

NOTAS DE LEGISLACIÓN

LAS ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Análisis de la Ley 19.005*

*Jean Paul Tealdi***

1. INTRODUCCIÓN

El 29 de noviembre de 2012 fue publicada bajo el título “*Elecciones internas de los partidos políticos del año 2014*”, la ley 19.005, que fuera promulgada por el Poder Ejecutivo con fecha 16 de noviembre del mismo año.

La ley consta de tres artículos, estableciendo en su artículo primero, que las elecciones internas de los Partidos Políticos para seleccionar candidatura única a la Presidencia de la República, se realizarán por única vez, para el próximo período electoral, el primer domingo del mes de junio. En su artículo segundo, revive las normas contenidas en los artículos 2º, 6º, 7º y 8º de la Ley 16.910, en lo referente a las fechas y plazos tanto para el plan de inscripciones, como los juicios de exclusión. Y en su último artículo faculta a la Corte Electoral a ajustar fechas y plazos que pudieran corresponder.

Esta ley que altera el calendario electoral, pues adelanta las elecciones internas de los partidos políticos, surgió por un acuerdo político entre todos los partidos con representación parlamentaria.

* Ley 19.005, promulgada el 16 de noviembre de 2012 y publicada en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19005&Anchor=> o en http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2012/11/cons_min_601.pdf. Fecha de consulta: 20 de abril de 2013.

** Estudiante de las carreras de Abogacía y Notariado en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Miembro asociado del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Colaborador honorario de la Revista de Derecho Público, editada por la Fundación de Cultura Universitaria. Funcionario administrativo de la Corte Electoral de Uruguay. Correo electrónico: jampiuru@gmail.com.

2. ANTECEDENTES Y DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

2.1. Iniciativa

Originariamente el proyecto de Ley presentado por los Representantes Nacionales Jorge GANDINI, Mario GARCÍA, Pedro SARAVIA, Jaime TROBO, Fernando AMADO, Richard SANDER entre otros, establecía en su artículo primero que las elecciones internas de los partidos políticos a celebrarse en el año 2014, se celebrarían el último domingo del mes de abril de ese año.

Los fundamentos de la modificación propuesta del calendario electoral que figuran en la Exposición de Motivos, están vinculados a la realización desde el 13 de junio al 13 de julio de 2014, del Mundial de Selecciones de Fútbol que se desarrollará en la República Federativa del Brasil. Señalaron los firmantes del proyecto que: *“En un país de escasos consensos indiscutidos, no hay duda que dos de las pasiones nacionales son el fútbol y la política, sobre todo en tiempo electoral. Por eso no parece sensato ni conveniente ponerlas en conflicto. En el año 2014 ambas actividades llenarán por completo nuestros debates y acaparán toda la atención y el interés de los uruguayos”*. Asimismo agregaron que: *“por eso proponemos no hacernos trampas al solitario. Todos queremos ver jugar a Uruguay. El país se volverá a detener y no habrá tema más importante que el deporte nacional representado por ‘la celeste’. Debatir y decidir sobre el futuro de los partidos políticos, sus candidatos y el país en esos días, no tiene oportunidad”*, por tal razón *“una de estas actividades debiera cambiar de fecha. Descontando que lo factible será mover la fecha de nuestras Elecciones Internas, proponemos ubicarlas en la fecha en que originalmente se realizaron, el último domingo de abril del año 2014 y lo proponemos sólo por esta vez”*.

2.2. Tratamiento en la Cámara de Representantes.

Ingresado el asunto a la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Representantes, no hubo consenso en el seno de la Comisión para su aprobación. Las diferencias surgieron no en el fondo del asunto, sino en la fecha en que debían celebrarse las elecciones internas.

Por tal razón y luego de un acuerdo entre los partidos políticos con representación parlamentaria, la Comisión con fecha 11 de abril de 2012 aconsejó la aprobación del proyecto de Ley, modificando la fecha, en vez del último domingo del mes de abril, se dispuso que fuera el primer domingo del mes de junio del año 2014. La Comisión entendió que por razones de oportunidad y conveniencia, la iniciativa era de recibo, pues de mantenerse *“vigente la actual ley, las próximas elecciones internas se realizarían justo en medio”* del campeonato mundial de selecciones de fútbol, y *“la parte más intensa de las campañas electorales de los partidos coincidiría con la primera parte del campeonato”*³.

Del análisis del Diario de Sesiones del 5 de setiembre de 2012, de la Cámara de Representantes surge que no hubo discusión parlamentaria, leyéndose nada más el informe

¹ Véase Repartido N° 704 de la Cámara de Representantes. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2011100704-00.pdf>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2013.

² Repartido N° 704 de octubre de 2011, de la Cámara de Representantes, *cit.*

³ Véase: Anexo I al Repartido N° 704 de la Cámara de Representantes. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/ AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2012070704-01.htm>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2013.

proveniente de la Comisión de Constitución, Legislación General y Administración, cuyo miembro informante fue el Representante Nacional Pablo ITURRALDE VIÑAS.

Por tratarse de una modificación del calendario electoral, y de una modificación temporal de la Ley 17.690 de 21 de setiembre de 2003, reglamentaria de las elecciones internas de los partidos políticos, se requirió para la aprobación la mayoría especial de dos tercios del total de componentes de la Cámara de Representantes. Dicha mayoría fue alcanzada por ajustado margen, ya que fue aprobada por sesenta y seis votos en sesenta y seis presentes.

El único Representante que hizo uso de la palabra fue Jorge GANDINI, quien por la fundamentación de voto dijo que originalmente *“propuse la fecha del último domingo de abril por un aspecto muy sencillo: así fue establecido en la reforma constitucional, permitiendo que se modificara por Ley. La primera elección interna que hubo después de 1997 se realizó el último domingo del mes de abril. Luego, esa fecha fue modificada por Ley, llevándola al último domingo del mes de junio; pero la fecha de abril no tenía otro componente que elegir una que la Corte Electoral ya había utilizado para organizar las elecciones⁴”*.

2.3. Tratamiento en la Cámara de Senadores

En el Senado de la República el tratamiento del proyecto de ley, fue puro trámite. En efecto, la Comisión de Constitución y Legislación resolvió aconsejar la aprobación del proyecto de ley, por unanimidad de sus miembros.

En la sesión del 6 de noviembre de 2012, el senador Rafael MICHELINI señaló que el proyecto de Ley surgió luego de conversaciones con las diferentes Bancadas y de diálogos en la Cámara de Representantes con diputados del Partido Colorado y Partido Independiente, y se llegó a la *“decisión de que las elecciones internas de los partidos políticos se llevaran a cabo en el mes de junio, modificando lo menos posible el cronograma electoral. En consecuencia, se propone que estas elecciones se realicen el primer domingo de junio y no el último como estaba dispuesto, y que la modificación rija solamente para esta instancia. Así el conjunto de la ciudadanía habrá emitido su voto en las elecciones internas antes de la realización del popular evento deportivo⁵”*.

Por su parte el senador Francisco GALLINAL, destacó que para aprobar la norma en cuestión, se requería mayoría porque la Constitución de la República prevé la fecha en que se deben celebrar las elecciones internas de los partidos políticos, pero establece que la Ley puede modificarla. Dijo que *“la gran reserva de garantía que tenemos en esa materia es que si esa modificación se va a hacer por ley porque no requiere reforma constitucional, necesita una mayoría especial de dos tercios de votos para su aprobación (...) De esta forma se evita que un día cualquier partido político se le ocurra, por disponer de una mayoría parlamentaria o porque es lo que más le conviene a sus intereses, cambiar las fechas de*

⁴ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes N° 3808, de 5 de setiembre de 2012, p. 34. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/camara/20120905d0047.pdf>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2013.

⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 184, Tomo 500, 6 de noviembre de 2012, p. 524. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20121106s0051.pdf>. Fecha de consulta: 20 de abril.

las elecciones o modificar sus condiciones porque es lo que mejor se adapta a la circunstancia que se está viviendo".⁶

El senador Jorge LARRAÑAGA resaltó la importancia de las elecciones internas, porque es la única elección del proceso electoral que no es obligatoria, y se trata de una elección *"trascendente y definitiva porque en ella se eligen los candidatos únicos a la Presidencia de la República de cada partido, pero también se elige el conjunto de convencionales departamentales que a su vez van a elegir a los candidatos a la Intendencia de cada partido. Entonces es una elección gravitante. En tercer lugar, siempre debe existir un espacio razonable entre la elección interna y la elección nacional de octubre, para que los distintos partidos puedan acomodar todo lo que tiene que ver con el andamiaje político electoral de la comparecencia"*.⁷

Sometido a votación el mismo fue aprobado por veintitrés votos en veinticuatro, votando por la negativa el senador Alfredo SOLARI, quien en la discusión adelantó que votaría negativamente el proyecto: *"la razón que me lleva a ello no es la duda de si Uruguay clasificará o no –creo que sí lo hará y ojalá juegue el día que tendríamos que llevar a cabo el acto eleccionario– sino el hecho de que no podemos manipular las fechas de las elecciones en función de otros criterios. Desde el punto de vista institucional, considero que lo más importante es el mantenimiento de todo el proceso electoral como está establecido en el momento actual"*.⁸

3. ALCANCE Y ANÁLISIS DE SUS DISPOSICIONES

En el presente apartado nos proponemos analizar la modificación realizada, así como la incidencia que dicha Ley tiene sobre otras disposiciones contenidas en otras leyes, cuya aplicación o vigencia dependen de la fecha de las elecciones internas.

Debemos señalar que las disposiciones contenidas en el artículo segundo, referentes a la Ley 16.910, han sido sustituidas por la Ley 17.690 de 21 de setiembre de 2003. Por tanto el Legislador ha revivido temporalmente dichas disposiciones, ya que luego de producida la elección interna de los partidos políticos de 2014, recobrarán vigencia nuevamente todo el contenido de la Ley de setiembre de 2003. Debemos señalar que esta revivificación no ha sido del todo agraciada, ya que se han omitido otras disposiciones que son necesarias para la correcta aplicación de las mismas, por lo que habrán incongruencias por la coexistencia de normas que establecen fechas distintas, pero ambas son válidas, las cuales analizaremos a continuación.

En primer lugar, la elaboración de los planes de inscripciones son una facultad de las Juntas Electorales Departamentales⁹ que deberán formularse dentro de la primera quincena del mes de julio del año siguiente a cada elección nacional ordinaria, por tres votos conformes, dividiendo el departamento en zonas y jurisdicciones electorales y fijando el número, lugar de actuación y duración del funcionamiento de las Oficinas Inscriptoras. El

⁶ Diario de Sesiones, *op. cit.*, p. 525.

⁷ Diario de Sesiones, *op. cit.*, p. 529.

⁸ Diario de Sesiones, *op. cit.*, p. 524.

⁹ Las Juntas Electorales son organismos pluripersonales de carácter departamental que funcionan en cada una de las diecinueve capitales departamentales de todo el país, y cuya función principal es la dirección local de los actos y procedimientos electorales. De acuerdo a lo dispuesto por el Decreto-Ley 14.725 están integradas por cinco miembros titulares y doble número de suplentes.

plan se hará manteniendo la división en zonas y distritos. Deberán tener en cuenta la población electoral y la extensión del departamento, la duración del período inscripcional y todas las circunstancias que concurran a facilitar la total inscripción de los ciudadanos. Dicho plan deberá ser propuesto inmediatamente a la Corte Electoral, que no podrá rechazarlo sino por cinco votos conformes.

Asimismo se dispone que si el plan de inscripción lo determinare podrán funcionar Oficinas Inscriptoras Delegadas que estarán bajo la dirección técnica de la Oficina Electoral Departamental, las que de acuerdo **a lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 19.005, funcionarán hasta el 31 de marzo del año 2014**, atento a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 7.690 en la redacción dada por el artículo 2° de la Ley 16.910 de 9 de enero de 1998.

El **período inscripcional**¹⁰, por su parte **no ha sido modificado por la Ley 19.005**, por lo que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 7.690, en la redacción dada por el **artículo 5° de la Ley 17.690** de 21 de setiembre de 2003, culminará el próximo **15 de abril de 2014**. Es decir pues que, por un lado, las Juntas Electorales no podrán establecer Oficinas Inscriptoras Delegadas más allá del 31 de marzo del año 2014, pese a que el período inscripcional terminará el 15 de abril.

Cuando se ha procedido a modificar la Ley del Registro Cívico Nacional, se modificaban los artículos que hemos señalado conjuntamente, ya que las Oficinas Inscriptoras Delegadas, que pueden ser móviles o fijas, podían funcionar necesariamente hasta el último día del período inscripcional. Esto afectará necesariamente el funcionamiento de las Oficinas Inscriptoras Delegadas fijas, que en la actualidad son tres y funcionan en el Departamento de Canelones, en las ciudades de Las Piedras, Pando y Ciudad de la Costa. Aplicando lo que hemos dicho, las tres Oficinas deberán cesar en sus funciones el día 31 de marzo de 2014 para el presente período inscripcional, de mantenerse lo que está vigente.

En segundo lugar, se modificaron diversos plazos referidos a los juicios de exclusión¹¹. **La Ley 19.005**, establece que los juicios de exclusión del presente período **se iniciarán** como plazo máximo **hasta el 15 de abril de 2014**, por disposición del artículo 151 de la **Ley 7.690** en la redacción dada por el **artículo 7° de la Ley 16.910**; dicho plazo era hasta el 30 de abril de 2014, por imperio de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 151 de la Ley 7.690 en la redacción dada por el artículo 7° de la Ley 17.690 de 21 de setiembre de 2003. Asimismo, las **solicitudes de exclusión**, podrán presentarse **hasta el 15 de abril de 2014**, ante las Oficinas Electorales Departamentales, debiendo diligenciarse por el orden riguroso de su presentación, cumpliendo los requisitos establecidos en el **artículo 136 inciso segundo de la Ley 7.690** en la redacción dada por la Ley 16.910 de 9 de enero de 1998. El plazo era también hasta el 30 de abril de 2014, por imperio de lo establecido en el artículo 136 inciso primero de la Ley 7.690 en la redacción dada por el artículo 6° de la Ley 17.690 de 21 de setiembre de 2003. Y por último, se modifica el **período de calificación** durante el cual se deberán sustanciar y fallar todos los juicios de exclusión, salvo aquellos que hayan presentado recurso de reposición contra la sentencia que declare la exclusión del o los inscripcionales correspondientes. Dicho período queda establecido desde **el 31 de**

¹⁰ El mismo puede ser definido como el término establecido legalmente, durante el cual deben presentarse las personas aptas para votar a efectos de solicitar su incorporación al Registro Cívico Nacional.

¹¹ Sobre los juicios de exclusión, véase: Tealdi, Jean Paul. "La función jurisdiccional de la Corte Electoral en materia de depuración del Registro Cívico Nacional. Los Juicios de Exclusión", publicado en la Tribuna del Abogado N° 181, enero-marzo de 2013, editada por el Colegio de Abogados del Uruguay, 2013, Montevideo, Uruguay, pp. 25 a 29.

marzo al 30 de junio de 2014, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo **152 de la Ley 7.690** en la redacción dada por el **artículo 8° de la Ley 16.910** de 9 de enero de 1998.

En tercer lugar, y por imperio del artículo tercero de la Ley 19.005 la Corte Electoral se encuentra facultada para ajustar fechas y plazos a los efectos de poder cumplir con lo preceptuado en dicha Ley, estando autorizada a dictar las reglamentaciones que entienda pertinentes para cumplir con tal fin¹².

En cuarto lugar, debemos señalar que esta Ley incide directamente en otras disposiciones que se encuentran vinculadas a la fecha de la elección interna de los partidos políticos. La más importante, a nuestro entender, es que se reduce el plazo para la presentación de solicitudes de inscripciones de nuevos partidos políticos, al amparo de lo dispuesto en los artículos 7° a 9° de la Ley 18.485 de 11 de mayo de 2009¹³. La Corte Electoral ha fijado, en ejercicio de la facultad dispuesta por el artículo 9°, el plazo máximo para la presentación de las solicitudes hasta 150 días antes de la fecha en que se celebren las elecciones internas¹⁴. Por tanto, **la fecha para las solicitudes de inscripción de un partido político, como plazo máximo, será hasta el 3 de enero de 2014**.

En quinto lugar, entendemos que deberá sancionarse una nueva Ley que corrija el error previsto sobre el funcionamiento de las Oficinas Inscriptoras Delegadas, dado que actuarán hasta el 31 de marzo de 2014 y no hasta el 15 de abril del mismo año, que es cuando culmina el período inscripcional. Si no se procediera de esta forma, y se cumpliera con lo preceptuado en el artículo 2° de la Ley 19.005 que analizamos, dichas Oficinas dejarían de funcionar, generando un claro perjuicio para las zonas donde éstas funcionan de carácter permanente. Asimismo, existe una limitación inicialmente no prevista, a las Juntas Electorales Departamentales para la elaboración del plan inscripcional, ya que no se podrán establecer Oficinas Inscriptoras Delegadas móviles hasta el 15 de abril de 2014, sino hasta el 31 de marzo de dicho año. Si no se sancionará esta Ley que hacemos referencia, el funcionamiento de dichas Oficinas si continuaran más allá del 31 de marzo, sería ilegal, pudiendo ser nulas las inscripciones cívicas que allí se produzcan, por violación de lo establecido en la Ley 7.690 en la redacción dada por la Ley 16.910 vigente hasta el 1° de junio de 2014¹⁵.

¹² Véase *infra* nota 15.

¹³ Sobre la inscripción de los partidos políticos, puede consultarse: TEALDI, Jean Paul. “*La regulación actual de los partidos políticos*”, Revista de Derecho Público, N° 39, editada por la Fundación de Cultura Universitaria, 2011, pp. 113 y 114. Téngase presente que la Corte Electoral ha reglamentado lo referente a la inscripción de los partidos políticos por Circular 8894 de 13 de noviembre de 2012, con posterioridad a la publicación del artículo señalado.

¹⁴ Circular 8894, de 13 de noviembre de 2012 de Corte Electoral.

¹⁵ Otra interpretación, entiende que el período inscripcional ha sido modificado, y por tanto culminaría el 31 de marzo de 2014. No compartimos esa posición, que se sustenta en el artículo 37 de la ley 7.690 en la redacción de la Ley 16.910, en la frase “*Si el plan de inscripción lo determinase podrán funcionar hasta el 31 de marzo del año en que tengan lugar las elecciones nacionales ordinarias*”. Discrepamos con dicha interpretación, pues el artículo 75 es el que establece legalmente cuál es el período inscripcional. No es sustentable sostener esta posición, ya que cuando **siempre** que se modificó la Ley de Registro Cívico respecto del período inscripcional, se procedió a modificar ambos artículos. Además siempre que se han sancionado las leyes que han modificado la Ley de Registro Cívico Nacional, se han hecho a mitad del período inscripcional, y en todas las oportunidades se reformó el artículo 75. Así se hizo en el año 1998 al sancionar la Ley 16.910 y así se hizo en el año 2003. Y en el primer caso, el período inscripcional culminó el 31 de marzo de 1999, y en el segundo caso, el 15 de abril de 2004; en ambos casos por imperio del artículo 75 y no del artículo 37.