

## 160. Otros sistemas

¿Qué otras formas podría haber de organizar el Poder Ejecutivo y sus relaciones con el Poder Legislativo?

Una de ellas podría ser la de que el Poder Ejecutivo estuviera obligado a seguir la orientación política del Poder Legislativo. No se trataría simplemente de cambiar a los Ministros, pero manteniendo la separación de Poderes como ocurre en el régimen parlamentario, sino que el propio Poder Legislativo pudiera, sin necesidad de sustituir a los titulares del Poder Ejecutivo, imponerle a éste que haga determinadas cosas de acuerdo al criterio y a la orientación política del Parlamento. A este sistema, se acostumbra llamar *régimen "congresional"* o *"de asambleas"*. El órgano ejecutivo está para ejecutar, no solamente las leyes, sino también la orientación política que el Parlamento imprima al gobierno. Si hay un desacuerdo entre los miembros del órgano ejecutivo y el Parlamento, no renuncian los miembros de aquel órgano, sino que acatan la disposición parlamentaria y salvan su responsabilidad diciendo que actúan según la orientación que les marca el Parlamento. Actúan, entonces, como funcionarios subordinados y la separación de Poderes está disminuida.

Hay otras formas de organización en las cuales no existe, por ejemplo, Jefe de Estado y los Ministros son designados directamente por el Parlamento, o en que el Parlamento designa al Primer Ministro y éste luego nombra a sus colegas. Estas son todas variaciones de menor importancia.

## X

### NACIONALIDAD, CIUDADANÍA, SUFRAGIO Y PARTIDOS POLÍTICOS

#### 161. Participación activa en la vida política nacional

La Constitución define a la República Oriental del Uruguay como "asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio". Esto no significa que todos los habitantes tengan el mismo grado de participación en la vida política; dentro de ellos se selecciona un grupo, el de los llamados *ciudadanos*, y a su vez, dentro de éstos, otro subgrupo que es el de los *ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía*. Hay una serie de disposiciones que establecen una situación de mayor actividad política para los ciudadanos y en especial para los que están en ejercicio de la ciudadanía. Asimismo dentro del concepto de ciudadanos la Constitución distingue dos categorías aunque las trata en forma casi exactamente igual: la de los *ciudadanos naturales* y la de los *ciudadanos legales*, y además conviene tener presente que dentro de los no ciudadanos hay un pequeño grupo de personas que tienen el derecho al sufragio aunque no sean ciudadanos, aunque no hayan tramitado la ciudadanía legal y que, por consiguiente, a los efectos de su participación en la vida política activa, ocupan una posición intermedia entre los ciudadanos y los demás no ciudadanos.

#### 162. Nacionalidad y ciudadanía natural

Tratemos de sistematizar un poco en esta materia. La Constitución uruguaya no decide todas las cuestiones acerca de quiénes son nacionales de nuestra República y quiénes son extranjeros respecto de ella, de modo que en el tema de la *nacionalidad* hemos de atenernos a lo dispuesto en la ley 16021.

Cuando se pregunta por la *nacionalidad* de una persona, se pregunta en Uruguay si es uruguaya o extranjera; en Senegal, si es senegalesa o extranjera; en Líbano, si es libanesa o extranjera, etc.

¿Quiénes son nacionales de Uruguay? De conformidad con la ley 16021, los nacidos en el territorio uruguayo y sus hijos, esto es, los *orientales* y los hijos de orientales. La palabra "orientales" es, en este contexto, referencia geográfica al lugar de nacimiento de la persona, significa que ha nacido en el territorio de esta República situada al oriente del río Uruguay. Los orientales son nacionales *jure soli*, por el hecho de haber nacido en ese suelo. Los hijos de padre o madre oriental son nacionales *jure sanguinis*, pero no transmiten su nacionalidad a sus hijos salvo que sean ellos mismos orientales. La palabra que usa la ley para indicar la nacionalidad de nuestra República es "uruguayo": son uruguayos, según la ley 16021, los orientales y los hijos de orientales. Uruguayos son, pues, los nacionales (también puede decirse "naturales") de la República Oriental del Uruguay.

Los orientales son automáticamente *ciudadanos naturales*. La Constitución dice que son *ciudadanos naturales* dos grupos de personas: por un lado, *los nacidos en el territorio de la República Oriental del Uruguay*, es decir, los que la Constitución llama *orientales*, y por otro lado, *los hijos de oriental*, los hijos que tengan alguno de los padres oriental, sea el padre o la madre, pero en este caso mediante un requisito formal previo: *domiciliarse en el país* y además *inscribirse en el Registro Cívico*. Mientras el interesado no cumpla con ambos requisitos, tendrá la nacionalidad uruguaya, esto es, será uruguayo o natural de nuestra República, pero no será ciudadano de nuestra República.

Lo expuesto resulta del art. 74 de la Constitución y de la ley 16021 antes citada.

### 163. Extranjería y ciudadanía legal

Además de los ciudadanos naturales, es decir, de los nacionales o naturales que sean ciudadanos, la Constitución admite que un extranjero, sin naturalizarse, esto es, sin adquirir la nacionalidad uruguaya, pueda obtener la ciudadanía. En ese caso, el extranjero no será, lógicamente, ciudadano natural (porque no será natural o nacional de nuestro país) sino ciudadano legal.

La ciudadanía legal está regulada en el art. 75. Prevé tres hipótesis en que el interesado *tiene derecho* a obtener la ciudadanía legal, es decir, que no enuncia tres clases de personas que sean automáticamente ciudadanos legales sino, simplemente, que tienen un derecho a obtener —si quieren— la ciudadanía legal mediante un trámite que se efectúa en las oficinas dependientes de la Corte Electoral. Un hombre o mujer extranjero puede llegar a tener ese derecho de tres modos:

- a) ora después de una residencia habitual de tres años si se tiene familia constituida en la República y los demás requisitos del art. 75, que son la buena conducta y el medio de vida (éste puede asumir varias modalidades: poseer algún capital en giro o propiedad en Uruguay, o profesar alguna ciencia, arte o industria).
- b) ora después de una residencia habitual de cinco años si cumple los demás requisitos del caso anterior pero no se tiene familia constituida en la República.
- c) ora por gracia especial de la Asamblea General, otorgada por servicios notables o méritos relevantes. Esta tercer categoría es la menos frecuente de todas y consiste en que la Asamblea General toma una resolución otorgándole a una persona *el derecho a obtener* la ciudadanía legal (no le confiere directamente la ciudadanía legal porque a nadie se le puede imponer la ciudadanía legal de Uruguay).

Los nacidos en otro país y registrados en la Embajada uruguaya en ese país no se consideran por ello ciudadanos uruguayos, ni siquiera cuando hubieran nacido en el recinto de la Embajada. Serán ciudadanos naturales o no según que cumplan los demás requisitos para serlo. El territorio uruguayo no comprende el área de las Embajadas de Uruguay en el extranjero. En ese recinto valen ciertas inmunidades diplomáticas en beneficio de las personas de los Embajadores y de los bienes afectados

al servicio de las Embajadas, pero, por ejemplo, si en el jardín de la Embajada uruguaya en España, un español mata a otro, ese homicidio se rige por las leyes españolas, no hay una extraterritorialidad de la zona sino una inmunidad diplomática del Embajador o del personal diplomático, de su familia, de los empleados de la Embajada y de los bienes afectados al servicio de la Embajada, pero no se trata de que el territorio sea uruguayo. Incluso estando fuera del recinto de la Embajada, el Embajador goza igualmente de ciertas inmunidades diplomáticas, de modo que no es una consecuencia la inmunidad diplomática de la situación de la Embajada, sino al revés.

En cambio, forman parte del territorio uruguayo los barcos de bandera uruguaya en alta mar o los aviones de bandera uruguaya cuando no están atravesando un territorio que corresponda a algún país, de modo que una persona nacida en alta mar en un barco de bandera uruguaya es oriental. Si el barco no está en alta mar sino en aguas territoriales de algún país (por ejemplo, en un puerto de otro país), la cuestión depende de que el barco sea de guerra o mercante. Si es de guerra, prevalece la bandera del barco. Si es mercante prevalece el país en cuyas aguas territoriales está. Claro que si es de guerra para entrar en las aguas territoriales necesitaría permiso del otro Estado, si no se consideraría un acto de hostilidad.

En el momento de adquirir la ciudadanía, en principio se adquieren también todos los derechos inherentes a ella y todas las ventajas e inconvenientes que están conectados jurídicamente al estado de ciudadano, pero hay algunas excepciones. Este mismo art. 75 dice que "los derechos inherentes a la ciudadanía legal no podrán ser ejercidos en los casos de los incisos A) y B) hasta tres años después del otorgamiento de la respectiva carta", es decir que, salvo el caso del ciudadano que obtuvo el derecho a serlo por gracia especial de la Asamblea General, los otros ciudadanos legales, los que normalmente tramitan la carta de ciudadanía, tienen que pasar además del período de residencia *previo* para poder iniciar el trámite y además de lo que dura el trámite, un período de tres años *posteriores* al otorgamiento de la carta de ciudadanía, durante los cuales no pueden ejercer los derechos inherentes a la ciudadanía, es decir, no pueden votar ni pueden ser candidatos.

### 164. Ciudadanía y empleo público

El art. 76 establece como regla general que todos los ciudadanos (aun cuando no estén en ejercicio de los derechos de ciudadanía), pueden ser llamados a los empleos públicos. Para ser empleado público en Uruguay se requiere ser ciudadano, salvo el profesorado en la enseñanza superior, la única excepción.

"Enseñanza superior" no es sinónimo de "enseñanza universitaria"; La enseñanza superior es uno de los cometidos inherentes a la especialización de la Universidad de la República, pero hay enseñanza no superior en la Universidad y hay enseñanza superior fuera de la Universidad, lo que no es institucional mientras se mantenga como servicio de formación o perfeccionamiento del propio personal docente de ANEP, esto es, como accesorio al servicio principal administrado por ANEP.

Lo que interesa a los efectos del art. 76 en cuanto a la exigencia de la ciudadanía es si la enseñanza es superior o no y si son funciones de profesor o no. Así, ¿se necesita la ciudadanía para ser profesor en el Instituto de Profesores "Artigas"? El art. 76 dice que no se requiere la ciudadanía para desempeñar funciones de profesor en la enseñanza superior, de modo que la respuesta a la pregunta planteada depende de que se considere que el Instituto de Profesores "Artigas" da enseñanza superior o no. En la práctica ha habido profesores extranjeros en ese instituto, como el italiano Marciano.

A veces para algunos cargos muy importantes se exige no solamente la ciudadanía sino la ciudadanía en ejercicio. Por ejemplo, para ser Senador o para ser Intendente, se requiere ciudadanía en ejercicio. Pero en los casos en los cuales ni la Constitución ni la ley expresan que la ciudadanía tenga que ser en ejercicio, la regla general es que basta ser ciudadano para poder ser llamado al desempeño de un empleo público, aunque se esté con la ciudadanía suspendida. ¿Qué es ciudadanía suspendida? Ya puse un ejemplo: durante los tres primeros años después de otorgada la ciudadanía legal todavía no se tiene el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía. En el § 166 vamos a ver otros casos en los cuales también se tiene suspendido el ejercicio de la ciudadanía.

Hay que señalar que el art. 76 no atribuye a los ciudadanos ningún derecho: lo que les confiere es un interés legítimo en ser llamados a un empleo público. La autoridad no está obligada a darle un empleo público, la satisfacción de dicho interés legítimo depende de una potestad que puede ser ejercida o no (véase el Capítulo I, § 1 bis).

La segunda oración del inciso primero del art. 76 trae una excepción a la regla de que todos los ciudadanos (incluidos quienes tengan la ciudadanía suspendida) pueden ser llamados a los empleos públicos. Dice que los "ciudadanos legales no podrán ser designados sino tres años después de haberseles otorgado la carta de ciudadanía". Tratándose de ciudadanos legales, aunque ya son ciudadanos desde que se les otorga la carta (habíamos visto que tenían suspendido el ejercicio de los derechos por tres años después del otorgamiento, pero ya *eran* ciudadanos y, por consiguiente, si no existiera esta disposición podrían ser designados para un empleo público), la Constitución dice que no podrán ser designados sino tres años después de haberseles otorgado la carta de ciudadanía. Pero esta limitación se refiere sólo a la *designación*, de modo que pueden ingresar a cargos públicos por otra vía que no sea la designación, tal como la contratación. En vez de entenderse esto como que el ciudadano legal puede ingresar a un empleo público por la vía de la contratación dentro de los tres años de otorgada la carta, a veces se utiliza la contratación para hacer ingresar en un empleo público a una persona que ni siquiera ha obtenido la carta de ciudadanía; eso evidentemente es inconstitucional, la Constitución no dice que la *designación* para un empleo público esté reservada a los ciudadanos, la Constitución dice que "todo ciudadano puede ser llamado a los empleos públicos", no especifica por qué procedimientos, sea designación sea contra-

tación, sea elección, etc., en todos los casos está reservado el desempeño de empleos públicos a los ciudadanos, con la única excepción del desempeño de funciones de profesor en la enseñanza superior.

El punto no es tan claro y evidente como podría serlo si el planteo fuera así como lo acabo de decir, porque un Ente público puede contratar a una persona que no sea ciudadano para desempeñar determinadas tareas, siempre que esas tareas no configuren un empleo público, no sean un cargo público. Por ejemplo se puede contratar a un contador para que haga la auditoría de la gestión de un concesionario de servicio público, o a un ingeniero para que haga un proyecto o a un arquitecto para que dirija la construcción de una obra; eso no es un empleo público sino que es un contrato para una tarea determinada que no supone que la persona quede integrada en la organización del ente estatal con un cargo o un conjunto de funciones con cierto carácter de permanencia. De ahí que muchas veces se pretenda obviar la aplicación de este art. 76 disfrazando un empleo de tareas transitorias o accidentales, pero si las tareas son permanentes por más que se le cambie el nombre estamos ante un empleo (e inclusive el art. 56 de la ley 15806 dispone que las funciones permanentes han de ser atribuidas a funcionarios presupuestados). Sería una forma de violar la Constitución y cualquier interesado (por ejemplo, otra persona que sea ciudadano, que cumpla los requisitos) podría recurrir y obtener la anulación de la contratación que figura ser para tareas transitorias o extraordinarias sin incorporar al contratado a los cuadros funcionales pero que, no obstante, por la naturaleza de las tareas realmente desempeñadas o por las cláusulas que se incluyen en el contrato resulte que en realidad se convierte en funcionario público. Por ejemplo, si se hace un contrato que diga así: "Fulano de Tal se obliga a prestar servicios en tal oficina quedando sujeto a las reglas del Estatuto de los funcionarios", eso equivale a decir que se convierte en funcionario público, de modo que deben cumplirse los requisitos para ser funcionario público.

#### 165. Electores no ciudadanos

Después de los ciudadanos legales vienen los electores no ciudadanos: art. 78 de la Constitución. La explicación de este art. 78 es que había algunos Estados extranjeros (por ejemplo, Francia, Italia y España) cuya legislación —que por supuesto nosotros no podemos modificar— establecía que quien se hacía ciudadano de un país extranjero perdía la nacionalidad de origen.

Entonces, los italianos radicados aquí para no perder la nacionalidad italiana y no convertirse en apátridas, es decir, personas sin nacionalidad —porque en Uruguay la ciudadanía no confiere nacionalidad (es uno de los poquísimos países en que pasa eso)— no se hacían ciudadanos uruguayos y por consiguiente tampoco podían votar. Había una cantidad de gente que participaba de hecho en la vida social uruguaya y que no podía participar en la vida política votando en las elecciones. Para evitar esa situación anormal se incluyó en 1934 este art. 78 que

le da derecho a votar: "Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República". Estas personas tienen derecho a obtener la ciudadanía legal; pero si no quieren tramitarla, si no quieren ser ciudadanos legales, pueden simplemente inscribirse en el Registro Cívico como electores y no como ciudadanos, con lo cual sólo tienen derecho a votar, no tienen derecho a ser elegibles, ni tampoco posibilidad de ser llamados a ocupar empleos públicos. Estos son los electores no ciudadanos. Además, sólo tienen derecho al sufragio en los actos de elección, iniciativa legislativa (arts. 79 y 82) o referéndum, no votan en los plebiscitos, de modo que no influyen en las reformas constitucionales.

#### 166. Suspensión del ejercicio de la ciudadanía

Tanto los ciudadanos como estos electores no ciudadanos están sometidos a las causales de suspensión del ejercicio de sus derechos previstas en el art. 80. El art. 80 dice que "La ciudadanía se suspende..." pero debe entenderse —porque si no resultaría incoherente con otros artículos— que lo que se suspende es el ejercicio de los derechos de ciudadanía y no la calidad de ciudadano.

"1°) Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente". Esto es perfectamente razonable. Un loco, una persona que sea paralítica, sorda y ciega, que no puede obrar en el acto del sufragio en forma libre (dependerá de quien lo ayude) tiene suspendido el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

"2°) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría". Se llama pena de penitenciaría la que alcance o exceda dos años de reclusión. Aunque no esté condenado, el solo hecho de estar procesado por un delito que puede dar lugar a una pena de esa gravedad, es suficiente, según nuestra Constitución, para que quede suspendido el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Esta causal de suspensión de los derechos de ciudadanía es contraria al art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); pero sigue vigente porque cuando Uruguay suscribió dicho tratado internacional (22-XI-1969) formuló la reserva pertinente.

Hay que leer esta causal de suspensión en armonía con el art. 27 de la Constitución, según el cual "en cualquier estado de una causa criminal de que no haya de resultar pena de penitenciaría, los jueces podrán poner al acusado en libertad, dando fianza según la ley". Esa fianza puede ser una garantía real o personal (que traiga un fiador de que la persona cuando la citen va a ir al juzgado). Si la persona no tiene bienes, si es pobre, no va a conseguir fiador; entonces, se sustituye la fianza por el juramento, firma un acta en el cual jura presentarse cada vez que lo citen y no ausentarse del país, es lo que se llama una "caución juratoria". Es decir que está en

peores condiciones el rico que el pobre en esta materia, porque el rico tiene que hipotecar o preñar bienes propios o conseguir un fiador, al otro le basta con que le crean en su palabra (porque es lo único que tiene).

Cuando la policía detiene a una persona y la lleva al Juez (por ej. encuentra a un punquista quitándole la cartera a otro individuo, lo aprehende y se lo lleva al Juez), hay un plazo de 24 horas para que el Juez interroge al detenido y un plazo de 48 horas más allá del cual solamente puede estar preso quien haya sido procesado. Pero si el Juez lo procesa puede procesarlo y dejarlo en libertad provisional, si a primera vista no va a alcanzar a 2 años la pena, o procesarlo y dejarlo en prisión preventiva si a primera vista parece que va a alcanzar a 2 ó más años; y esta opinión puede cambiar en cualquier momento después, durante el proceso.

En las cárceles no se vota, de manera que una de dos: ora aprecia el juez que en el estado del proceso no ha de resultar pena de penitenciaría y pone en libertad provisional al procesado y éste podrá votar fuera de la cárcel; ora aprecia que ha de resultar pena de penitenciaría, y entonces quedará preso y con la ciudadanía suspendida. Si el juez entiende que va a recaer pena de penitenciaría de acuerdo al estado en que se encuentra el expediente, no puede otorgar la libertad provisional en aplicación del art. 27, y la persona no puede votar. Las leyes prevén otros casos en que puede dejarse en libertad a un procesado, fuera de la hipótesis del art. 27 de la Constitución, aunque haya de recaer pena de penitenciaría; pero tales libertades no habilitan para votar.

"3°) Por no haber cumplido dieciocho años de edad". Vean que no es que se adquiera la ciudadanía a los dieciocho años como a veces se dice erróneamente, sino que se es ciudadano, si es oriental, desde el nacimiento, si es ciudadano natural no oriental desde que se inscriba en el Registro Cívico avendándose en el territorio uruguayo, si es ciudadano legal desde que le otorgan la carta de ciudadanía, pero hasta que no cumpla dieciocho años, si estos hechos ocurren antes de cumplir dieciocho años, tiene el ejercicio de los derechos de ciudadanía suspendidos. El hecho de que sea una suspensión del ejercicio de la ciudadanía y no sea una espera antes de obtener la ciudadanía permite, por ejemplo, que una persona de diecisiete años pueda ser funcionario público, cosa que si no fuera ciudadano no se podría.

"4°) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena". Aquí ya no se trata de estar procesado sino de haber sido efectivamente condenado; en este caso, ya no se distingue si es más o menos de dos años. Aunque sea una condena de tres meses de prisión, durante esos tres meses el recluso tiene suspendido el ejercicio de su ciudadanía.

Una cosa es la *prisión preventiva* de los procesados y otra cosa es la pena de prisión de los condenados. Mientras no se ha expedido sentencia la persona se llama procesada, después se llama condenada. En los procesados lo que interesa es que haya de recaer pena de penitenciaría; de acuerdo al estado del expediente

en cada momento el juez aprecia si es probable que recaiga pena de penitenciaría. En cambio, si es condenado ya se sabe cuál pena recayó. El condenado está cumpliendo un castigo, el procesado está asegurado para que no se escape, pero no se sabe si es culpable o inocente. Estar procesado no es deshonroso, significa simplemente que dados los elementos de juicio que hay hasta ese momento, hay semiplena prueba, parecería que es delincuente, pero pueden luego resultar desvirtuados; en cambio, lo que significa realmente reproche de haber cometido un delito, que se ha probado que es delincuente, es estar condenado.

"5") Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7° del artículo 77", es decir, por  $\frac{2}{3}$  de votos del total de componentes de cada Cámara. Hasta ahora no se sancionó ninguna ley de éstas, de modo que, legalmente, en Uruguay parece que no hubiera actividades moralmente deshonrosas, por ahora.

"6") Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia o de la propaganda que incitase a la violencia" (esta referencia a la propaganda fue agregada en 1967), "tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad". Si el artículo terminara allí sería peligrosísimo porque el concepto de bases fundamentales de la nacionalidad podría interpretarse en forma muy flexible, pero la Constitución agrega una aclaración precisa donde explica a qué se refiere: "Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la Constitución", es decir, los artículos 1 a 72. El constituyente consideró que esos artículos eran más importantes que los otros. Son los que se refieren a la soberanía del Estado y a los derechos fundamentales, principalmente.

Esta causal y la última, que dice "7") Por la falta superveniente de buena conducta exigida en el art. 75" (para tramitar la ciudadanía legal) sólo se aplican a los ciudadanos legales. De modo que los ciudadanos naturales aunque incurran en las causales del ordinal 6° o del 7° no ven por eso suspendido su derecho a votar o a ser elegibles. Esto no quiere decir que sea lícito a los ciudadanos naturales intentar destruir por la violencia las bases fundamentales de la nacionalidad; lo que pasa es que en estos casos habrá que probar —para configurar el delito respectivo y que por lo tanto se le suspenda el ejercicio de la ciudadanía por la causal del procesamiento o la condena—, que han participado efectivamente en esos actos; en cambio, a los ciudadanos legales el solo hecho de formar parte de la organización, aunque formen parte inocentemente, si la organización tiende a destruir violentamente las bases fundamentales de la nacionalidad, el solo hecho de formar parte de la organización le suspende el ejercicio de la ciudadanía al ciudadano legal que sea miembro de la organización. En cambio, a los ciudadanos naturales sólo se les suspenderá si individualmente han participado en tales hechos delictivos.

Advierto que es esencial el *medio utilizado o preconizado* para la destrucción de las bases fundamentales. Si se tratara de destruir esas bases fundamentales pero por medios lícitos, es decir, por la vía de la reforma constitu-

cional, entonces, obviamente, no hay nada que reprocharle a quien tenga ideas diferentes de las que resultaron aprobadas en el último plebiscito y procura por medios pacíficos y legítimos que la Nación las adopte. Tampoco sería suficiente que tendieran a destruir esas bases por un medio que si bien fuera ilícito fuera, sin embargo, pacífico, porque lo que se considera más peligroso hasta el punto de dar lugar a la aplicación de este inciso, es que sea *por medio de la violencia o de la propaganda que incitase a la violencia*.

#### 167. Pérdida de la ciudadanía

Nos queda por ver ya no la suspensión sino la *pérdida* de la calidad de ciudadano. Eso está previsto en el art. 81 que termina diciendo que "la ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior". Por ejemplo, un italiano tramita la ciudadanía legal uruguaya y después se hace ciudadano de USA; entonces, pierde la ciudadanía legal uruguaya.

Si fuera ciudadano natural, en cambio, no la perdería, porque lo dice el inciso primero: "La nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, averse inscrito en el Registro Civil", es decir que se suspende el ejercicio, si un oriental se hace ciudadano de Brasil no puede ejercer la ciudadanía uruguaya hasta tanto se domicilie en Uruguay y se vuelva a inscribir en el Registro Civil. Si viene con ánimo de permanecer; se configura el concepto de domicilio. El problema que puede haber es de prueba; el concepto es claro, la dificultad está en cómo se prueba el ánimo de permanecer y la manera de probarlo está regulada en el Código Civil. Por ejemplo, el hecho de que abra un comercio y lo atienda personalmente es una presunción de que tiene ánimo de permanecer. Una persona que viene de turista no va a compicarse la vida haciendo todos los trámites para instalar un comercio y atenderlo personalmente.

Se puede ser ciudadano de Uruguay y de otro país. En la mayoría de los países la ciudadanía implica la naturalización, pero un uruguayo que se naturalice en otro país no pierde la condición de oriental o la de uruguayo. La condición de oriental no se pierde nunca, lo que se pierde es la ciudadanía legal cuando la persona que ha obtenido la ciudadanía legal aquí, se naturaliza en un tercer país. Por ejemplo: un italiano se hace ciudadano legal uruguayo, después se naturaliza en Venezuela, pierde la ciudadanía legal uruguaya. Pero el nacional de Uruguay, el uruguayo (sea oriental o hijo de padre o madre oriental) sigue siendo uruguayo siempre, aunque adquiera otra nacionalidad, en cuyo caso pasa a ser dipátrida, tiene dos nacionalidades, es decir, que cada uno de los Estados lo considera nacional suyo. Aunque sirviera a las fuerzas armadas de otro país no perdería la nacionalidad uruguaya: en Uruguay las disposiciones sobre nacionalidad y ciudadanía no están hechas pensando en la guerra como ocurre con algunas disposiciones europeas sobre el mismo tema.

### 168. Doble voto simultáneo

La Constitución organiza nuestro régimen electoral sobre la base de los partidos políticos y por ello regula su organización y la presentación de candidatos a los cargos electivos por parte de los partidos políticos. Éstos son imprescindibles para que funcione el régimen electoral vigente. Los que tienen derecho a votar, esto es, los ciudadanos que no tengan suspendida la ciudadanía y los electores no ciudadanos que no tengan suspendido el derecho al sufragio, deben hacerlo mediante el sistema del *doble voto simultáneo*. ¿Qué quiere decir esto? No quiere decir que se vota dos veces sino que se vota simultáneamente por un lema y por una lista de candidatos. Cuando yo pongo en el sobre una hoja que tiene determinado número, esa hoja de votación contiene dos cosas: comienza diciendo el nombre del Partido, y después vienen los nombres de los candidatos. Doble voto simultáneo quiere decir eso, que en la hoja de votación están incluidos, en primer lugar, el nombre de un partido, y en segundo lugar, las listas de candidatos. Técnicamente, la lista de candidatos es el conjunto ordenado de los nombres de los candidatos. La hoja de votación, en cambio, es el papel que además de la lista de candidatos, contiene la indicación del voto al lema y eventualmente a un sublema, porque si bien el sistema uruguayo es de doble voto simultáneo obligatorio, es decir, no puede inscribirse una lista que no tenga lema ni puede tampoco votarse por un lema en una hoja que no tenga indicación de candidatos (si uno quiere obtener ese resultado tiene que poner dos listas del mismo lema con distintos candidatos —lo que no será posible respecto de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, porque ningún partido puede presentar más de un candidato a esos cargos—, pero no se puede inscribir de entrada una lista que tenga solamente el lema), también puede ser triple (no es obligatorio pero se puede, dentro de un lema, inscribir un sublema y, entonces, el voto es por el lema, por el sublema y por la lista de candidatos).

Son tres manifestaciones de voluntad que hace cada elector: dice, primero, que prefiere cierto partido político a cualquier otro partido; segundo, que dentro del partido de su preferencia prefiere a la tendencia representada por el sublema que escogió, a todas las demás tendencias de su partido, y en tercer término, dice que dentro de esa tendencia prefiere la lista de candidatos que figura en su hoja de votación. De modo que vendría a ser un triple voto simultáneo en esos casos pero lo obligatorio, repito, es que sea doble, no es obligatorio que las hojas tengan sublema.

¿Para qué sirve esto del voto doble o triple? El efecto jurídico que tiene es que al hacer el escrutinio, para la adjudicación de los cargos, se distribuyen los cargos en dos o tres etapas: primero, entre los lemas, después, entre los sublemas si los hubiera y después entre las listas de candidatos. La justificación del sistema es bastante clara: se admite que puede haber distintos candidatos, distintas listas de candidatos que respondan a la misma orientación política y entonces es razonable investigar primero cuál es la orientación política que cuenta con el apoyo popular y después, dentro de esa orientación, ver cuáles son los candidatos que tienen mayor confianza popular. Si los lemas corresponden a verdaderas orientaciones ideológi-

cas coherentes distintas a las de los otros lemas, el sistema marchará "a las mil maravillas", sería la verdadera manera de hacer que respondiera la orientación del gobierno a las orientaciones políticas de los habitantes más que a las preferencias personales, por simpatía individual o por confianza en la honestidad de una persona u otra de los candidatos. Claro que si se forma un lema sobre la base de una coalición de dos tendencias que no tengan un mínimo de unidad ideológica, el sistema tendrá, entonces, resultados absurdos.

Justamente para evitar que el sistema se desvirtúe haciendo que en vez de ser un instrumento de democracia, el uso de los lemas se convirtiera en un sistema "de quiniela", en 1967 se incorporó el ordinal 11° del art. 77, que estableció dos obligaciones para los partidos políticos tendientes a que cada partido responda realmente a una determinada orientación y que no sean meras coaliciones de grupos que a veces, tenían autoridades distintas. Dice dicho ordinal: "El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los Partidos políticos deberán:

- a) ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades;
- b) dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente".

A esas dos obligaciones de los partidos, la reforma de 1997 agregó una serie de limitaciones adicionales. La más notoria es la prohibición a los partidos de presentar más de un candidato a los cargos de Presidente de la República y de Vicepresidente de la República (art. 151). También se prohíbe, aunque solamente en el caso de la elección de Representantes, la acumulación de votos por sublemas o por identidad de listas. Además de esas normas permanentes, una disposición transitoria (W-g) prohíbe que quien hubiera sido candidato por un partido en las elecciones internas de abril sea candidato por otro partido en las inmediatas elecciones nacionales y departamentales.

Estas obligaciones de los partidos políticos valen en cuanto el partido político quiera intervenir como tal en los actos que la Constitución o las leyes y reglamentos respectivos han previsto como propios de los partidos, tales como el registro de hojas de votación, la denuncia de delitos electorales, etc.; pero no significa que esté prohibida la existencia de organizaciones políticas que no cumplan con esos requisitos constitucionales para ser admitidas como partidos políticos.

La Corte Electoral debe controlar que se cumplan las disposiciones constitucionales en materia electoral, pero si una organización política no aspira a utilizar los medios que la Constitución o las leyes reservan a los partidos (como por ejemplo, la presentación de candidatos a Presidente de la República o a Legisladores en las elecciones nacionales), no se considerará partido político a los efectos constitucionales pero no por ello se convertirá en asociación ilícita. Si se inscribe una lista

diciendo que es una lista del Partido Colorado pero no se acredita que quienes la presenten sean las autoridades del Partido Colorado o tengan la anuencia de las autoridades del Partido Colorado, no la pueden inscribir; cuando se presenten y digan "somos las autoridades del Partido Colorado" la Corte Electoral tendrá que controlar si esas autoridades han sido electas de acuerdo a regímenes de democracia interna, y si no ha sido así, no los puede reconocer como autoridades del Partido de acuerdo al ordinal 11º(a) del artículo 77. Pero si una organización política no quiere participar en los actos reservados a los partidos políticos, la Corte Electoral carece de jurisdicción para investigar si se ajusta o no a las normas que la Constitución impone a los partidos para ser admitidos como tales en los procedimientos electorales.

Aun en los casos en que una organización política quiere actuar como partido político ejerciendo los derechos que la Constitución reconoce a los partidos políticos, el control que hace la Corte Electoral es solamente de legitimidad. La concepción de democracia interna puede ser muy distinta para cada Partido y no tiene por qué coincidir con la forma concreta que prefiera la Corte Electoral. La Corte Electoral no puede imponerle una determinada solución; tiene que controlar simplemente, que la fórmula adoptada libremente por cada partido configure una solución de democracia interna, pero el sistema que se elija dependerá de cada Partido, de sus estatutos y en eso los Partidos tendrán la más amplia libertad; *sin perjuicio de tener la más amplia libertad* deberán ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades. Por ejemplo: se podrá establecer un sistema en que las autoridades se elijan por representación proporcional integral en voto secreto entre los afiliados, o se podrá establecer que se distribuirán las autoridades según el resultado de las últimas elecciones nacionales contando los votos emitidos a favor del Lema respectivo o se podrá establecer que haya un sistema de elecciones indirecto a dos o a tres grados. No le puede imponer la ley ni la Corte Electoral ningún sistema concreto, pero si las autoridades no acreditan algún modo de haber llegado a serlo que sea en sí mismo democrático, si son simplemente, por ejemplo, por herencia o porque de hecho están administrándolo, no podrán ejercer los derechos que incumben a los partidos políticos en cuanto rodajes del sistema constitucional. La Corte Electoral no impone su criterio sino que controla que se haya cumplido lo que está dispuesto por la Constitución. La reglamentación no le puede poner más requisitos que los que dice la Constitución; simplemente controlará si son o no las autoridades del Partido, averiguando si han sido electas democráticamente.

Esta solución constitucional está sin embargo transitoriamente reemplazada por la regla establecida en la disposición transitoria W-d-2º, que rige mientras no se dicte una ley sobre forma de seleccionar el candidato de cada partido político a la Presidencia de la República, prevista en el art. 151. Esa norma transitoria impone que cada partido tenga un órgano nacional y órganos departamentales, formados por convencionales electos al mismo tiempo que los candidatos del partido a la Presidencia de la República. La disposición no impide, empero, que cada partido, en

su carta orgánica, establezca otros órganos internos (nacionales o departamentales o de cualquier otra naturaleza), siempre que no se trate de un "colegio elector u órgano deliberativo con funciones electorales partidarias".

¿El requisito de dar la "máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios", qué quiere decir? Los Partidos políticos tienen subvencionada por el Estado la propaganda electoral, de modo que el pretexto de que no tienen dinero no sería suficiente excusa para incumplir esta exigencia, la de que cada partido tiene que destinar una parte razonable (dice la "máxima" pero evidentemente quiso decirse una parte suficiente) de sus recursos para difundir su Carta Orgánica y Programa de Principios. No podría destinar todo su patrimonio o todo el dinero destinado a propaganda en, por ejemplo, pintar un número en las calles, cosa que es lo que se quiere combatir, ese sistema de propaganda de estilo comercial y no ideológica de los Partidos que en vez de ser beneficiosa para la cultura cívica es contraproducente. Pero además de este problema de la publicidad, implícitamente se está imponiendo algo más importante: es la existencia de Programa de Principios, no sólo de programa de acción sino de Programa de Principios, es decir, que se le exige a todos los Partidos que sean Partidos ideológicos, que tengan un Programa de Principios. No podría el Estatuto de un Partido decir simplemente que este Partido está destinado a continuar la tradición iniciada por Fulano de Tal, tendrá que decir cuáles son los principios que se consideran insitos en esa tradición. Sin perjuicio de que, además, pueda tener programas de acción a largo o a corto plazo.

#### 169. Lemas, sublemas y acumulación de votos por partido

La acumulación de votos emitidos a favor de distintas listas de candidatos, pertenecientes al mismo partido político, se hace mediante la utilización del lema del partido. La ley ordinaria, sancionada por <sup>2</sup>/3 de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamenta la propiedad del lema y la autorización de su uso por distintos candidatos. La reforma de 1997 eliminó la distinción entre lemas permanentes y accidentales, de modo que actualmente toda agrupación que quiera presentar candidatos tiene que organizarse formalmente como partido político y registrar un lema, o utilizar el lema de un partido preexistente, si obtiene la autorización de las autoridades respectivas.

Para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República no se puede plantear el problema de acumulación de votos a favor de distintas listas, porque cada partido solamente puede presentar una sola lista. Para los demás cargos electivos, cada partido puede presentar más de una lista, acumulándose los votos emitidos bajo el lema del partido.

En algunos casos, la Constitución admite la acumulación de votos por sublema dentro de cada partido (caso de las elecciones de Senadores), y en otros casos, la desecha expresamente (casos de las elecciones de Intendente y de Representantes).

## 170. Los Partidos y la denuncia de los delitos electorales

Los Partidos políticos además de esta función referente a las elecciones tienen una función de fiscalización de ciertas prohibiciones que tienen algunos funcionarios. En efecto, el ordinal 4° del artículo 77 después de prohibir a los magistrados judiciales, a los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, a los Directores de Entes Autónomos y de Servicios Descentralizados, a los militares en actividad, a los funcionarios policiales de cualquier categoría, formar parte de comisiones o clubes políticos, suscribir manifestos de partido, autorizar el uso de su nombre y en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto, dice que la denuncia de estos delitos deberá ser formulada ante la Corte Electoral por cualquiera de las Cámaras, por el Poder Ejecutivo o por las autoridades nacionales de los Partidos. De modo que tienen una función de fiscalización y vigilancia en esta materia las autoridades nacionales de los Partidos, que coexiste con la de los órganos estatales referidos. Estos delitos están penados con destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, sin perjuicio de que los antecedentes se pasen al Poder Judicial por si acaso además de la sola infracción de este artículo se ha configurado algún otro delito.

## XI

### EL PODER LEGISLATIVO

#### 171. La cuestión contemporánea del Poder Legislativo

El tema del Poder Legislativo ha cambiado en su sentido político al pasar el tiempo. Hubo una época en la cual el centro de la actividad política se consideraba estar en el Poder Legislativo y en la cual los debates sobre la orientación política que debía tener la legislación se realizaban, efectivamente, dentro del Poder Legislativo. Los discursos parlamentarios estaban destinados a convencer a los colegas del Parlamento y no simplemente como ocurre ahora, de hecho, a dejar fijada la posición del sector sin esperanzas de que tengan un efecto dialéctico, de que lleven a una solución mejor derivada del diálogo entre distintas opiniones en el seno del Parlamento. De manera concomitante con el pasaje del centro de actividad política del Estado del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, se ha producido un desprestigio progresivo de las instituciones parlamentarias y es corriente oír entre los habitantes de un país expresiones acerca del Poder Legislativo como de algo que molesta, que impide realizar las políticas que se consideran convenientes o que estorba la acción del Poder Ejecutivo.

Es frecuente que líderes políticos, desde cargos integrantes del Poder Ejecutivo, reprochen al Parlamento, ante la opinión pública, su falta de colaboración y apoyo para llevar a la práctica los programas adoptados por el Ejecutivo. Por su parte, la experiencia diaria y la elaboración doctrinal indican que en las condiciones actuales de la vida económica, la composición y el modo de funcionar de las asambleas parlamentarias las hacen inadecuadas para atender a los bruscos cambios de rumbo que hay que hacer constantemente para llevar a cabo un programa político de larga duración en materia económica.

Ante ese estado de la opinión, ante esas realidades sociales, cabe plantearse la cuestión de la utilidad de la existencia de un Poder Legislativo separado del Poder Ejecutivo y con las funciones que actualmente desempeña. Planteado así como problema resulta mucho más interesante y las normas constitucionales sobre el Poder Legislativo y sobre su competencia adquieren un sentido distinto viéndolas desde este punto de vista que estudiándolas de acuerdo a la mentalidad histórica que existía en el momento en que se redactaron.

#### 172. Parlamento legislador y Parlamento contralor del gobierno

¿Cuál es actualmente la utilidad, la justificación de que exista un Poder Legislativo? Ya no es más la de que haya algún órgano encargado de establecer las leyes desde que eso, en muchos países, puede ser desempeñado, en determinadas condiciones, por el Poder Ejecutivo, aun cuando exista además un Poder Legislativo. De hecho, en cuanto al contenido de la legislación, la gran mayoría de las nor-