído en la reforma de 1952 y modificado en la Constitución de 1967 (32).

La Carta vigente suprimió los incisos 2 y 3 del artículo 79 de la Constitución de 1952, amplió el inciso 1, agregándole dos párrafos, y adicionó al artículo un inciso nuevo referente a otra materia.

La norma que hoy rige, en lo que interesa a este estudio, es decir, el inciso 1, establece que 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 permanente, debe haber participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria. La ley, por dos tercios de

de 17 de octubre de 1928; artículo 1.º de la ley núm. 11.603, de 18 de octubre de 1950) o del pago directo «de los gastos de los partidos en las elecciones (artículo 1.º de la ley número 12.450, de 19 de octubre de 1954, y artículo 1.º de la ley núm. 12.561, de 21 de octubre de 1958). La solución, sin embargo, no resulta de una norma permanente, sino de disposiciones legislativas específicas, dictadas para cada acto electoral.

(32) El artículo 79 de la Constitución de 1952 tenía tres incisos. El inciso 1 es el antecedente del actual inciso 1 del artículo 79, que agregó dos párrafos al texto originario. Los incisos 2 y 3 establecían un régimen excepcional para la acumulación de votos entre fracciones que pertenecieron a un mismo partido y que posteriormente adquirieron o emplearon un nuevo lema (inciso 2), permitiendo, asimismo, que las personas vinculadas a fracciones que pertenecieron a un mismo partido y que posteriormente adquirieron o emplearon un nuevo lema fueran incluídas en las listas de candidatos de esas fracciones (inciso 3), derogando así, para esos casos, la norma incluída en el artículo 6.º de la ley de 23 de mayo de 1939 (*Periodismo y Derecho*, pág. 226).

Este régimen de la Carta de 1952, de evidente proteccionismo hacia los partidos tradicionales fue severamente criticado, aunque, en verdad, se fundó en la constitucionalización de la realidad política del país, en una voluntad de defender y mantener la división partidaria existente (*Esquema*, cit., pág. 144); MARTÍN R. ECHEGOYEN: *Constitucionalizar la realidad viviente de nuestro país*, y ALVARO VARGAS GUILLEMETTE: «La acumulación de votos por lema», en *El partido nacional y la reforma de la Constitución*, páginas 228 y 241. Las críticas se encuentran resumidas en JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *La Constitución de 1952*, tomo II, págs. 92-95.

votos del total de componentes de cada Cámara, podrá modificar este requisito (33).

En primer término, debe señalarse que la supresión de los incisos 2 y 3 del artículo 79 de la Constitución de 1952 pone término a un régimen excepcional en favor de los partidos que tuvieron un común origen histórico, sistema que parecería aplicable para los dos partidos tradicionales, pero que pensado para el caso del Partido Nacional, dada la situación *de facto* en que éste se encontraba (34), como consecuencia del Decreto-ley de 13 de julio de 1943 y de la disposición transitoria letra d) de la Constitución de 1942, podía haber sido también aplicable a la situación de los Partidos Comunista y Socialista. En este sentido, la supresión del texto de 1952 constituye una nueva afirmación del principio de la igualdad jurídica de los partidos (35).

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

El primer párrafo del inciso 1 del artículo 79, mantenido sin cambio alguno en 1967, constituye una disposición dirigida a beneficiar a los partidos políticos permanentes, únicos a los que puede aplicarse el régimen

(33) El artículo 79, inciso 2. del proyecto presentado por legisladores nacionalistas a la Asamblea General, decía: «Un lema para ser considerado permanente debe haber participado en dos comicios nacionales ordinarios consecutivos, obteniendo en ambos representación parlamentaria». Dentro de una estructura similar a la del texto constitucional vigente —del que es la fuente—, imponía un sistema más exigente: «Dos comicios nacionales ordinarios consecutivos» y no contenía el actual párrafo tres: «La ley por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara podrá modificar dicho requisito».

En cambio, el proyecto colorado presentado por iniciativa popular, tenía una estructura totalmente diversa, suprimía toda referencia constitucional a los partidos permanentes y accidentales a los efectos de la acumulación de votos y afirmaba genéricamente la aplicación del sistema del doble voto simultáneo, en un régimen basado en lemas y sublemas, cuyo tratamiento debería ser igualitario, siendo enteramente libre la integración de las listas de candidatos.

El proyecto interpartidario —fuente directa del texto actual— siguió la arquitectura del proyecto nacionalista.

(34) El partido nacional, dividido formalmente en dos sectores, como consecuencia política del golpe de Estado de 1933, división fundada en una escisión manifestada desde antes, actuó electoralmente desde 1942 en dos lemas distintos (partido nacional y partido nacional independiente) que no acumulaban sus votos. El proceso de unificación comienza con efectividad en 1954 y se concreta totalmente en 1958 (*Esquema*, cit., pág. 149).

(35) HORACIO CASSINELLI MUÑOZ: «Primeras reflexiones sobre la nueva Constitución», *La mañana*, Cuadernos de síntesis, núm. 2, enero de 1967, pág. 39; ANÍBAL LUIS BARBAGELATA: Op. cit., pág. 47.

de doble voto simultáneo con acumulación de todos los votos emitidos por diversas listas bajo el mismo lema.

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

Sin embargo, el informe de la Comisión de Reforma Constitucional de la Cámara de Representantes de 21 de septiembre de 1951 decía que «los nuevos partidos, para poder acumular votos dados por diversas listas, deberán demostrar que responden a una realidad de la opinión nacional cuando en dos elecciones han obtenido cargos legislativos» (36).

La eventual discrepancia entre la ley de 1937 (una elección nacional o más de una elección departamental) y el criterio de la Comisión informante de la Cámara de Representantes —discrepancia que, sin embargo, podía no ser tal si se refería sólo al caso del inciso 2 del artículo 79, dado lo dispuesto por la disposición transitoria, letra O)—, queda ahora, de cualquier modo, salvada. En efecto, el párrafo segundo del inciso 1 del artículo 79, agregado en 1967, establece que un lema, para ser considerado permanente, debe haber participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria. Se afilia, por tanto, el nuevo texto constitucional a la solución de la ley de 1937 (haber intervenido en un comicio o elección nacional anterior), pero agrega un nuevo requisito: haber obtenido representación parlamentaria.

No hay duda de que técnicamente la adición ha sido feliz, porque era necesario que el texto mismo de la Constitución definiera el concepto de partido permanente, ya que sólo en virtud de la existencia de un partido permanente es posible, de acuerdo con lo previsto por la propia Constitución, la acumulación de los votos de listas diferentes bajo un mismo lema.

Es necesario, finalmente, tener en cuenta que la probabilidad de acumulación está otorgada a todos los partidos permanentes y no sólo a los dos partidos tradicionales (37), como con error se ha afirmado en algunas ocasiones.

(36) *Reforma constitucional de 1951*, tomo I, pág. 644.

(37) JULIO M.^a SANGUINETTI y ALVARO PACHECO SERÉ: *La nueva Constitución*, Montevideo, 1967, pág. 65.

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

La Constitución autoriza, sin embargo, a la ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, a modificar este concepto de partido permanente al permitirle cambiar los requisitos exigidos por el inciso 2 (inciso 3).

Para los partidos accidentales, que serán los que no poseen las condiciones exigidas por la Constitución o por la ley que se dicte en el futuro, según lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 77, se admite el sistema de lista, pero no el de doble voto simultáneo, es decir, acumulación de listas distintas bajo un lema común (38).

La referencia a la elección de representantes que hace el inciso 1 del artículo 79 significa que se permite en este caso la acumulación de listas distintas presentadas en diferentes departamentos, aun cuando se trate de partidos accidentales, a los efectos previstos por el artículo 88 de la Constitución, reglamentado por los artículos 8.º y 9.º de la ley Complementaria de elecciones de 22 de octubre de 1925.

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

j) El artículo 80 establece como causal de suspensión de la ciudadanía legal y del derecho que otorga el artículo 78, el hecho «de formar parte de organizaciones sociales o políticas que por medio de la violencia o de propaganda que incitase a la violencia tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad», entendiéndose por tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las secciones 1 y 2 de la Constitución (39).

Es decir, que un partido político (organización política) que tuviera este objetivo de destrucción de las bases fundamentales de la nacionalidad y usara como medio para alcanzarlo la violencia o la propaganda que incitase a la violencia, traería como consecuencia para aquellos de sus integrantes

(38) *Reforma constitucional de 1951*, tomo I, pág. 644.

(39) Esta disposición nació en la Carta de 1934 (artículo 70, 7). Se mantuvo en 1942 (artículo 70, 7), y 1952 (artículo 80, 7). La Constitución vigente le agregó: «O de propaganda que incitase a la violencia.»

que fueran ciudadanos legales o extranjeros en la situación del artículo 78 la suspensión de la ciudadanía o del derecho otorgado por este artículo.

Norma excepcional esta del artículo 80, que refiere a una persona física la consecuencia de una actitud y de un procedimiento de acción de una persona jurídica, de la que forma parte la persona física, debe, naturalmente, ser interpretada con un criterio restrictivo. Así, debe entenderse que sólo los integrantes de las autoridades y órganos partidarios o los afiliados al mismo pueden ser alcanzados por la norma. A los meros simpatizantes, a los concurrentes a actos públicos organizados por el partido en cuestión no se les podría aplicar el numeral 6 del artículo 80.

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

De esta causal de suspensión de la ciudadanía —que no es aplicable a los ciudadanos naturales— resulta asimismo un criterio de ilicitud que la ley puede utilizar para declarar que un partido político que entra en la tipificación dada por el artículo 80, numeral 6, es una asociación ilícita. Es lo que ha hecho la ley número 9.936, de 18 de junio de 1940, y concretamente con respecto a los partidos políticos, el artículo 12 de la ley de 23 de mayo de 1939, que dispone que «el lema o denominación partidaria será negado a quienes constituyan Organismos sociales o políticos que, por medio de la violencia, tiendan a destruir las bases de la nacionalidad» (39 bis).

k) El artículo 88, al establecer el régimen de integración de la Cámara de Representantes, dispone que en el sistema de representación proporcional que se debe adoptar se tomarán «en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país» (40).

Esta norma en que se fundamenta constitucionalmente el tercer escrutinio —procedimiento electoral que hace posible que se consideren no sólo los votos emitidos para cada lema en cada uno de los departamentos, sino también los restos sobrantes en todos el territorio de la República— implica, además, reiterar el concepto, ya afirmado por el artículo 77, numeral 9, inciso 2, de que es a través de los partidos políticos, y sólo por medio de ellos, por los que se canaliza la voluntad electoral del Cuerpo Electoral.

No podría, en consecuencia, establecerse un sistema de listas de candidatos para la Cámara de Representantes, en el que éstas no estuvieran ca-

(39 bis) Ver nota 15 bis.

(40) La referencia aparece en la Carta de 1942 (artículo 78). La inexistencia del precepto había permitido justamente considerar derogado por la Corte electoral, por imperio constitucional, el régimen del tercer escrutinio establecido por la ley.

racterizadas por un lema, es decir, en que no fueran las listas de un partido político.

l) El artículo 94, referente a la integración de la Cámara de Senadores, supone, al igual que el artículo 88, y también como aplicación concreta del régimen general previsto por el numeral 9, inciso 2, del artículo 77, la existencia de un sistema que significa la intermediación necesaria de los partidos políticos en el proceso electoral (41).

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

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

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

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

m) En cuanto a la elección de Presidente y vicepresidente de la República, se establece un régimen fundado en el doble voto simultáneo, en el que no cabe la acumulación por sublemas (art. 151). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 77, inciso 2 del numeral 9, las listas de candidatos para estos cargos deben individualizarse con un lema y se incluyen en la misma hoja de votación de las listas de candidato para ambas Cámaras.

La elección de Presidente y vicepresidente de la República es así, en la

(41) El régimen de provisión expresa de la existencia de partidos políticos en la integración del Senado aparece en la Carta de 1934 (artículos 85 y 86). La Constitución de 1918 no se refería a los lemas o a los partidos (artículos 26 y 27). Pese al cambio ocurrido en 1942, se mantuvo la esencial del sistema nacido en 1934, en cuanto a que la Constitución previera que es en base a los votos obtenidos por el lema, que se aplica el sistema previsto para la integración del Senado (artículo 87). El régimen continuó con respecto a esta cuestión, sin alteraciones, en 1952 y 1967 (artículos 95 y 96).

Constitución vigente, el resultado de candidaturas necesariamente presentadas por los partidos políticos (42). Pero, además, para que sea factible la acumulación de listas diferentes, debe tratarse de listas pertenecientes a lemas permanentes (art. 79).

De tal modo, no sólo es imposible la presentación de candidaturas no partidarias, sino que, para que juegue el sistema del doble voto simultáneo, tiene que tratarse de candidaturas incluídas en listas de un lema permanente, dificultándose así la posibilidad de conjunciones electorales bajo lema accidental para la elección de Presidente y vicepresidente de la República.

La sustitución del Presidente y del vicepresidente (arts. 153, 155 y 157) reconoce y respeta también la unidad política y partidaria que la Constitución protege.

n) Este sistema, en cuanto considera al partido político como elemento necesario para la acción electoral y la confección de listas y realiza la adjudicación de los cargos electivos sobre la base de los votos obtenidos por los lemas y sublemas partidarios, es también el que la Constitución sigue para la elección de Intendente, Junta Departamental y Juntas Locales (artículos 270, 271, 272 y 287).

ñ) En lo que se refiere a la Corte Electoral, cuatro de sus miembros titulares deberán ser representantes de los partidos y serán elegidos por la Asamblea General, por el sistema del doble voto simultáneo, 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 (art. 324).

La razón de ser de estos miembros representantes de los partidos (43), constitucionalizada en 1952, aunque ya prevista en la Carta de 1942 (artículo 267) y asegurada legislativamente por el Decreto-ley de 13 de febrero de 1943, primero, y por la ley 11.004, de 24 de diciembre de 1947, después, radica en el interés de que en la Corte estén representadas las grandes corrientes de la opinión política. Los miembros partidarios tienen los mismos derechos y deberes de los restantes miembros de Corte, y sólo se distingue

(42) Esta dificultad es aún mayor si se considera que las listas de candidatos para Presidente y vicepresidente de la República no pueden estar en hojas separadas, de acuerdo con el régimen establecido por el artículo 79.

(43) Ya la ley de 9 de enero de 1924 preveía la existencia de delegados de los partidos ante la Corte (artículos 181, 182 y 183), y atribuía a los partidos políticos la posibilidad de fiscalizar y controlar todos los actos y procedimientos de las autoridades y oficinas electorales (artículo 179). Igualmente la ley de elecciones de 1925 previó la existencia de dos delegados de las fracciones políticas en las Comisiones receptoras de votos (artículos 58, 63, 70, 72, 74, 78 y 112), y en las Comisiones escrutadoras (artículo 126), y reglamentó, en general, la institución de los delegados partidarios (artículos 166 - 172 y ley de 19 de octubre de 1928, artículo 26).

el Estatuto jurídico de unos y otros en los casos constitucionalmente previstos. Los miembros partidarios, aunque portavoces de los dos grandes partidos en la Corte Electoral, no son los mandantes de éstos, en el sentido que la expresión tiene en el Derecho privado y no están unidos a los partidos por un vínculo esencialmente revocable (44).

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

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

11. El numeral 11 del artículo 77 fue incluido en la reforma constitucional sancionada por el Poder legislativo el 24 de agosto de 1966, plebiscitada el 27 de noviembre de 1966 y entrada en vigencia el 15 de febrero de 1967, con excepción de las secciones VIII, IX, X, XI y XVI, que entraron a regir en marzo de 1967 (disposiciones transitorias letras A y B).

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

En efecto, ya las bases de reforma presentadas en 1965 por el profesor Justino Jiménez de Aréchaga contenían una norma relativa a los partidos políticos, en que se hacía mención de algunas de las cuestiones reguladas luego por el numeral 11 (45). En cambio, ni el proyecto presentado a la Asamblea General el 28 de abril de 1966 por legisladores pertenecientes al Partido Nacional, ni el proyecto presentado por iniciativa popular el 24 de mayo de 1966 y apoyado por diversos grupos del Partido Colorado (46), contenían ninguna disposición que pudiera conceptuarse un antecedente del texto actual.

La fuente directa fue el proyecto interpartidario, elaborado por una Comisión especial, aprobado por la Asamblea General el 24 de agosto de 1966 y sometido al plebiscito del 27 de noviembre junto con los otros tres proyectos. Este proyecto, que fue el triunfante en el acto plebiscitario, contó

(44) El estudio minucioso del Estatuto Jurídico de los Miembros Partidarios, el análisis de la tesis opuesta y el amplio fundamento de la que se afirma en el texto, se encuentra en nuestra obra *La Corte electoral*, págs. 159 y sigs.

(45) *El proceso de la reforma constitucional*, pág. 23, nota 24.

(46) *El proceso de la reforma constitucional*, págs. 16 y 17.

con el apoyo del Partido Colorado y de diversos sectores del Partido Nacional (47).

La inclusión en la Carta de un texto concreto destinado a determinar las bases del Estatuto jurídico de los partidos políticos constituye, sin duda, un progreso en la evolución de nuestro Derecho político.

Por lo demás, este numeral 11 del artículo 77 puede ser un caso en que, como otros tantos conocidos, el sentido del precepto vaya mucho más allá del pensamiento de sus redactores.

En efecto, se ha dicho que contiene meras enumeraciones teóricas, sin sanción efectiva, y que su efecto será únicamente el de abrir el camino a la regulación legal (48). No conceptuamos exacta esta interpretación. El numeral 11 del artículo 77 contiene normas diversas que aparejan distintas consecuencias jurídicas. Corresponde, en consecuencia, analizarlas por separado y precisar las conclusiones con respecto a cada una de ellas.

El párrafo primero del numeral 11 del artículo 77 establece: «El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad» (49). Este texto, que afirma el principio fundamental en que se basa la existencia y actuación de los partidos políticos, no hace más que reiterar una verdad ya existente en nuestro sistema constitucional, que se derivaba de los principios generales del régimen, de la historia política de la República y de la realidad de la vida institucional del país.

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

En este sentido entendemos que la prohibición de incluir en una lista de

(47) Op. cit., págs. 17-25.

(48) JULIO MARÍA SANGUINETTI y ALVARO PACHECO SERÉ: Op. cit., pág. 65.

(49) Constitución francesa de 1958, artículo 4.º: «Los partidos y agrupaciones políticos concurren a la expresión sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia.»

Constitución italiana de 1947, artículo 49: «Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir, según el método democrático, a determinar la política nacional.»

Ley fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949, artículo 21, numeral 1: «Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación es libre. Su organización interior debe ser conforme a los principios democráticos. Deben rendir cuenta públicamente del origen de sus recursos.»

candidatos de un partido personas que notoriamente pertenezcan a otro ha quedado derogada. Esta prohibición, fundada en una norma legal (art. 6.º, ley de 23 de mayo de 1939), única disposición que regía en el momento, ya que el artículo 86 de la Carta de 1934, modificado por la ley de 30 de diciembre de 1936, quedó suprimido con la entrada en vigor de la Carta de 1942 (50), sufrió una limitación por el artículo 79, inciso 3, de la Constitución de 1952, que, sin embargo, suponía la existencia de la prohibición, ya que sólo creaba un régimen permisivo excepcional para «las personas vinculadas a fracciones que pertenecieran a un mismo partido y que posteriormente adquirieran o emplearan un nuevo lema».

Ahora, al suprimirse el inciso del artículo 79 de la Carta de 1952 y afirmarse expresamente el principio de libertad, no puede existir ya prohibición alguna para que cualquier persona, libremente, figure en la hoja de votación de cualquier partido (51).

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

El numeral II del artículo 77 impone asimismo a los partidos políticos el deber de «ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades» (inciso a) (52).

(50) *Periodismo y Derecho*, págs. 226-228.

(51) HORACIO CASSINELLI MUÑOZ: *Op. cit.*, pág. 40.

(52) Sobre la cuestión de la democraticidad interna, y el problema planteado, en especial por el artículo 49 de la Constitución italiana, ver *La Corte electoral*, pág. 57, y la bibliografía allí citada. De igual modo, aunque en este caso el problema es distinto, pues abarca los dos aspectos de la actividad de los partidos, ver ley Fundamental de la República Federal de Alemania, artículo 21, que distingue entre la organización democrática interna (numeral 1) de los partidos y su ideología o actitud, que si es contraria al orden liberal y democrático o se dirige a eliminar o poner en peligro la existencia de la República, provoca la inconstitucionalidad del partido que es declarada por el Tribunal Constitucional Federal (numeral 2).

La Constitución francesa de 1958 en su artículo 4.º parece referirse a la democraticidad externa. En efecto, el párrafo segundo dice: «Se forman y ejercen su actividad libremente», y el párrafo tres dispone sólo: «Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia.» El anteproyecto preparado por el Gobierno no contenía ningún artículo sobre los partidos políticos. En cambio el redactado por el Comité Con-

Esta exigencia constitucional no constituye una disposición de tipo programático, sino que, por el contrario, es una norma jurídica perfecta, que impone un deber y lo hace inmediatamente exigible (52 bis). Es una norma que, como consecuencia de lo dispuesto por otras normas constitucionales y legales, que deben integrarse armónicamente para una adecuada interpretación, resulta aplicable jurídicamente. Al obligar a una conducta concreta y crear derechos y deberes correlativos, supera el carácter meramente programático que algunos creyeron ver en ella.

En primer término hay que señalar que la obligación de ejercer efectivamente la democracia interna, es decir, la exigencia de que el partido elija democráticamente sus autoridades, no debe confundirse con la exigencia de que el partido tenga una ideología democrática. La Constitución distingue ambas cuestiones, esencialmente diferentes, y mientras que obliga al ejercicio de la democracia para la elección de autoridades, no establece ninguna previsión sobre la democraticidad externa, ya que sólo es dable exigir al partido político que no trate, mediante la violencia o la propaganda que incite a la violencia, de destruir las bases esenciales de la nacionalidad.

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

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

Finalmente, de esta disposición resulta una conclusión muy importante. Si la Constitución ha creado la Corte Electoral para atender en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (art. 322, apartado a), y si impone a los partidos políticos el deber de ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades (art. 77, numeral 11),

sultivo Constitucional incluía únicamente lo que actualmente es el párrafo tres, sin ninguna referencia al problema regulado por el párrafo dos vigente. (MAURICE DUVERGER: *Constitutions et Documents Politiques*, París, 1966, págs. 157 y 158). Es decir, que no hay en el régimen francés ninguna norma constitucional expresa sobre la necesidad de una organización interna democrática. Ello no implica que no pueda llegarse interpretativamente a la conclusión afirmativa, sobre la base del análisis y de las consecuencias de la exigencia de que respeten, genéricamente, los principios de la democracia.

(52 bis) ANÍBAL L. BARBAGELATA: Op. cit., pág. 48.

debe concluirse que existe un órgano creado por la Constitución al que se le encomienda entender en estos actos electorales internos de los partidos políticos. Como consecuencia de ello, de la atribución de una facultad a una autoridad pública, la norma constitucional no dejará de aplicarse por falta de reglamentación, ya que ésta habrá de ser suplida recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales del Derecho y a las doctrinas generalmente admitidas (art. 332).

Bajo el régimen de la Carta de 1952 decíamos que sólo en el caso de que la Constitución impusiera necesariamente la existencia de actos electorales para elegir a las autoridades partidarias podría concluirse que la Corte Electoral sería competente para controlar los actos electorales internos de los partidos políticos (53).

Este supuesto, que no se daba en la Carta de 1952, existe ahora, por lo que entendemos, reiterando la opinión ya expresada, que «la existencia de actos electorales necesarios para integrar los órganos directivos de los partidos políticos significa que la Corte Electoral tiene competencia respecto de ello, en virtud del sentido amplio que la expresión actos electorales posee en el texto constitucional. Y esta competencia constitucional existirá aunque no haya una norma legal expresa, bastando que el régimen electivo para la integración de los órganos directivos de los partidos políticos establezca preceptivamente» (54).

12. Finalmente, el artículo 77, numeral 11, obliga a los partidos políticos a «dar la máxima publicidad a sus Cartas orgánicas y programas de principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente» (inciso b).

La Constitución no impone directamente al partido político la obligación de tener Carta orgánica y programa de principios —extremos, por lo demás, ya existentes en la vida política uruguaya y que la futura ley reglamentaria podrá regular— (55), sino que presupone esta obligación y se limita a obligar a los partidos a que den a estos documentos la máxima publicidad.

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

(53) *La Corte electoral*, pág. 286; *Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*, págs. 25-27.

(54) *La Corte electoral*, pág. 282.

(55) La ley obliga a que los partidos políticos, para plantear el reconocimiento de su personalidad jurídica (artículos 1.º y 2.º), presenten su «Carta Orgánica o Estatutos» y que éstos serán inscritos en un registro especial que llevará al efecto el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social (actualmente Ministerio de Cultura).

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

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

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

Sólo les está impedido actuar por medio de la violencia o incitar a ella, es decir, pretender alcanzar sus fines por medios no electorales. En cuanto personas jurídicas gozan de todos los derechos que les corresponden como tales y están sujetos a todas las obligaciones que la ley, respetando su naturaleza, les imponga.

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

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

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

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

Sin perjuicio de ello, en función de la realidad histórica y social del país la Constitución y la ley han definido un estatuto excepcional en beneficio de los partidos permanente. De igual modo la existencia actual de normas referentes a mayorías excepcionales, supone la consideración constitucional de las consecuencias del hecho histórico y político de que la República tradicionalmente se divide en dos partidos que recogen más del 85 por 100 del electorado, partidos que responden a una constante equilibrada y verdadera divi-

sión de la República y que, en los últimos años, han iniciado un proceso de rotación en el poder (56).

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

Los partidos son, también, reconocidos y reglamentados en su función de contralor de todos los procesos y actos electorales.

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

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

14. Con razón Barbagelata decía en un reciente estudio: «Y tanto, que si hace cincuenta años Aréchaga pudo decir enfáticamente que la gran cuestión de los Gobiernos representativos —y del Gobierno uruguayo— era la cuestión electoral, ahora, media centuria después, parafraseando al ilustre maestro, cabe expresar que la gran cuestión de los Gobiernos democráticos y, especialmente, del Gobierno democrático que el Uruguay aspira a practicar con autenticidad, es y habrá de seguir siendo, por un largo término, la cuestión de los partidos políticos.»

«Una democracia —ha dicho Georges Vedel— no puede vivir sin partidos organizados, pero puede morir por la acción de los partidos.»

Como en pocas ocasiones, hoy en el Uruguay se puede comprobar la plena verdad de esta afirmación.

HÉCTOR GROS ESPIELL

(56) *Esquema de la evolución constitucional*, págs. 148 y sigs.

