

REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

MARIANO BRITO - HORACIO CASSINELLI MUÑOZ - RUBEN CORREA FREITAS
MARCELO COUSILLAS - CARLOS DELPIAZZO - AUGUSTO DURAN MARTINEZ
DANIEL HUGO MARTINS - ALBERTO PEREZ PEREZ
FELIPE ROTONDO TORNARIA - MIGUEL SEMINO

Coordinador:
Dr. CARLOS MATA PRATES



FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA

1ª edición, setiembre de 1998

© FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA
25 de Mayo 568 - Teléfono 916 11 52
C.P. 11.000 Montevideo - Uruguay
DERECHOS RESERVADOS

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público por medios mecánicos, electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización del editor.

ISBN 9974-2-0205-1

PLAN DE LA OBRA

Tema I - Sistema político

Dr. Miguel Semino

Panorama del nuevo sistema electoral

Dr. Horacio Cassinelli Muñoz

Origen de la reforma en el aspecto electoral

Dr. Ruben Correa Freitas

La elección del Presidente de la República

Dr. Alberto Pérez Pérez

La ley del lema ¿Muerte o resurrección?

Tema II - Descentralización por servicios

Dr. Augusto Durán Martínez

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Entes Autónomos
y Servicios Descentralizados

Dr. Mariano Brito

Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

Tema III - Descentralización territorial

Dr. Felipe Rotondo Tornaría

Organización de la descentralización territorial

Dr. Carlos Delpiazzo

Nuevas perspectivas de la descentralización

Tema IV - El reparatorio patrimonial

Dr. Horacio Cassinelli Muñoz

La acción de reparación patrimonial en la reforma constitucional

Dr. Daniel Hugo Martins

Algunos aspectos del reparatorio patrimonial

Tema V - El medio ambiente en la reforma constitucional

Dr. Marcelo Cousillas

La protección constitucional del ambiente

LA LEY DEL LEMA ¿MUERTE O RESURRECCION? (*)

Dr. Alberto Pérez Pérez

Comenzando con el planteo inicial de este tema, debo antes que nada agradecer el honor que significa que se me haya invitado a participar en el ciclo de esta prestigiosa Fundación de Cultura Universitaria, y que se me haya dado también el privilegio de madrugar, en el sentido natural y obvio de la palabra, no lo decimos en otro sentido, es decir, el de abrir el ciclo.

Entonces me pareció que como todos íbamos a estar madrugando, en algún sentido, y podía ser conveniente agitar los espíritus para que no nos invadiera... o no permaneciera la modorra, poner un título que tratara de sacudir, el título que les dice "*Ley de Lemas, muerte o resurrección*". ¿Por qué hemos elegido este título? Porque en el debate que precedió a esta reforma constitucional, un debate que yo tuve la desventaja o el privilegio de conocer desde lejos, porque estaba trabajando en Naciones Unidas, de modo que me llegaban un poco asordadas las estridencias que parece que hubo, y que algunos muros todavía registran sin ninguna duda, en la pared, el tema de si aquí se estaba enterrando la Ley de Lemas, como alguno de los partidarios de la reforma decía, era uno de los temas más fundamentales.

Vamos a analizar precisamente aquí si se ha producido tal entierro de la Ley de Lemas, o no. Y para ello seguiríamos básicamente los siguiente pasos:

Primero, avanzar en el análisis de lo que está ocurriendo; es decir, comencemos por describir a qué llamamos Ley de Lemas, que se supone que era el régimen vigente antes de la reforma y al cual en los aspectos electorales, que son los fundamentales de esta reforma, se procuraba eliminar.

En segundo término, vamos a ver cuales son los elementos nuevos que introduce en el régimen electoral del país esta reforma constitucional, básicamente las elecciones internas de los partidos políticos y la segunda vuelta o *ballotage* en la elección presidencial.

Y en tercer término dentro del análisis, determinar cuales son los efectos de la reforma sobre los componentes básicos del sistema anterior, para determinar si efectivamente aquello a lo que se llamaba genéricamente Ley de

(*) El presente texto es la versión de la exposición del autor en las jornadas sobre "Reflexiones sobre la Reforma Constitucional de 1996" realizadas los días 2 y 3 de abril de 1997 en el Salón Azul de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Lemas ha muerto, se mantiene, o había muerto y ahora está resucitando. La fecha tan próxima a la Pascua de Resurrección nos ha hecho quedar irreverentes en el título, y no ha sido ese nuestro propósito. Respetamos el art. 5° de la Constitución y disposiciones concordantes.

Luego tendríamos que hacer, para concluir analizando, explicándoles por donde vamos a transitar, una evaluación y un análisis de conclusiones.

Pero antes de entrar al estudio propiamente del tema, querría hacer algunas, si no reservas, por lo menos precisiones previas.

La primera es que estamos haciendo un análisis preliminar, uno de los primeros, no el primero porque hay quienes ya han escrito y hablado sobre este tema, con gran propiedad sin duda, pero lo estamos haciendo en los primeros tiempos de vigencia de estas normas constitucionales, y antes incluso de que en esta parte se hayan puesto en aplicación, porque una cosa es que estén en vigencia y otra que les haya correspondido aplicarse, hasta que no nos llegue el último domingo de abril, etc., todas esas cosas, no vamos a tener enfocada la temática, lo mismo que cuando estamos pensando: “ahora hay que aplicarlo y tenemos que ver en concreto cada uno de los elementos que hay que resolver”.

El segundo aspecto sobre el que quería hacer una precisión es que la actitud espiritual debería ser diferente cuando se está analizando un proyecto a cuando se está analizando una norma jurídica ya incorporada al ordenamiento. El análisis crítico de un proyecto puede a veces volverse más acerado, puntiagudo, porque se está defendiendo o combatiendo, atacando, contraatacando, en cuanto a lo que se pretende lograr en esas circunstancias. Las normas jurídicas a que nos vamos a referir ya están incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico, y por lo tanto tenemos que analizarlas con los criterios de interpretación jurídica que no tenían por qué, por supuesto, estar ausentes en el debate anterior, ese debate al que –como les decía– yo fui activamente ajeno, estuve en otros lados y apenas sí se difundieron algunas opiniones que yo había dado en las clases el año pasado, cuando esto estaba en etapa de proyecto.

Ahora tenemos que analizar las cosas dentro de la Constitución vigente, y teniendo presente además que esta es una reforma de carácter parcial, jurídicamente, que se ha insertado dentro de un contexto jurídico constitucional que no cambió y que mantiene disposiciones, por ejemplo el Dr. Cagnoni en sus muy importantes comentarios sobre la reforma constitucional destaca la trascendencia que tiene el que estas normas se inserten en un sistema que sigue teniendo al inciso 11 del artículo 77, y a la norma de que los partidos políticos habrán de gozar de la más amplia libertad, o de que el Estado velará por asegurarles la más amplia libertad, cosa que va a incidir en la interpretación de algunas disposiciones.

Y una última precisión previa es que –como va a surgir del análisis al que nos dedicaremos dentro de algunos instantes– algunas de las cosas a mi juicio

más criticables de la reforma están contenidas en una disposición transitoria, o en disposiciones transitorias, las letras W y Z, pero básicamente en la disposición transitoria W que es transitoria hasta que se sancione la Ley prevista con carácter permanente por el texto constitucional. De modo que algunos de los comentarios, quizás evaluaciones críticas que hagamos, se refieren a temas que pueden ser corregidos y que a nuestro modesto juicio deben o deberían ser corregidos por esa norma.

Pasemos entonces al análisis de los temas. Primero tratemos de describir qué es esa Ley de Lemas a la que se consideraba el régimen vigente antes de la reforma y contra la cual se combatía y aparentemente todos estaban de acuerdo en que había que cambiarla o eliminarla, pero algunos decían que se cambiaba por esta vía, y otros decían que por esta vía no se cambiaba.

Vamos a comenzar por analizar o destruir el equívoco terminológico, cuando hablamos de Ley de Lemas no estamos hablando de una ley determinada – es obvio para todos los que están acá que lo conocen, simplemente lo recordamos – ni estamos hablando de cosas que se refieren solo a los lemas, nombres de partidos políticos para todos los actos y procedimientos electorales según la vieja definición de 1925 que no ha sido variada. Cuando estamos hablando de Ley de Lemas en el sentido en que popularmente y en la práctica política general se hablaba, estamos hablando de un complejo, de un conjunto de disposiciones o de normas de distintos orígenes, de distintas jerarquías normativas, algunas constitucionales, otras de ley ordinaria, algunas de leyes de parlamentos democráticos.

La primera que llevó ese nombre, decreto-ley del período de dictadura de Terra, que establecía en conjunto el régimen electoral general del país y un régimen que podríamos analizar en cuatro componentes básicos, dos de los cuales provienen de la legislación originaria, no solo de las leyes de 1925 sino ya desde 1910 en la ley electoral de ese año, y en la de 1915 de elecciones de la Convención Nacional Constituyente; el doble voto simultáneo y la acumulación de votos por distintos candidatos de un mismo lema o de un mismo partido.

Y otros dos componentes que se agregaron, y alteraron básicamente el sistema, después del golpe de Estado de 1933 y que significaron el establecimiento de situaciones diferenciales o de privilegio o de sostén a la organización de partidos políticos: la distinción sustancial entre partidos permanentes y accidentales, no la distinción que traía la ley originaria de 1925 entre los que se hubieran inscripto durante el período de inscripción y los partidos que se inscribieran hasta 30 días antes de la elección, los que eran permanentes y accidentales; y aún se admitía en aquella época lo que después desapareció, los grupos electorales –lo que podríamos llamar grupos electorales– que podían registrarse hasta 20 días antes de las elecciones.

Veamos brevemente en qué consiste cada uno de estos elementos.

Cuando decimos doble voto simultáneo, una expresión que podemos rastrear en cuanto al contenido hasta la ley de 1910 y que aparece –aparecía– en varias de nuestras constituciones desde 1918 en adelante, estamos aludiendo a un régimen electoral en el cual se vota, al mismo tiempo, en el mismo acto, por un partido político o por el lema, nombre de ese partido, y por los candidatos, por los seres humanos que van a ocupar los cargos electivos en caso de obtener la votación aprobatoria.

No es lo mismo, aunque suele confundirse, que la posibilidad de acumulación de votos de distintos candidatos, de distintas listas, o en nuestro régimen ramificado y subramificado, de distintos lemas, de distintos sublemas que contengan a su vez diferentes listas, y en alguna época que terminó jurídicamente, si no me equivoco, en 1946, de distintos “distintivos” dentro de cada uno de los sublemas que tuvieran a su vez listas diferenciadas.

Acumulación de votos fue el efecto tradicional, normal, del régimen de doble voto simultáneo, mientras no existían restricciones a esa aplicación. Incluso en la ley original de 1910 el sentido que se tenía era todavía una ley que se refería básicamente a elecciones de órganos pluripersonales, de órganos parlamentarios, pero elecciones que todavía se regían por el sistema mayoritario, que es donde adquiere su importancia, o su mayor importancia, el saber si se acumulan o no se acumulan votos de diferentes tendencias o candidaturas que puedan tener algo en común.

Cuando se tiene un órgano pluripersonal elegido por representación proporcional, el tema de la acumulación o no acumulación de votos pierde la mayor parte de su trascendencia política; no la pierde totalmente, porque la acumulación de votos permite –por ejemplo– que grupos políticos o candidaturas que no lleguen a alcanzar en el país ese poquito más del 1% que necesita un partido para tener un miembro de la Cámara de Representantes, o ese 3,3% que necesita para tener un miembro de la Cámara de Senadores, igual podría llegar sumando esas cantidades. Pero el régimen de proporcionalidad realmente, quizás si hubiera regido en 1910, no habría propiciado la sanción de esa ley o de las que ya la venían pre-anunciando en los tiempos inmediatamente anteriores.

En cambio, el régimen de acumulación de votos adquiriría una trascendencia sumamente mayor cuando, a partir de la vigencia plena de la Constitución de 1918, se pasó a elegir directamente a los integrantes del Poder Ejecutivo, de los órganos ejecutivos, del Consejo Nacional de Administración a partir de las elecciones de 1920, y de Presidente de la República a partir de las elecciones de 1922. Y ya al poco tiempo se advirtió, por ejemplo en las de Consejo Nacional de Administración en 1925 y de Presidente en 1926, como el sistema de acumulación de votos que permitían las normas entonces vigentes, operaba dentro de un régimen de libertad.

Sin hacer una historia detallada de lo que ocurrió en ese período, en 1925 un sector del Partido Colorado, que adoptó en ese momento el nombre de

Partido Colorado Radical, el que respondía al ex-Presidente y en vías de ser ex-Consejero Nacional de Administración, don Feliciano Viera, entendió que tenía demasiadas discrepancias con el resto del Partido Colorado y adoptó un lema separado, no acumuló sus votos, y en esas elecciones –primeras elecciones de 1925– triunfó el Partido Nacional sobre el Partido Colorado porque la diferencia entre esos dos lemas fue inferior al número de votos que tenía ese Partido Colorado Radical. Si se hubiera acumulado los votos del Partido Colorado al Partido Colorado Radical, habría ganado el Partido Colorado; ganó el Partido Nacional.

La revancha histórica ocurrió en la elección siguiente y en varias de las posteriores del Consejo Nacional de Administración, la elección de Presidente de la República del período siguiente, ocurrió lo contrario: el Partido Nacional sufrió una escisión, el sector que encabezaba don Lorenzo Carnelli con el nombre de Partido Blanco Radical concurre con un lema separado y lo mantuvo a lo largo de varias elecciones; y también la diferencia de votos que separó al Partido Colorado triunfante en este caso del Partido Nacional fue inferior a la cantidad de votos que llevó ese lema separado.

Pero observen que esto, que ocurría en esas circunstancias era un reflejo de la libertad electoral que vivía efectivamente el país en ese período. Porque en ese período cuando había discrepancias tales que alguien prefería que triunfara el otro partido –pensando en nuestras dos colectividades tradicionales– antes de que triunfaran los rivales internos de ese partido, se iba, registraba un nuevo lema, podía utilizar el nombre y los símbolos tradicionales o un nombre parecido, Colorado en un caso frente al Partido Colorado, Colorado Radical, Blanco Radical frente al Partido Nacional, y no pasaba nada jurídicamente, nadie iba preso, no había disposiciones que lo prohibieran ni disposiciones que lo limitaran.

Y eso era lo que daba el sentido originario del régimen. Se acumulaban los votos en la medida en la cual quienes estaban dispuestos a acumular esos votos tenían la idea de que más vale que triunfe cualquiera de mis correligionarios o semi-correligionarios a que triunfe cualquiera de los del partido adverso. El día que pensara que no era así, se iba del lema y votaba por separado.

Y el otro aspecto, que señalaba hace unos instantes, de la menor importancia que esto tiene en relación con los cargos que se obtienen por representación proporcional, la da el de que prácticamente en todas las elecciones registradas durante el período de vigencia de la Constitución de 1918 y en las propias elecciones de constituyentes de 1933, los distintos sectores del Partido Colorado, suficientemente identificados, concurrían con lemas diferentes a las elecciones legislativas, aprovechando lo que entonces era una norma legislativa –después fue constitucional– de acumulación de votos en otro sentido, de votos de los distintos departamentos a escala nacional para la elección de representantes.

Este régimen varió sustancialmente después del golpe de Estado de 1933, cuando además de los otros factores políticos que entonces incidían, sobre los cuales no nos podemos ocupar en esta charla —que si no se va a alargar todavía más de lo que ya viene amenazando alargarse— hubo una división de los dos partidos tradicionales, Nacional y Colorado, entre los sectores partidarios y los contrarios al golpe de Estado, y allí aparece la primera norma jurídica a la que se dio como tal el nombre de Ley de Lemas, que para ser más correctos deberíamos denominar decreto-ley de lemas, porque es de mayo de 1934, antes de que tuviéramos un Parlamento, si es que podemos llamar plenamente democrático al que se instaló después, a partir de las elecciones de ese mismo año 1934.

Esa ley fue dictada por un órgano legislativo integrado por personas nombradas por el dictador, con acuerdo de los sectores políticos que lo apoyaban, probablemente, integrando a esos sectores y estableció básicamente el primer o los primeros privilegios en esta materia. Estableció el privilegio de que ya los lemas no podían utilizarse libremente, con denominaciones agregadas como pasaba en el Uruguay antes de eso y como pasa en el resto del mundo, como cuando en la Argentina se dividieron los Radicales para hablar de temas de hace algunos años y no de los más recientes, y algunos fueron los Radicales del Pueblo y el otro los Radicales Intransigentes, y a ninguno se le ocurrió decir que solo unos podrían ser radicales y los otros tendrían que inventar nombres diferentes.

A partir de ese momento, el lema pasó a ser propiedad de la mayoría de los integrantes del partido, cosa que parecía muy democrático; también parecía relativamente democrático decir, para saber quienes son la mayoría de los integrantes del partido, “vamos a ver qué opina la mayoría de los legisladores electos por ese lema”. El único inconveniente estaba, desde el punto de vista democrático, en que en ese momento no había legisladores electos sino que había miembros de la Asamblea Deliberante designados por el dictador, donde estaban solamente los representantes de los partidos y sectores que habían apoyado ese golpe de Estado.

Y a esto se le fue agregando, además, en la legislación que no vamos a detallar pero que se integra entre otras con la ley de 1935 sobre personería jurídica y propiedad de bienes y fondos de partidos; con la de 1937 de 15 de enero, que acompañó a la reforma constitucional de 30 de diciembre de 1936; con la segunda Ley de Lemas, esta de mayo de 1939, con los otros dos elementos que luego incluso se constitucionalizaron, se incluyeron en las normas constitucionales.

El elemento de una distinción, privilegio, entre partidos permanentes y partidos accidentales, y el de el establecimiento de la unidad de hoja de votación —o por lo menos unidad de lema— en el acto electoral. Esto, ¿qué viene a significar? En la medida en que por partido permanente se entendió —y vamos a ahorrar el detalle de la evolución de las definiciones— aquellos partidos que ya hubieran intervenido en elecciones anteriores, y en las disposiciones más

recientes, además, que hubieran obtenido representación parlamentaria, daba un privilegio a lo existente y establecía un freno para el cambio. Los otros eran partidos accidentales, que no podían obtener el privilegio de la acumulación de votos, y especialmente esto cuando se encaraba la formación de nuevos partidos, que a veces podían surgir mediante el agregado o la coalición de distintas corrientes, se establecía una seria dificultad para llevarlas adelante.

El otro elemento, el de la unidad de hoja de votación, establecía una limitación muy grave a la libertad del elector, que quizá los uruguayos no nos hemos acostumbrado a ver así porque hace muchos años que estamos viendo, básicamente desde 1939, este sistema de unidad de hoja de votación, que no era lo que existía antes. Primero, porque no lo imponían las normas jurídicas, y segundo porque además la diferencia de fecha de las elecciones establecidas por las normas constitucionales de 1918 llevaba a que pocas veces hubiera coincidencia de elecciones de órganos legislativos en todo el país con la elección completa de órganos ejecutivos había coincidencias, cada tres años en las elecciones de representantes podía llegar a darse, cada seis años se producía con la elección de miembros del Consejo Nacional de Administración, pero rara vez se daba con la elección de representantes, creo que ocurrió en 1922.

Entonces, el elector podía optar por distintas salidas para distintos niveles. Los partidos podían optar por distintas cosas. Los partidos más pequeños podían simplemente no preocuparse de presentar candidatos a la Presidencia de la República o al Consejo Nacional de Administración, a los que sabían que no iban a llegar, y entonces el elector que hubiera votado a esos partidos para órganos legislativos podía optar entre alguno de los que tenían posibilidades de ganar. El régimen era distinto antes de 1933-34, y en adelante, después de las reformas que empezaron en ese período.

No podemos hacer la historia del detalle de esas disposiciones, lo que sí conviene destacar es que los que fueron algunos de los críticos más acérrimos, más duros del régimen de la Ley de Lemas, o de las leyes de lemas o del establecimiento de estos privilegios, pasaron a ser —años después— los principales defensores de algunos de estos. ¿Por qué? Bueno, uno puede pensar que una de las razones es que había cambiado la posición de esos sectores políticos con respecto a la propiedad de algunos de los lemas tradicionales, y a lo que ello significaba como privilegio.

Si analizamos las declaraciones de algunos actores políticos que estaban vivos y actuantes en 1939 cuando sale la segunda Ley de Lemas, sale *Marcha*, también, me parece, y en el primer número dedica una de las notas de tapa a entrevistas de dirigentes nacionalistas independientes, batllistas, de dura crítica a la Ley de Lemas, encuentra que algunos de estos mismos, por lo menos de alguno de estos dos sectores, fueron actores principales en 1951 en una reforma constitucional que consagraba, con la más alta jerarquía jurídica, muchas de esas normas de esa Ley de Lemas, en este sentido genérico de la expresión, y hasta las hacía más duras, porque establecía la única hoja de

votación para cargos nacionales, departamentales y locales, y por supuesto cargos ejecutivos, legislativos, en la misma elección, tanto nacional como departamental.

¿Por qué se criticaba desde muchos sectores este régimen globalmente llamado de Ley de Lemas? Bueno, se le criticaba por un lado por lo que pretendía mantener, y por lo que pretendía impedir. Lo que pretendía mantener era que sectores que pensaban diferente, que tenían ideologías en la práctica distintas, votaran juntos dentro de un mismo lema y acumulando sus votos. En algún momento, decíamos, haciendo eco de algunas de las palabras del profesor, de nuestro gran profesor don Justino Jiménez de Aréchaga, pero no todas, “artificios ortopédicos que pretendían mantener vivos y caminantes a partidos que estaban tullidos o moribundos”; ayudaban a que se mantuvieran como tales partidos a algunos de ellos.

Por lo menos en algunos períodos de la historia, no tomemos esto en una charla que necesariamente tiene que sintetizar y abreviar como un análisis de lo que fue toda la historia de los partidos políticos, pero ya era algo muy distinto de aquello del período de la Constitución de 1918, donde el que no estaba conforme se iba, se iba libremente, hacía su propaganda, no iba preso, me olvidé de decirles que las leyes de lemas establecían sanciones penales para el que usara el nombre, los símbolos, etc., incluso en algún momento palabras que por su significado histórico o político pudieran ser identificadas con algunos de esos lemas llevaba a que, por ejemplo, los batllistas opositores al golpe de Estado no habrían podido fundar un partido Baltasar Brum, que se suicidó el mismo día del golpe de Estado, o Julio César Grauert, que fue matado poco después por la política de la dictadura, porque históricamente eran nombres asociados al Partido Colorado, que era propiedad de otro de esos sectores.

Eso era, volviendo después de este paréntesis, lo que se pretendía mantener, y se mantenía muchas veces, en los hechos. Lo que se pretendía impedir, y durante mucho tiempo de hecho se impidió, era lo opuesto. Que quienes pensarán igual pero provinieran de distintos sectores políticos anteriores, pudieran votar juntos y acumular sus votos en las elecciones en las que importaba, en las elecciones de cargos ejecutivos, porque quienes querían coaligarse podían ir separados a las elecciones de cargos legislativos sin que se afectara mayormente el resultado, pero en cambio, era cuando había que pelear los cargos ejecutivos donde la acumulación de votos resultaba importante.

Si queremos hacer un paralelismo con lo anterior, podríamos decir que eso volvía catalépticas o inválidas a las corrientes nuevas que pretendieran tener una cierta vitalidad. Dificultaba enormemente la formación de nuevos partidos o corrientes políticas, o el crecimiento de los anteriores.

La realidad, en cambio, mostró que esto podía alterarse. Incluso, recuerdo cuando publiqué este pequeño trabajo sobre la Ley de Lemas, que ya tiene 27

años, 1970, principios del '70, todavía pensaba o pensábamos en distintas formulaciones peculiares para ver como sectores políticos que en aquel momento estaban pensando en actuar unificadamente, podían hacerlo. Hay —es ahora una reliquia histórica quizás pensar en eso— alguna referencia a que lo importante es el partido —sustancia— y no el lema —nombre— y que por lo tanto, si el Partido Demócrata Cristiano de esa época decidía cambiar su nombre por el de Partido Demócrata, seguiría siendo un lema permanente en el sentido en que lo establecía la Constitución y podría acumular votos de tendencias diferentes.

¿Por qué decíamos eso? Por la ingenuidad o por la costumbre de pensar que en un partido que se llamaba cristiano no iban a tener cabida, o no íbamos a tener cabida los que no éramos cristianos, y seguramente iba a costarle más a los cristianos admitir a algunos que éramos ateos o agnósticos, o algunos otros que eran marxistas y viceversa. La realidad política mostró que a pesar de esos textos jurídicos, pudo funcionar dentro del sistema político y jurídico uruguayo un fenómeno político que se llamó popularmente, y en la propaganda, y en los márgenes y en las letras grandes de las hojas de votación, “Frente amplio”, pero que jurídicamente y en la letra chica se llamó “Partido Demócrata Cristiano”, salvo en la lista 808 que lo tenía un poquito más grande. Eso no lo habíamos podido imaginar como posible hasta unos pocos meses antes de que efectivamente se concretara.

Es decir, ya que en esto hemos hablado de muerte y de resurrección en el título, que la Ley de Lemas, en alguno de los aspectos que funcionaba para impedir determinadas cosas había dejado de funcionar en ese sentido; porque la realidad política había producido hechos —no vamos a aludir a las causas más profundas que puedan haber tenido— pero hechos de trascendencia tal que llevaron a que reservas de importancia como las que señalábamos, se dejaran de lado; y a que Rodney Arismendi firmara su declaración diciendo que no era más comunista, y José Pedro Cardozo que no era más socialista, y Zelmar Michelini que no era más batllista, y se incorporaran a las listas del Partido Demócrata Cristiano. Funcionando dentro de un sistema jurídico que lo habilitaba. Que no dejaba de tener su artificialidad, pero cuya artificialidad no impedía la aparición de algunas nuevas realidades.

En cierta forma, había que pensar que el sistema se había agotado. Y quizás allí estuvo en la idea de algunos reformistas la idea de que había que revitalizar ese sistema. Por ejemplo en alguna de las expresiones que ha dado a este respecto el Dr. Semino —entre otros— en alguno de sus trabajos sobre el tema, se señala que la reforma responde a cambios en la realidad política electoral del país, que fue marcando un pasaje de lo que era un régimen sustancialmente bipartidista, con agregados en materia de cargos ejecutivos, después era pluripartidista dentro de cada partido a los efectos de la representación proporcional, de un sistema bipartidista donde entre el 85, el 90, el 95% de los votos correspondía a dos partidos, se fue pasando a un sistema

tripartidista, donde ya no eran solo dos los actores que podían llegar a los cargos ejecutivos sino que había un tercero en discordia.

¿Qué trae de nuevo sobre esto la reforma constitucional? Trae dos grandes novedades en materia electoral: una novedad, la de las elecciones internas simultáneas. Aquí, abreviando porque hay quienes van a hablar con más propiedad y más precisión sobre el tema, no entrando nosotros en el detalle de las disposiciones, tenemos una combinación entre disposiciones permanentes y la disposición transitoria letra W, la realización de elecciones internas simultáneas de todos los partidos políticos que quieran intervenir en la elección nacional siguiente y aunque no lo dice el texto, en la elección departamental subsiguiente o siguiente también, porque en esa elección simultánea de abril se elige candidatos a Presidente de ese partido, y se eligen los convencionales o integrantes de órganos deliberantes o colegio elector, nacionales y departamentales.

Y se elige todo esto, reforzando uno de los elementos del sistema anterior, en una única hoja de votación, donde debe estar el candidato a Presidente, los candidatos a convencionales nacionales y departamentales. Es decir que el sistema uruguayo, que mirado en el derecho comparado es una rareza porque no es solo un sistema de listas bloqueadas —es decir, solo podemos votar personas que estén en una lista y en el orden en que están en la lista—, es también un sistema de listas unidas entre sí en la hoja de votación o lista en otro de los sentidos vulgares de la palabra, la que no podemos cortar —en el sentido en que en la Argentina hablan de “cortar la boleta”— o no podemos votar por lado separado, ahora lo tenemos no solo en la elección nacional por un lado, en la departamental por otro, sino que lo tenemos también en la elección interna de los partidos políticos.

Entonces, desde el candidato a Presidente de la República hasta los candidatos a la Junta Local Autónoma de Río Branco (para citar una de las que está más de moda y la más vieja de una de las juntas locales autónomas electivas) tienen que estar, por lo menos predeterminado a través de la elección de convencionales departamentales que van a elegir después a las candidaturas departamentales, en una única hoja de votación. Repito, disposición transitoria; en relación con la precisión previa, es de las cosas que pueden corregirse mediante la legislación.

En esos partidos políticos, tenemos una situación que otra de las cosas donde tenemos cambios en esta constitución, que vamos a ver en esta reforma constitucional, al ver como habían quedado las normas anteriores, una modificación que es saludable: desaparece la diferenciación, privilegio, para los partidos permanentes frente a los partidos accidentales. Pero todo partido que quiera organizarse para intervenir en las elecciones de octubre de 1999, tendrá que existir, si leemos la disposición letra W, con bastante anticipación a abril de 1999, cuando ya tendrá que estar participando en la elección interna.

Todo partido que quiera participar en las elecciones departamentales del segundo domingo de mayo del año 2000, tendrá que estar también organizado como para elegir convencionales en abril de 1999. Entonces, reaparece de alguna manera, distinta, pero de alguna manera, un premio, un privilegio, para los partidos organizados o preexistentes.

Pero la parte más grave, más seria, o las partes más serias y más graves de estas disposiciones transitorias están por un lado en lo que dice en el literal g) (minúscula) y en lo que no dice la norma. En lo que no dice, como ha señalado el Dr. Cassinelli Muñoz en varias de las conversaciones previas que hemos tenido dentro del Instituto de Derecho Constitucional, es quienes pueden proponer candidatos en esas elecciones internas, candidatos a candidatos o candidato a convencionales.

Entonces reaparece otra etapa en la cual la elaboración de candidaturas no es algo que —como se señala a veces— queda ahora librado a la voluntad de los ciudadanos participando en las elecciones internas, sino que sigue estando en manos no solo de grupos políticos, sino de grupos políticos que tienen que tener una articulación previa tal que en sus hojas de votación figure —aunque no está aclarado si es obligatorio tener candidatos a todos los cargos— candidatos a Presidente, candidatos a convencionales nacionales y a convencionales departamentales.

Y lo otro que dice en la letra g) establece lo que podíamos llamar la limitación para migrar de partido. El que haya participado en las elecciones internas de abril ya no puede más que participar en ese mismo partido —en el cual participó— en las elecciones nacionales de octubre, y por supuesto en la segunda vuelta de noviembre, o en las elecciones departamentales de mayo del año siguiente. Tiene que esperar cinco años. Es decir, si fue candidato presidencial, candidato a candidato, precandidato presidencial derrotado, o partidario de un precandidato derrotado, no le quedan otras salidas que la sumisión o el ostracismo. Se mantiene dentro de ese partido, y aunque tenga diferencias que considere sustanciales con el candidato y con la tendencia que ha resultado predominante, tiene que dar su voto —mediante la acumulación— o si no, queda fuera de la vida política nacional durante un quinquenio. Se supone que en las próximas elecciones internas de partidos políticos podrá volver a participar.

Esto, fíjense de qué manera refuerza la salvaguardia del sistema frente a las innovaciones o a las novedades. Después de abril no puede haber coaliciones, no puede haber movimientos, no hay período de pases. La lista de buena fe de la Copa Libertadores ya quedó cerrada y no es posible incorporar jugadores nuevos o trasladarlos de un lugar a otro. Y la vida política puede demostrar que, precisamente, entre otras cosas, hasta la campaña pre-electoral de las elecciones internas ha revelado o exacerbado diferencias que antes no se conocían; y a su vez, afinidades con otros sectores que podrían estar pensando en emigrar de otros partidos.

Por otro lado, tiene gran trascendencia la reforma sobre el *ballotage* en materia presidencial, que no es el tema directo de esta charla, de modo que les voy a ahorrar alguna exposición sobre este punto. Salvo en la medida en que luego aparezca en los comentarios valorativos.

Pasaríamos ahora a ver cuales son los efectos que ha tenido esta reforma, a través de sus novedades y a través de los cambios en la normativa preexistente, sobre los que habíamos llamado hace un rato los componentes básicos del sistema.

En cuanto a la unidad de hoja de votación, repasando, vemos que se mantiene la unidad de hoja de votación entre cargos ejecutivos y legislativos. En el plano nacional por un lado, en el plano departamental por otro. Hay un avance en el sentido de que no solo se permite lo que hasta 1952 había sido plenamente posible, lo que se ha llamado corrientemente en estos últimos tiempos el “voto cruzado”, sino que además se separa en el tiempo la elección nacional de la departamental, pero observemos que esa aparente separación – que rige en cuanto a la elección oficial en sí misma– queda desvirtuada en gran medida porque la elección de los candidatos a Intendente y se supone que los candidatos a miembros de las juntas departamentales la hará la convención u órgano deliberante elegido junto con la convención nacional y el candidato a Presidente de la República, en una misma hoja de votación, en las elecciones de abril de un año antes.

Entonces la separación de la problemática departamental de la nacional, la posibilidad de aumentar la autonomía, queda grandemente reducida. Es cierto que hubo algunos periodos, algunos años, 1946, como reacción a lo que había ocurrido electoralmente en el '42, donde hubo una fiebre de partidos accidentales departamentales, creo que llegó a haber 10 departamentos y 11 o 12 partidos accidentales, y en la mayoría de ellos ganaron las elecciones o posibilitaron que ganara las elecciones un lema que no había ganado en el plano nacional.

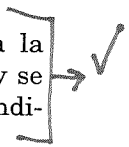
→ Pero, tratar de corregir la situación extrema de que solo se podía votar el mismo lema para la elección nacional y la departamental, a una reforma que aparentemente da más libertad pero que por otro lado la quita, no es totalmente satisfactorio.

→ ¿Qué pasa con el doble voto simultáneo? ¿Desaparece el doble voto simultáneo? Desaparece la expresión “doble voto simultáneo”, que aparecía por ejemplo en los artículos 151 y 271 sobre elección de Presidente de la República y de Intendente. Pero el concepto, la sustancia, permanece. Porque el art. 77, ordinal 12, párrafos 2º y 3º, dice que las listas de candidatos, tanto en lo nacional, por un lado, como en lo departamental por otro, deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político.

Eso es la definición del doble voto simultáneo. Como si dijéramos “no se pide más agua pero se pide H²O”, tenemos el mismo resultado a través de otra diferencia: hoja de votación individualizada con el lema de un partido político

que contenga listas de candidatos, es doble voto simultáneo, votar por el partido al mismo tiempo que se vota por el candidato, y votar por la hoja de votación, esa única, que ha elegido el partido. Vamos a tener que adoptar una decisión según lo que nos parezca más importante en esa elección, si el candidato a Presidente, o el candidato a órganos legislativos, y esa decisión va a teñir el resultado.

Es probable que eso contribuya a que sean legisladores personas a las cuales jamás conoció, jamás oyó nombrar y quizás jamás votaría si conociera ese elector, pero que están en la misma hoja de votación. Porque efectivamente acá está no solo mantenido sino reforzado el doble voto simultáneo, a través de este encadenamiento con las elecciones internas de abril.

¿Qué pasa con la acumulación de votos? Aparentemente se elimina la acumulación de votos entre candidatos a la presidencia de la República, y se limita a dos en la disposición transitoria la acumulación de votos para candidatos a Intendente. 

Pero, ¿qué es lo que estamos pensando aquí sustancialmente? Es saber si yo voté al candidato A y como tuvo menos votos que el candidato A' del mismo lema, entonces yo estuve votando indirectamente a ese candidato, cosa que el elector uruguayo no podría decir que ya había internalizado, que conocía, que captaba, y que a través de las encuestas de opinión pública sabía de antemano cual era el resultado, salvo internas muy reñidas, como suele decirse ahora, sabía de antemano quien iba a ganar dentro del lema que estaba votando. ¿O lo que nos preocupaba era saber si tendencias, ideologías, sectores que pueden tener entre sí diferencias importantes o sustanciales iban a estar sumando sus votos?

En este segundo sentido la acumulación de votos no ha desaparecido sino que se ha reforzado, porque los que perdieron en la elección interna... y pueden no haber perdido frente a un candidato que obtuviera la mayoría absoluta, ya dijimos que en eso no entrábamos en el detalle en el comentario, sino con alguien que haya sido elegido por un 40% contra otros que tenían el 30 y el 29% en esa elección, o puede ser alguien que haya surgido de la Convención a través de determinados acuerdos es muy probable, no es imposible, no es tampoco necesario pero es probable, que haya una cantidad de dirigentes, militantes y electores de ese partido que no se sientan conformes y satisfechos con la fórmula que ha salido. Pero, ya decimos, sumisión u ostracismo, se quedan y contribuyen al triunfo de ese candidato, o se van por cinco años, se retiran no se si con subsidio o sin subsidio, los expertos en leyes jubilatorias lo dirán en otro momento pero quedan en esas circunstancias.

Entonces, los que hayan apoyado en abril a un candidato perdedor, y el propio candidato, no tendrán más remedio que votar al que ganó, y este ganará —si gana su partido— aunque las circunstancias hayan cambiado y los sectores sean colectiva y aun individualmente —los sectores perdedores—, sean más votados que el sector que inicialmente fue el más votado en la elección

interna, con un voto no obligatorio que quien sabe si lleva a una participación masiva. Quien sabe si no lleva, aunque la participación haya sido importante, a una nueva campaña y a una especie de revancha cuando el voto es obligatorio.

→ Y, todavía, el sistema constitucional uruguayo de *ballotage*, con doble voto simultáneo y con suplentes del Presidente, con muchos suplentes del Presidente, porque hay Vicepresidente, y hay Primer Senador y senadores que le siguen en el orden más votado de la lista más votada de ese lema, permite una acumulación encubierta. No es inimaginable, no es tampoco obligado, estamos planteando posibilidades, no es tampoco inimaginable en la vida política uruguaya, sin dar ningún nombre en concreto, todos podemos pensar en ejemplos, que así como había esas tan vituperadas cooperativas de votos para elegir representantes nacionales y las hay para senadores y subsisten las de representantes quizás las hayan eliminado con la norma introducida en el art. 88 aunque en el año '66, estamos en el Salón de Actos Aquiles Lanza y el Dr. Aquiles Lanza, uno de los actores en aquella reforma era de los que creía sinceramente que la disposición que impide gozar de ningún beneficio o pasividad proveniente del ejercicio de cargos políticos a quienes renuncien antes del vencimiento del mandato, había eliminado definitivamente las cooperativas electorales y no las había eliminado esta otra en una de esas tampoco las elimina.

Pero, quizás, peor todavía, tengamos cooperativas presidenciales, donde se diga: "este es el candidato, pero miren que si en octubre la cosa viene distinta y en noviembre se confirma y estos ganan, porque todavía hay una serie de condicionantes, el Presidente renuncia y el otro —con 17,5% de los votos, o con mayoría de los votos, o con lo que sea, pero aludir al handicap de 1930... pasa de Vicepresidente a Presidente, o, para ampliar el espectro, todos compiten con sus listas al Senado y modificado el sistema de sucesión presidencial, que también plantea sus dificultades, como ha señalado el Dr. Cassinelli en relación con lo que pasa después de una disolución, puede pasar a ser el suplente del Presidente... No les digo nada con el Intendente y 4 suplentes de Intendente, y otras cantidades más...

El cuarto elemento del régimen anterior era el de la distinción entre los partidos permanentes y accidentales. Sobre esto, creo que ya al hablar de la influencia de la elección interna hemos dicho suficiente en cuanto a cual es el régimen. Desaparece la diferenciación seria del art. 79 pero aparece un cambio distinto, no tan grave pero también limitante, a través de la necesidad de haber intervenido en elecciones internas en abril del año electoral o pre-electoral, si estamos hablando de las departamentales. Y la influencia de las normas que dicen que los candidatos han de ser de un partido y solo de ese partido, está vedando de una manera más seria o más intensa las coaliciones de partidos. Es decir que se están reproduciendo, con otra forma, y por eso hablábamos de muerte o resurrección, algunos de aquellos elementos y artificios que tenía la llamada Ley de Lemas, con otras formas que responden a

otras realidades políticas a las que pretenden enfrentar también, no necesariamente digo que esta sea la intención subjetiva ni tampoco que sea una intención equivocada, a la que pretenden dirigirse las reformas.

Entrando en una evaluación, he leído con mucho interés y he escuchado a veces lo que ha escrito el profesor Semino, que señala que es la reforma de la libertad, de la participación y la transparencia; y hay mayor libertad del ciudadano para elegir gobernantes nacionales y departamentales con la separación de fechas; mayor libertad para que los partidos celebren alianzas –creo que ya lo he comentado con las palabras anteriores– y mayor libertad –ya no es electoral– para que los departamentos dispongan y administren sus recursos; hay una mayor participación (nos dice el Dr. Semino) del ciudadano en la elección de los candidatos partidarios a través de las elecciones internas; y hay una mayor transparencia política o una mayor transparencia en cuanto a la opción política ofrecida a la ciudadanía y al sistema electoral, con las candidaturas únicas para Presidente y Vicepresidente de la República, y el *ballotage*; cambios (dice el Dr. Semino), proceso de sinceramiento electoral aconsejado por las nuevas realidades político-electorales que se dan en nuestro país.

Cuando se vivía bajo un bipartidismo dominante, como hasta hace 20 años, el lema triunfador superaba el 40% de los sufragios y a veces el 50%; ahora estamos en una elección donde hay tres lemas que no están tan lejos del 40%, están sobre el 30%; pero, como solemos hacer en el Uruguay, nunca le dejamos tiempo, tendríamos que aprender de la industria vitivinícola, que ahora tiene vinos de calidad de exportación los dejamos añejar y adquirir su calidad. Las constituciones no las dejamos añejar en el Uruguay y que rindan todos sus resultados, para ver como podrían haber funcionado dentro de alguno de estos sistemas. Es cierto, también, como decía el cartel de una vieja cantina, “el vino es bueno cuando el vino es bueno”, y añeja bien si es bueno, y al Constitución no siempre añeja bien, pero a veces hay que dejarle tiempo a que se descubra todas sus posibilidades.

Me parece que está bastante claro que la valoración que personalmente puedo hacer y que no tiene por qué ser compartida por otros, es bastante distinta de la que ha hecho mi amigo y colega y casi mellizo, porque los dos nacimos como él recordaba, el 15 de junio, que también es aniversario de la Carta Magna, así que en una época me decía que estábamos predestinados para el Derecho Constitucional por ese hecho. Me parece que la libertad electoral, de lo que ya hemos señalado, no está dada en el grado en que pensaban o pensábamos quienes criticábamos a la Ley de Lemas antes de esta reforma, y pensábamos que esta reforma no era el camino para corregirla en el sentido de mejoras. El elector uruguayo sigue limitado por las listas bloqueadas en única hoja de votación, y los partidos políticos con todas las condicionantes previas que vimos.

Tampoco es tan notorio que la reforma clarifique las opciones, y que la reforma lleve necesariamente a que tengamos un Presidente de la República electo por una mayoría absoluta del cuerpo electoral. Por todas las artificiosi-

dades que todavía pueden subsistir y que señalamos hace un rato, es muy probable que no tengamos esa clarificación de opciones. Vamos a seguir votando, si los partidos no cambian en sí mismos –y no digo que el partido que yo voto o que yo integro sea mejor que los otros, estoy incluyendo a todos en la crítica, y no entrando en el debate–, es muy probable que nuestro peculiar *ballotage* con doble voto simultáneo y única hoja de votación para todos los cargos nacionales, estemos teniendo pluralidad de tendencias distintas, dando el triunfo a una a través de los votos de otras que son sumamente diferenciadas de esas. Y opciones que todas provienen del mes de abril del año electoral.

Y, por otro lado, en la realidad política uruguaya es muy probable que en esto, que no va a contraponer solamente individuos candidatos –no digo que eso sea bueno o sea mejor, eso sería otro análisis, ver si el *ballotage* peruano, el *ballotage* Fujimori o el *ballotage* Color de Mello o el *ballotage*, cuando corresponda, son mejores que estas otras soluciones partidarias. Pero en nuestro sistema no sería nada raro que en la segunda vuelta tuviéramos un importante porcentaje de votos en blanco, ya que tenemos voto obligatorio.

No se puede hacer vaticinios ni pronósticos. En ese caso tendríamos también, como en el régimen anterior, tan criticado por esos aspectos, un Presidente elegido con un porcentaje de votos del cuerpo electoral y de los votantes efectivos (aunque hayan votado muchos de ellos en blanco), bastante más bajo que el 50% o más del 50%.

Por supuesto, la realidad será la que tenga la última palabra. Ningún sistema electoral es neutro, ningún sistema electoral deja de tener consecuencias sobre la realidad política y ningún electorado es inerte, maleable o pasivo. Si cambian las reglas de juego, y advierte el cambio en las reglas de juego, como en el fútbol cuando cambia la ley del *off side* y a veces pasa un período de adaptación y no se cambia las tácticas, puede ser que se haga en la primera elección, puede ser que no se haga en la primera, puede cambiar también sus comportamientos, y la realidad puede darnos una cantidad de muestras (así como aquella formación del cuerpo de la realidad del Frente Amplio con hábito, digamos, de partido Demócrata Cristiano pero que terminó no siendo un monje sino siendo una cosa un poco distinta), en este nuevo sistema electoral también tengamos circunstancias no previstas.

El proyecto podría llegar a convertirse incluso en una especie de boomerang para alguno de los que piensan que se pueden beneficiar, porque si en el momento electoral las opciones se polarizan entre si yo quiero que sea Presidente Fulano de Tal o Mengano, o si mi objetivo primordial es que no sea Presidente Fulano o Mengano eso va a llevar a que tenga que votar una determinada hoja de votación que va a tener candidatos a todos los cargos. Y es probable que los sectores políticos, los partidos excluidos de esa polarización, aunque tengan dentro de sí tendencias que hubieran sido del agrado de los votantes de los lemas polarizados, de las hojas de votación en que se concreta la polarización, vean sustancialmente mermada su representación legislativa, y algunos otros la vean sustancialmente ampliada.

Fue más largo de lo que estaba previsto, pero como empezamos tarde yo no miré la hora, habiendo empezado tarde no me sentía limitado de que comenzáramos violando el ordenamiento jurídico.

Creo que les habrá quedado claro que desde mi punto de vista la ley de lemas no murió con esta reforma. Quizás si murió fue antes, o estaba muriendo antes, o esta reforma aparentemente la mató en una forma y la hizo revivir en otra forma diferente. O, para usar una feliz expresión del Dr. Cassinelli Muñoz los otros días, efectivamente la enterraron pero quizás la enterraron en tierra fértil.
