

Profesor Oscar A. Bottinelli

Profesor Titular Grado 5 de Sistema Electoral y Régimen Electoral Nacional de la Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales
(Desde 1997, Profesor desde 1992)

CALIDADES E INHIBICIONES PARA CANDIDATURA A VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

ABSTRACT

Informe sobre las posibles inhibiciones de un consejero directivo de un servicio docente de ente autónomo para ser candidato a vicepresidente de la República en función de los artículos 201 y 205 de la Constitución de la República.

DESCRIPCIÓN DE LAS DIFERENCIAS SISTÉMICAS ENTRE LAS ELECCIONES DE VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SENADOR Y REPRESENTANTE NACIONAL

(Para para mayor explicitación, se ponen las fechas resultantes de las próximas elecciones nacionales)

	Vicepresidente	Senador	Representante Nal.
Sistema de elección	Candidatura única	Triple Voto Simultáneo	Doble Voto Simultáneo
Principio de decisión	Mayoritario absoluto invariable forzado	Proporcional puro (perfecto o integral)	Proporcional puro (perfecto o integral)
Momento de decisión	En una o dos etapas (condicional)	Etapas únicas	Etapas únicas
Fórmula de candidatura*	Lista binominal (fórmula). Voto en bloque	Lista plurinominal cerrada y bloqueada	Lista plurinominal cerrada y bloqueada
Circunscripción a nivel de lemas	Única nacional	Única nacional	Única nacional
Circunscripción a nivel de candidaturas	Única nacional	Única nacional	Departamental
Posibilidad de elección separada respecto a la	No tiene	Sí (art. 148)	Sí (art. 148)

elección de presidente de la República			
Suplencias de candidatura	No se eligen suplentes	Se elige triple número de suplentes	Se elige triple número de suplentes
Orden del voto	Por lema y candidatura única por lema en primera elección. Directo por candidatura en segunda elección (sin lema)	Por lema, por sublema (optativo) y opción por lista de candidatos	Por lema y opción por lista de candidatos
Ciudadanía	Exclusivamente natural	Natural o legal (7 años de ejercicio)	Natural o legal (5 años de ejercicio)
Edad mínima – vigencia	Candidatura	Cargo	Cargo
Edad mínima – barrera	35 años	30 años	25 años
Toma de posesión	1° de marzo de 2020	15 de febrero de 2020	15 de febrero de 2020
Cese natural	1° de marzo de 2025	14 de febrero de 2025	14 de febrero de 2025
Cargo ex-oficio	Presidente de la Asamblea General y de la Cámara de Senadores	No tiene	No tiene
Duración del cargo ex-oficio	1° de marzo de 2020 a 14 de febrero de 2025	No tiene	No tiene
Vicepresidente sin cargo ex oficio en Asamblea General	15 de febrero de 2025 a 1° de marzo de 2025		
Posibilidad de renuncia como presidente del cuerpo y continuar como legislador	No permitido	Permitido	Permitido
Suspensión para ingresar a la otra cámara	No permitido	Permitido	Permitido
Suspensión para ser ministro o	No permitido	Permitido	Permitido

subsecretario			
Cese por disolución de las Cámaras (art. 148)	No cesa	Cesa	Cesa
Incompatibilidad con cargo de vicepresidente	(No corresponde)	Renuncia	Renuncia
Incompatibilidad con cargo de senador	Renuncia	(No corresponde)	Opción
Incompatibilidad con cargo de representante	Renuncia	Opción	(No corresponde)
Incompatibilidad ex post	Vicepresidente de la República Representante Nacional	Ninguna	Ninguna
Dotación del cargo	Por ley en simultáneo con el presidente de la República	Por Asamblea General	Por Asamblea General

* En todo este trabajo la palabra "candidatura" significa: lista de candidatos, nómina de candidatos o conjunto de candidatos.

CONCLUSIONES Y LIMINARES

PRIMERO. Las condiciones para el cargo o para la candidatura son de necesario cumplimiento. Las limitaciones deben ser de aplicación estricta y restringida. No puede ampliarse por analogía una prohibición determinada

SEGUNDO. La descripción de la naturaleza, características y componentes de las elecciones a cargos nacionales por el Cuerpo Electoral, es por sí demostrativa de las importantes coincidencias entre la elección de senadores y la elección de representantes. A su vez, marca la fuerte diferenciación entre la elección de vicepresidente de la República por un lado, y la elección de senadores y de representantes por el otro.

TERCERO. Es sustancial la diferencia tanto de requisitos como de inhibiciones entre la candidatura a vicepresidente de la República y la candidatura a senador o representante. Más aun, los requisitos e inhibiciones para vicepresidente de la República son los mismos que para presidente de la República, con una sola excepción: la posibilidad del vicepresidente de ser candidato a presidente. La definición del tipo de candidatura debe ser estricta, en que la descripción del cargo a ser provisto debe cumplir todas las condiciones necesarias para el mismo, así como la naturaleza de la elección y los principios aplicables a esa elección; la falta de uno solo de los elementos determina necesariamente la exclusión de la inhibición

CUARTO. La diacronicidad de los periodos de ejercicio del vicepresidente de la República por un lado y los senadores y representantes por otro, la diferenciación entre la composición de la Cámara de Senadores y la integración de la misma, la diferencia de estatuto en la movilidad entre una y otra cámara, la imposibilidad de renunciar a la presidencia de la Asamblea General y mantener la calidad de senador, la imposibilidad de ser suspendido en el cargo para ocupar otro, la necesidad de renunciar y no de efectuar una opción en caso de ser elegido senador o representante en forma simultánea con vicepresidente de la República, todo ello lleva a la meridiana conclusión de que el concepto de Legislador no es aplicable.

QUINTO. La descripción del proceso de reforma constitucional de 1967 arroja claridad que el objetivo fue extender a la candidatura a senador la limitación existente para la candidatura a representante. La teleología de la norma es consistente con el análisis sistémico. El término "candidato a Legislador" es utilizado en la Constitución exclusivamente en el artículo 201, lo que obliga a una prudencia en una interpretación extensiva.

CONCLUSIÓN GENERAL. El examen de todos los elementos del Derecho Electoral, tanto del Sistema Electoral como del Régimen Electoral, y el uso excepcional de la

expresión "candidato a Legislador" que utiliza el artículo 201, permiten concluir fuera de toda duda, que en materia de candidatura no es extensible a la candidatura a vicepresidente de la República, las limitaciones existentes para las candidaturas a senador y a representante.

INTRODUCCIÓN

Este informe surge a partir de cuestionamientos públicos sobre las posibles inhibiciones de un consejero directivo de un servicio docente de ente autónomo para ser candidato a vicepresidente de la República, sin haber cesado en su cargo doce meses antes de la fecha de la elección (artículos 201 y 205 de la Constitución de la República, en adelante CR)

El artículo 205 establece la aplicabilidad para los miembros de los Consejos Directivos de los servicios docentes lo dispuesto en el artículo 201, que reza:

"Los miembros de los Directorios o Directores Generales de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, para poder ser candidatos a Legisladores, deberán cesar en sus cargos por lo menos doce meses antes de la fecha de la elección.

En estos casos, la sola presentación de la renuncia fundada en esta causal, determinará el cese inmediato del renunciante en sus funciones.

Los Organismos Electorales no registrarán listas en que figuren candidatos que no hayan cumplido con aquel requisito"

El punto a dilucidar está referido a un posible candidato a vicepresidente de la República, que integró hasta pocos días atrás el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y por tanto no ha cesado dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. Por lo que surge de la información pública y de la aportada por el respectivo partido a este académico, no está en consideración que dicha persona sea candidata a senador o a diputado.

Se está en presencia de un caso sin antecedentes. Lo más parecido pero esencialmente distinto refiere a la candidatura de Danilo Astori a vicepresidente por el Partido Frente Amplio en las elecciones nacionales de 1989, pero con dos diferencias significativas: Una, que efectivamente cesó en su cargo de Consejero Directivo de un servicio docente (Universidad de la República) con una antelación mayor a los doce meses de la fecha de la elección. Dos, que simultáneamente a su calidad de candidato a vicepresidente de la República, fue candidato a senador (primer titular) en la totalidad de las listas de su partido (seis listas). Por ambas razones, el caso no sirve de precedente.

Este informe es un aporte multidisciplinario a la interpretación constitucional. Como ha tenido mucho desarrollo en el examen del Derecho Político y consecuentemente en la interpretación constitucional, al ángulo que aportan los juspublicistas - los juristas especializados en el derecho público o más específicamente en el derecho constitucional o en el derecho político- se combina el aporte que realizan los científicos políticos sistematólogos, vale decir, los científicos políticos investigadores de los sistemas políticos.

1. PRINCIPIOS INTERPRETATIVOS

- 1.1 EL SISTEMA ELECTORAL. Como lo dice la palabra, el sistema electoral uruguayo es un sistema, vale decir, un conjunto de reglas o principios sobre una misma materia racionalmente enlazados entre sí o, dicho de otra manera, un conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a un objeto preciso. Por tanto, las partes de un sistema deben examinarse primero en forma aislada, pero luego deben estudiarse interrelacionadas, porque cada una es parte del conjunto, y su función deviene de ese conjunto. Entonces, como un mecanismo de relojería, una pieza aisladamente puede verse o definirse de determinada manera, pero como parte del conjunto lo sustancial es la función que cumple hacia la persecución de ese objetivo.

Un sistema electoral es, como lo define Nohlen (Sistema Electorales del Mundo, 1981), el conjunto de procedimientos “por medio de los cuales los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños”.

Un elemento previo y esencial en un sistema electoral es lo que se denomina la “presentación de candidaturas”, vale decir los aspectos sustantivos de cualidades e inhibiciones para ello (los aspectos procesales no corresponden al sistema electoral sino al régimen electoral, según la distinción de la Escuela de Heidelberg)

- 1.2 LA METODOLOGÍA LÓGICO SISTEMÁTICA. Este análisis se basa en las siguientes consideraciones:

Uno. La norma adquiere una significación objetiva y autónoma en cuanto al legislador

Dos. Debe buscarse la teleología de la norma, es decir, la finalidad de la misma

Tres. Debe considerarse como parte de un sistema e interpretarse en el contexto del instituto jurídico al que pertenece la norma y la teleología del instituto

Cuatro. Debe pues analizarse lógicamente el sistema, sus partes componentes, el efecto general del sistema, el efecto de sus partes en el conjunto del sistema, la finalidad global del sistema y la finalidad global de sus elementos para luego llegar a la determinación del punto específico a dilucidar y su aplicación al caso concreto.

1.3 DEL MARCO INTERPRETATIVO. El punto en consideración en un tema estricto de Derecho Electoral, es decir, tanto de Régimen Electoral como de Sistema Electoral. Por lo tanto, se considera que el estudio debe realizarse específicamente en la consideración de los aspectos electorales. No es del caso analizar conceptos en base a normas crematísticas o de regímenes de tipo laboral.

1.4 DE LA FLEXIBILIZACIÓN DE LA INTERPRETACIÓN. En la aplicación del Derecho Electoral es pacíficamente admitido en la doctrina y la academia universal que las exigencias y las limitaciones deben aplicarse en sentido estricto. Vale decir:

Uno. Las condiciones para el cargo o para la candidatura son de necesario cumplimiento. A vía de ejemplo, la exigencia de 35 años cumplidos de edad para ser elegido no admite la interpretación de que el elegido cumplirá esos 35 años antes de asumir el cargo. Eso es válido en los casos en que la exigencia se establece no para la candidatura, sino para el ejercicio del cargo.

Dos. Las limitaciones deben ser de aplicación estricta y restringida. No puede ampliarse por analogía una prohibición determinada. Por ejemplo, no puede considerarse que dado que los miembros de las Juntas Departamentales son considerados en alguna doctrina como legisladores, a ellos se les deben aplicar las inhabilidades de candidatura para los legisladores. La definición del tipo de candidatura debe ser estricta, en que la descripción del cargo a ser provisto debe

cumplir todas las condiciones necesarias para el mismo, así como la naturaleza de la elección y los principios aplicables a esa elección; la falta de uno solo de los elementos determina necesariamente la exclusión de la inhabilitación (a vía de ejemplo, cuando el artículo 77 numeral 4° establece prohibiciones a los magistrados judiciales, no cabe inferir que la prohibición por ese artículo se extiende al Ministerio Público con el argumento de que en otros países, en sistemas judiciales relativamente similares, son considerados magistrados judiciales (la diferenciación del sistema italiano de los magistrados judiciales entre magistrados judicantes y magistrados procuradores)

PRINCIPIO LIMINAR. *Las condiciones para el cargo o para la candidatura son de necesario cumplimiento. Las limitaciones deben ser de aplicación estricta y restringida. No puede ampliarse por analogía una prohibición determinada*

2. DE LAS ELECCIONES POR EL CUERPO ELECTORAL

2.1 DE LOS TIPOS DE ELECCIÓN. La Constitución prevé seis elecciones por el Cuerpo Electoral:

Uno. Tres elecciones necesariamente sistemáticas y de periodicidad fija determinada constitucionalmente: presidente y vicepresidente de la República, intendentes y miembros de las Juntas Departamentales.

Dos. Dos elecciones prevalentemente sistemáticas y de periodicidad fija determinada constitucionalmente con la posibilidad eventual de elecciones complementarias: senadores y representantes nacionales.

Tres, una de carácter eventual: la de miembros de la Convención Nacional Constituyente en caso de ponerse en funcionamiento el procedimiento de reforma de la Constitución previsto en el artículo 331, literal C.

Además, el Cuerpo Electoral participa en otras dos elecciones para cargos de origen legal y no constitucional (juntas electorales departamentales y

municipios o concejos municipales), así como en actos de democracia directa: plebiscitos, referendos, actos de adhesión a referendo o iniciativa legislativa. Se deja sin considerar si es de origen constitucional o lo es de origen legal la convocatoria al Cuerpo Electoral de las elecciones denominadas internas y simultáneas.

- 2.2 DE LAS ELECCIONES NACIONALES. De los seis tipos de elección del Cuerpo Electoral, tres corresponden a elecciones para cargos nacionales: presidente y vicepresidente de la República, senadores y representantes nacionales. Respecto a ellas va a continuar el examen, pues se considera innecesario introducir elementos comparativos con la elección de otros cargos.
- 2.3 DE LAS ELECCIONES SENATORIALES. La elección para senadores se caracteriza por ser:
- a) En lista plurinominal cerrada y bloqueada
 - b) Con triple número de suplentes
 - c) Por proporcionalidad pura (terminología alemana y hoy dominante en el mundo), proporcionalidad perfecta (terminología italiana) o representación proporcional integral (terminología francesa, en cierto desuso en el mundo, utilizada en el derecho público uruguayo)
 - d) Por Triple Voto Simultáneo: voto por lema, por sublema (opcional) y por lista de candidatos
 - e) En una única etapa
 - f) En circunscripción única nacional a nivel de lemas, de sublemas y de candidaturas
- Además, en caso de disolución de las Cámaras y convocatoria a nuevas elecciones por aplicación del artículo 148 de la Constitución de la República, esas elecciones se realizan conjuntamente con la de representantes nacionales, pero separada de las elecciones de presidente y vicepresidente de la República

2.4 DE LAS ELECCIONES DE REPRESENTANTES. La elección para representantes nacionales se caracteriza por ser:

- a) En lista plurinominal cerrada y bloqueada
- b) Con triple número de suplentes
- c) Por proporcionalidad pura o representación proporcional integral a nivel de lemas; por principios de representación variados a nivel de candidaturas.
- d) Por Doble Voto Simultáneo: voto por lema y por lista de candidatos
- e) En una única etapa
- f) En circunscripción única nacional a nivel de lemas y circunscripciones departamentales a nivel de candidaturas

Además, en caso de disolución de las Cámaras y convocatoria a nuevas elecciones por aplicación del artículo 148 de la Constitución de la República, esas elecciones se realizan conjuntamente con la de senadores, pero separada de las elecciones de presidente y vicepresidente de la República

2.5 DE LAS ELECCIONES DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE. La elección para presidente y vicepresidente de la República se caracteriza por:

- a) Necesariamente en una lista binominal (fórmula, en la terminología introducida en la reforma de 1997). Esta lista binominal no puede ser incompleta (no puede haber exclusivamente candidato a presidente de la República sin candidato a vicepresidente de la República)
- b) Mediante voto en bloque. El "voto en bloque" -en la terminología de Dieter Nohlen y de la Escuela de Heidelberg- consiste en la designación en bloque de titulares de cargos o funciones diferentes, mediante una sola manifestación de voto.
- c) Por mayoría absoluta invariable forzada. Por definición, un sistema de mayoría absoluta requiere o un sistema complementario de votación (como el "voto alternativo") o el forzamiento de la invariabilidad o el cambio del principio de decisión (mayoría románica). La reforma de 1997 optó por el forzamiento mediante la reducción del número de candidaturas a dos, que salvo en caso de empate

perfecto, lleva a que necesariamente una de las listas obtenga esa mayoría absoluta. No implica variabilidad en el sistema el cambio de base para la determinación de la mayoría, que es sobre el total de votantes en la primera elección y sobre el total de votos afirmativos o válidos en la segunda elección

d) Sin Múltiple Voto Simultáneo, lo que implica candidatura única por lema. La diferenciación entre las dos vueltas, es que en la primera se vota por partido y por candidatura, y en la segunda se expresa un voto por candidatura de manera directa, sin lema.

e) Con la posibilidad de realizarse en dos turnos, vueltas o etapas. Una vuelta inicial, con pluralidad de candidaturas/lemas, en que la condición para la decisión es de necesario cumplimiento (mayoría absoluta de votantes). Una segunda, eventual, para el caso de no cumplimiento de la condición, reducida a las dos candidaturas más votadas.

f) Con lema en la primera elección (voto por partido y por lista binominal de candidatos) y sin lemas en la segunda elección (voto por lista de candidatos), aunque esta diferenciación es de origen legal y no constitucional.

g) En circunscripción única nacional a nivel de lemas y listas de candidatos.

Además, en caso de disolución de las Cámaras y convocatoria a nuevas elecciones por aplicación del artículo 148 de la Constitución de la República, persisten en sus cargos y no participan en las elecciones ni el presidente de la República ni -de haber en ejercicio- el vicepresidente de la República.

- 2.6 DEL VOTO CONJUNTO. Cabe agregar que la elección de presidente y vicepresidente de la República se realiza junto con la elección de senadores y de diputados mediante Voto Conjunto, que es el procedimiento por el cual el elector vota en una única hoja de votación para más de un cuerpo electivo. Hoja de votación es el continente que contiene listas de candidatos para diversos cargos electivos y que necesariamente deben pertenecer a un mismo lema.
- Cabe aclarar que lista es la nómina o el conjunto de candidatos, y como tal es sinónimo de candidatura.

- 2.7 DE LAS LISTAS EN LA HOJA DE VOTACIÓN NACIONAL. La hoja de votación nacional, o de elecciones nacionales ordinarias (sin contar las eventuales por aplicación del artículo 148) contiene tres listas de candidatos para cargos de origen constitucional (además de una cuarta lista de candidatos para la junta electoral departamental). Hay una lista para presidente y vicepresidente de la República, una lista para senadores y una lista para representantes.
- La hoja de votación es el continente a través del cual se emite el voto. La lista es el contenido, el objeto del voto.
- Existe la más amplia libertad para los agentes electorales (partidos, fracciones de partido, agrupaciones) para combinar listas para distintos cargos electivos, siempre que correspondieren al mismo lema y contaren con la correspondiente autorización.
- 2.8 LA INDISOLUBILIDAD DE LA FÓRMULA PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Pese a la libertad descrita anteriormente, no existe posibilidad alguna que en ese juego de armado de listas, pueda fraccionarse la fórmula y no incluirse el candidato a vicepresidente de la República.
- Tampoco, en el régimen de Doble Voto Simultáneo de las Constituciones de 1934 (incluida la reforma de 1942) y de 1967 (hasta la reforma de 1997), en que un mismo partido político podía concurrir con más de una fórmula presidencial, estaba permitido confeccionar las hojas de votación con listas combinadas de candidato presidencial de una fórmula y candidato vicepresidencial de otra fórmula. En cambio, estaba permitido combinar -siempre que se contase con la respectiva autorización- diferentes listas de senadores con diferentes fórmulas presidenciales. Ello marca con absoluta claridad que la elección de vicepresidente de la República es conjunta e indivisible con la de presidente de la República, y absolutamente separada de la elección de senadores y de representantes (dentro de los límites del Voto Conjunto).

Conviene resaltar que el artículo 151 establece: *"El Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral por mayoría absoluta de votantes"*

Debe observarse que en todas las oportunidades en que la Constitución refiere a la elección de presidente de la República, lo hace con mención conjunta con la de vicepresidente: artículos 77, numeral 9º, párrafos primero y segundo; 79; 91; 92; 93; 151; 152; 153, 155; 156; 158. Así como las Disposiciones Transitorias y Especiales letra D y T.

TERCERO. Es sustancial la diferencia tanto de requisitos como de inhibiciones entre la candidatura a vicepresidente de la República y la candidatura a senador o representante. Más aun, los requisitos e inhibiciones para vicepresidente de la República son los mismos que para presidente de la República, con una sola excepción: la posibilidad del vicepresidente de ser candidato a presidente. La definición del tipo de candidatura debe ser estricta, en que la descripción del cargo a ser provisto debe cumplir todas las condiciones necesarias para el mismo, así como la naturaleza de la elección y los principios aplicables a esa elección; la falta de uno solo de los elementos determina necesariamente la exclusión de la inhibición

3. DE LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS (DESDE EL PUNTO DE VISTA SUSTANTIVO)

- 3.1 DE LAS EXIGENCIAS PARA LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS. Hay dos tipos de elementos clave, o dos caras, en los condicionamientos para la presentación de candidaturas: los requisitos y las inhibiciones.

- 3.2 TIPOS DE REQUISITOS. En cuanto a requisitos corresponde diferenciar los que son necesarios para la candidatura y los que son necesarios para el ejercicio del cargo, aunque no necesariamente para la candidatura.

Dos casos paradigmáticos son:

- a) Exigencia para el cargo. *Artículo 98: Para ser Senador se necesita ciudadanía natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio, y, en ambos casos, treinta años cumplidos de edad.*
- b) Exigencia para la candidatura. *Artículo 151 (parágrafo tercero). Sólo podrán ser elegidos los ciudadanos naturales en ejercicio, que tengan treinta y cinco años cumplidos de edad*

- 3.3 DE LA CIUDADANÍA. Tanto para presidente como para vicepresidente de la República la exigencia es de ciudadanía natural en forma exclusiva. En cambio, tanto para senador como para representante cabe la calidad de ciudadano legal con determinada antigüedad en su ejercicio (7 años para senador, 5 años para representante)

- 3.4 DE LA EDAD MÍNIMA. La edad mínima es la misma para presidente que para vicepresidente de la República en 35 años de edad, en cambio es de 30 años para senador y de 25 años para diputado.

- 3.5 VIGENCIA DE LA EDAD MÍNIMA. Para presidente y vicepresidente de la República, los requisitos de edad deben estar cumplidos en el momento de la elección. En el caso de senadores y de representantes, en el momento de asumir el cargo. Ello es válido también en el cómputo de la antigüedad de ejercicio de la ciudadanía legal, que debe cumplirse para el ejercicio del cargo de senador o de representante, y no para ser candidato.

- 3.6 DE LAS INHIBICIONES. En cuanto a las inhibiciones, corresponde distinguir:

- a) Inhibiciones genéricas para ser candidatos a cualquier cargo electivo

- b) Inhibiciones específicas para ser candidato a un tipo de cargo electivo determinado
- c) Inhibiciones ex post que surgen del ejercicio de un cargo electivo.

- 3.7 INHIBICIONES EX POST. Ni los senadores ni los representantes tienen ninguna inhibición ex post, vale decir, a partir de su condición de tales. En cambio, el vicepresidente de la República tiene tres limitaciones específicas, dos de las cuales les son comunes con el presidente de la República y una tercera parcialmente. No pueden ser candidatos a:
- a) representantes nacionales
 - b) vicepresidente de la República
 - c) presidente de la República (para el presidente, en todo caso; para el vicepresidente, en caso de ejercer el cargo de presidente por más de doce meses o en los tres meses anteriores a la elección)

CONCLUSIÓN. Es sustancial la diferencia tanto de requisitos como de inhibiciones entre la candidatura a vicepresidente de la República y la candidatura a senador o representante. Más aun, los requisitos e inhibiciones para vicepresidente de la República son los mismos que para presidente de la República, con una sola excepción: la posibilidad del vicepresidente de ser candidato a presidente.

4. DE LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

- 4.1 DE LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES. El artículo 94 establece:
- "La Cámara de Senadores se compondrá de treinta miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral, conforme con las garantías y las normas que para el sufragio se establecen en la Sección III y a lo que expresan los artículos siguientes.*
- Será integrada, además, con el Vicepresidente de la República, que tendrá voz y voto y ejercerá su Presidencia, y la de la Asamblea General (...)"*.

Es importante destacar que el constituyente usa dos verbos diferentes: componer e integrar. Los senadores componen la Cámara de Senadores, el vicepresidente de la República la integra. Si se acepta que el uso de términos distintos corresponde a conceptos diferentes y que la distinción no es producto de una licencia poética, surge que es de naturaleza diferente la relación con la Cámara de los senadores que la del vicepresidente de la República. En Derecho Parlamentario es bastante nítida esa distinción, aplicada a la organización de las comisiones, en que se diferencia de ser miembro o componente de una composición, de la calidad de integrante (verbigracia: Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, miembros son los de la comisión de Presupuesto, integrantes los de la comisión de Hacienda)

Si el constituyente, en sentido lógico y no histórico, hubiese buscado considerar ambos cargos de la misma naturaleza, hubiera redactado el artículo: "La Cámara de Senadores se compondrá de treinta y un miembros [tal cual rezaba el texto de 1952]" y entonces hubiese distinguido dos formas diferentes de elección del cuerpo.

4.2 DE LA DIFERENCIA TEMPORAL EN LA CÁMARA DE SENADORES CON LOS SENADORES. Los senadores toman posesión de su cargo el 15 de febrero siguiente a su elección y cesan el 14 de febrero posterior a la elección sucesiva (para el caso en consideración: entre el 15 de febrero de 2020 y el 14 de febrero de 2025). En cambio, el vicepresidente de la República es elegido por un mandato diacrónico con los senadores, pues asume el 1º de marzo siguiente a su elección y cesa el 1º de marzo posterior a la elección sucesiva (1º de marzo de 2020 a 1º de marzo de 2025).

4.3 LIMITACIONES AL CARGO EX OFICIO

Ocurre que esa diacronicidad podría llevar a que el vicepresidente del periodo anterior, el vicepresidente saliente, continuase como presidente de la Asamblea General. Sin embargo, el artículo 104 dispone: "*La Asamblea General se reunirá en*

las fechas indicadas sin necesidad de convocatoria especial del Poder Ejecutivo y presidirá sus sesiones y las de la Cámara de Senadores hasta la toma de posesión del Vicepresidente de la República, el primer titular de la lista de Senadores más votada del lema más votado". Es decir, entre el 15 de febrero y el 1° de marzo siguiente a la elección, el vicepresidente de la República pierde la calidad de integrante ex officio de la Asamblea General y queda en su papel exclusivo de suplente del presidente de la República. Es decir, que si la palabra "legislador" se la emplea como miembro del Poder Legislativo, el vicepresidente lo es durante una parte de su término, pero no en la totalidad, con lo cual se establecería la calidad de que alguien fue elegido legislador por 4 años, 11 meses y medio, y como no legislador por otro medio mes.

Entonces, es interesante remarcar:

- a) Entre el 15 de febrero y el 1° de marzo siguiente a la elección, la Asamblea General es presidida por el senador primer titular de la lista más votada del lema más votado
- b) Durante el mismo periodo hay un vicepresidente de la República, elegido en la elección anterior, que no integra la Cámara de Senadores
- c) Entre el 1° de marzo siguiente a la elección y el 14 de febrero posterior a la elección sucesiva, el vicepresidente de la República integra y preside la Cámara de Senadores
- d) Luego, entre el 15 de febrero y el 1° de marzo de la elección sucesiva, al fin del periodo para el que hubo sido elegido, se desintegra de la Cámara de Senadores pero continúa como vicepresidente de la República

4.4 DE LA MOVILIDAD DE LOS SENADORES Y LOS REPRESENTANTES EN SUS

CARGOS. Los senadores y los representantes tienen en común una alta movilidad con otros cargos. Pueden quedar suspendidos en sus cargos para:

- a) Optar temporariamente por la otra cámara y quedar suspendido en la cámara de la cual es titular, para luego retornar al finalizar esa opción temporaria

b) Asumir como ministro de Estado o subsecretario de Estado y quedar suspendido en la cámara de la cual es titular, para luego retornar al finalizar su función en el Poder Ejecutivo

Ninguna de estas posibilidades la tiene el vicepresidente de la República. En particular, su cargo es incompatible con la de ministro de Estado, incompatibilidad que no existe en varias constituciones comparadas (esto ocurre en casos en que el vicepresidente es estrictamente un suplente del presidente de la República y no ocupa ningún otro cargo ex officio)

A su vez, cuando una misma persona es elegida en ambas cámaras, no renuncia a ninguna, sino que opta por una de ellas.

- 4.5 DE LA ELECCIÓN DEL VICEPRESIDENTE COMO SENADOR O REPRESENTANTE. La diacronicidad entre la toma de posesión de los senadores y representantes con la del vicepresidente de la República, permite a éste la posibilidad de ocupar una banca en una u otra cámara entre el 15 de febrero y el último día de febrero posterior a su elección, en el caso de que simultáneamente hubiese sido elegido representante o senador. Así ocurrió, elegido representante, con Jorge Pacheco Areco en 1966, o en elegido senador en varias oportunidades: Enrique Tarigo, 1984; Gonzalo Aguirre Ramírez, 1989; Luis Hierro López (primer suplente cuyo titular renunció), 1999; Rodolfo Nin Novoa, 2004; Danilo Astori, 2009; Raúl Sendic, 2014.
- 4.6 DE LA RENUNCIA A LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA. Un senador o un representante pueden renunciar a la Presidencia de la respectiva Cámara sin perder la calidad de senador o de representante. Ello le está vedado al vicepresidente de la República, precisamente porque no es senador y no puede transformar su elección como vicepresidente en una elección de senador.
- 4.7 DE LA DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS. Según la interpretación unánime de la doctrina respecto a los textos de 1934, 1942 y 1967 en caso de disolución de las

cámaras por aplicación del actual artículo 148, cesan los senadores y representantes, y no cesa el vicepresidente de la República. La elección complementaria corresponde en el mismo formato que las elecciones ordinarias, es decir, de 30 senadores y 99 representantes.

- 4.8 DEL JUICIO POLÍTICO. El artículo 93 en materia de acusación distingue al vicepresidente de la República (que lo menciona junto al presidente) de los miembros de ambas cámaras: "Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas Cámaras, al Presidente y el Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, por violación de la Constitución u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa"
- 4.9 DE LAS DOTACIONES. La asignación mensual de los senadores y representantes son fijadas por la Asamblea General (artículo 117), mientras que la del vicepresidente (y la del presidente) son fijadas por ley (artículo 154)

CONCLUSIÓN. La diacronicidad de los periodos de ejercicio del vicepresidente de la República por un lado y los senadores y representantes por otro, la diferenciación entre la composición de la Cámara de Senadores y la integración de la misma, la diferencia de estatuto en la movilidad entre una y otra cámara, la imposibilidad de renunciar a la presidencia de la Asamblea General y mantener la calidad de senador, la imposibilidad de ser suspendido en el cargo para ocupar otro, la necesidad de renunciar y no de efectuar una opción en caso de ser elegido senador o representante en forma simultánea con vicepresidente de la República, todo ello lleva a la meridiana conclusión de que el concepto de Legislador no es aplicable.

5. DE LA CALIDAD DE LEGISLADOR EN LOS ARTÍCULOS 201 Y 205

- 5.1 CONSTITUCIÓN VIGENTE (desde 1997). *Artículo 201 "Los miembros de los Directorios o Directores Generales de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, para poder ser candidatos a Legisladores, deberán cesar en sus cargos por lo menos doce meses antes de la fecha de la elección.*
- 5.2 TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1952. *Artículo 203.- "Los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, para poder ser candidatos a Representantes, deberán cesar en sus cargos por lo menos diez meses antes de la fecha de la elección".*
- 5.3 PROYECTO DE REFORMA DEL PARTIDO NACIONAL. *Artículo 221.- Los miembros de los Consejos o Directorios y los Directores Generales de los Servicios Descentralizados, para poder ser candidatos a cargos legislativos o a Intendente, deberán cesar en sus cargos por lo menos doce meses antes de la elección*
- 5.4 PROYECTO DE REFORMA DEL PARTIDO COLORADO. *Artículo 203.- Los miembros de Directorio o Directores Generales de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, para poder ser candidatos a Legisladores, deberán cesar en sus cargos por lo menos diez meses antes de la fecha de la elección.*
- 5.5 La Constitución de 1997 surgió de un proyecto aprobado por la Asamblea General como modificativo al proyecto presentado por el Partido Colorado mediante el procedimiento de iniciativa ciudadana. El Partido Nacional había presentado otro

proyecto mediante iniciativa de los dos quintos de los legisladores. El proyecto aprobado por la Asamblea General tomó aspectos de ambas iniciativas.

Como se observa, la limitación de la Constitución de 1952 refería exclusivamente a la candidatura a representante.

Como se puede observar en los artículos periodísticos de la época, la preocupación surgida al interior de los propios partidos fue lo que se consideró la competencia desleal de los directores de algunos entes y servicios -en particular las entonces cajas de jubilaciones- que tenían expedito el camino hacia la candidatura senatorial, sin renunciar a su cargo hasta muy poco antes de la elección. La iniciativa fue concomitante en ambos partidos tradicionales y respondió al mismo objetivo: extender la limitación también a la candidatura a senador.

Además de las notas periodísticas de la época, este propósito surge del debate ocurrido en la Asamblea General en agosto de 1966.

No se ha encontrado, en una somera búsqueda realizada en estos días, ni en los medios de prensa ni en las actas de la Asamblea General, intencionalidad alguna de extender la limitación a la candidatura a vicepresidente de la República.

Parece bastante claro que en ambos partidos se concibió la palabra legislador como una determinación genérica de senadores y representantes.

- 5.6 DEL CONCEPTO DE LEGISLADOR. Si se va a la definición de la Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española, se encuentra que legislador es un adjetivo, que quiere decir "que legisla" y que se usa también como sujeto. Siguiendo esta definición y en armonía con la Sección VII, legislador es:
- a) el presidente de los República y los ministros de Estado en materia de iniciativa forma genérica, en forma excluyente en iniciativa en materias señaladas en los artículos 85, 86, 133, 168, 174, 298, y en forma excluyente en la promulgación de las leyes
 - b) el vicepresidente de la República cuando ejerce la Presidencia de la Asamblea General

c) los senadores y los representantes en cuanto a iniciativa (con excepción de las privativas del Poder Ejecutivo), discusión y sanción de las leyes

De ello surge con claridad la necesidad de circunscribir la palabra legislador en materia electoral, pues de lo contrario queda aplicada a todo cargo electivo nacional

- 5.7 EXCEPCIONALIDAD DEL TÉRMINO. Cabe destacar que el artículo 201 es la única disposición constitucional que hace referencia a candidatura a Legislador. Esta excepcionalidad obliga a un detenido cuidado en su uso.

CONCLUSIÓN. La descripción del proceso de reforma constitucional de 1967 arroja claridad que el objetivo fue extender a la candidatura a senador la limitación existente para la candidatura a representante. La teleología de la norma es consistente con el análisis sistémico. El término "candidato a Legislador" es utilizado en la Constitución exclusivamente en el artículo 201, lo que obliga a una prudencia en una interpretación extensiva.

CONCLUSIÓN GENERAL. El examen de todos los elementos del Derecho Electoral, tanto del Sistema Electoral como del Régimen Electoral, y el uso excepcional de la expresión "candidato a Legislador" que utiliza el artículo 201, permiten concluir fuera de toda duda, que en materia de candidatura no es extensible a la candidatura a vicepresidente de la República, las limitaciones existentes para las candidaturas a senador y a representante.

MONTEVIDEO, julio 12 de 2019

Profesor OSCAR ALBERTO BOTTINELLI
Profesor Titular Grado 5 de Sistema Electoral y Régimen Electoral Nacional
Universidad de la República

José Ellauri 637 Ap. 802
Montevideo
099 058 205
oscarbottinelli@gmail.com