

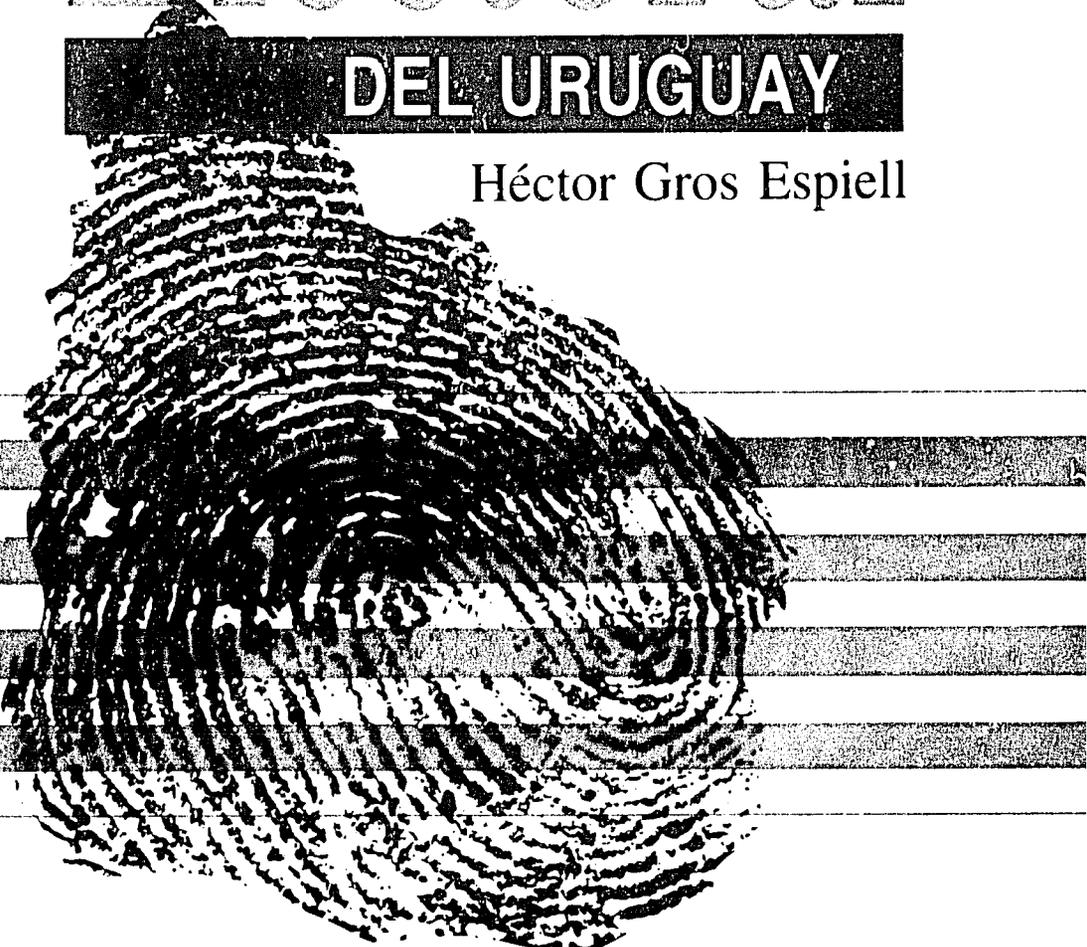
PN-ABI-823

La Corte

Electoral

DEL URUGUAY

Héctor Gros Espiell



Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
IIDH - CAPEL

La Corte Electoral del Uruguay

Serie Textos Jurídicos

CAPEL

Consejo Consultivo

Jorge Carpizo (México)
Oliver Clarke (Jamaica)
Irvin Cotler (Canadá)
Carlos Fernández Sessarego (Perú)
Bolívar Lamounier (Brasil)
Daniel Hugo Martínez (Uruguay)
R. Bruce McColm (EE. UU.)
Rafael Nieto (Colombia)
Carlos Roberto Reina (Honduras)
Orlando Tovar (Venezuela)
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)
Clifton White (EE. UU.)

PN-ABI-823

ISA 72847

Héctor Gros Espiell

**LA CORTE
ELECTORAL
DEL URUGUAY**

IIDH - CAFEL

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Centro de Asesoría y Promoción Electoral

1990

c'

Segunda Edición
CAPEL, Costa Rica, 1990

342.069.895

G877c Gros Espiell, Héctor.

La Corte Electoral del Uruguay / Héctor Gros
Espiell ; presentación de / Sonia Picado S. --
2. ed. -- San José, C.R. : IIDH : CAPEL, 1990.
369 p. ; 15 1/2 x 22 cm. -- (Textos jurídicos)

ISBN 9977-52-042-9

1. Elecciones - Legislación - Uruguay. 2.
Elecciones - Legislación - Historia. I. Título.
II. ISBN. III. Serie.

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

Esta es una producción del Servicio
Editorial del IIDH
Coordinadora: Cecilia Cortés

Levantado de textos: Contactos Gráficos S.A.
Diseño portada: Roberto Salazar
Impreso por: Trejos Hermanos Sucs., S.A.

© IIDH - CAPEL
San José, Costa Rica, 1990.

Presentación

La publicación por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de la obra "La Corte Electoral del Uruguay", del Dr. Héctor Gros Espiell viene a reforzar la línea editorial que en materia electoral nos hemos propuesto llevar a cabo. No cabe duda de que, en el panorama latinoamericano los cambios políticos y la realización de comicios a lo largo del Continente imponen el conocimiento y análisis de los órganos electorales, su función y su papel en todo el proceso democrático.

La presente edición, versión actualizada del libro que el Dr. Gros Espiell escribiera en 1960 para la Universidad del Uruguay, pone de relieve la importancia de los estudios jurídicos para explicar los orígenes, el alcance y las ramificaciones de la estructura electoral. El estudio detallado, conceptual y profundo de la Corte Electoral del Uruguay, se complementa ahora con tres anexos que conectan el tema central con los partidos políticos, la labor de órganos electorales en procesos no nacionales y la relación entre elecciones y derecho internacional.

La solidez académica de este material está respaldada, por demás, por la doctrina del Dr. Héctor Gros Espiell, nuestro amigo de tantos años y jurista cuyos aportes al Derecho Internacional y a los Derechos Humanos lo constituyen en una de las figuras cimeras en América Latina y el mundo actual. A su pluma brillante y su análisis acucioso, reflejados en múltiples publicaciones, se une su compromiso con la investigación seria y la educación en las distintas áreas del tema de Derechos Humanos, que lo han conver-

tido en colaborador permanente de los órganos internacionales que trabajan en este campo.

Es, por ello un doble orgullo presentar esta nueva publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en la seguridad de que su aparición, en 1990, es especialmente afortunada para la explicación y el conocimiento de la realidad jurídica en Uruguay y en Latinoamérica.

Sonia Picado S.
Directora Ejecutiva
IIDH

Introducción

I

En 1960 se publicó en la Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, mi libro *La Corte Electoral*.

Esta obra había sido la tesis para lograr mi designación como Profesor Agregado de Derecho Constitucional. Fue juzgada por un Tribunal integrado por Juan P. Zeballos, Justino Jiménez de Aréchaga y Aníbal Luis Barbagelata. El Tribunal en sesión del 19 de febrero de 1959 aprobó la tesis y resolvió aprobarla, *en razón de sus relevantes méritos y aconsejar su publicación por la Facultad*. Ese mismo año obtuve por concurso de oposición la cátedra de Derecho Constitucional y tuve el honor de sustituir en su enseñanza al que fuera mi maestro: Justino Jiménez de Aréchaga.

Cuando se publicó mi tesis, la dediqué al que entonces era mi único hijo, Guillermo, nacido en 1956. Hoy, veintinueve años después, quiero dedicar la segunda edición a mis nietos Paulina y Guillermo Gros Marqués y a Isabel Clara Eugenia Corujo Gros, hija de mi hija Mercedes.

II

Cuando redacté *La Corte Electoral* estaba vigente la Constitución de 1952.

En 1967 entraron en vigencia las reformas aprobadas plebiscitariamente en noviembre de 1966, que si bien no modificaron la Sección XVIII de la Constitución (De la Justicia Electoral), introdujeron dos normas de directa incidencia en la materia.

El párrafo 2 del artículo 79 estableció el recurso de referéndum contra las leyes y el de iniciativa popular ante el Poder Legislativo por parte del veinticinco por ciento de los inscritos habilitados para votar.

Por su parte el párrafo 11 del artículo 77 estableció nuevos derechos y deberes de los partidos políticos, que ahondaron el proceso de constitucionalización de los mismos, iniciado tímidamente en 1918 y continuado en 1934, 1942 y 1952.

Como consecuencia de las nuevas normas de la Constitución de 1967, la Corte Electoral debió asumir nuevas tareas.

En lo que se refiere al referéndum, la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989, reglamentó este recurso, que fue objeto de una circular de la Corte Electoral. (N° 5664 de 28 de julio de 1986).

El referéndum del 16 de abril de 1989, que confirmó la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado (Ley N° 15.848 de 22 de diciembre de 1986), constituyó la primera aplicación de este instituto en el Uruguay.

La norma constitucional relativa a los partidos políticos dio origen, durante el gobierno *cívico-militar* de facto, a la Ley Fundamental N° 2, Orgánica de los partidos políticos y las elecciones, del 6 de julio de 1982, en las que la Corte Electoral tuvo un papel esencial en cuanto a la organización y control de las elecciones internas de los partidos. Esa ley fue *suspendida* por Ley N° 15.738 de 8 de marzo de 1985.

III

En los años transcurridos entre 1960 y 1989 la bibliografía nacional sobre la Corte Electoral y los problemas electorales se enriqueció mucho. En el campo estrictamente jurídico no pueden dejarse de destacar los agudos estudios de Aníbal Luis Barbagela-

ta, *Estatuto de los Partidos Políticos en la Nueva Constitución Uruguaya*, (Alcance y Aplicación de la Nueva Constitución Uruguaya, Instituto de Estudios Políticos para América Latina, Montevideo, 1967) y de Gonzalo Aguirre Ramírez, *Teoría del Acto Electoral y de las Nulidades Electorales*, FCU, Montevideo, 1984.

En cuanto a los estudios sociológicos y politológicos es preciso citar la obra de Aldo Solari, *Partidos Políticos y Sistema Electoral*, El Libro Libre, Fucyt, Montevideo, 1988 y el de Juan Rial, *Uruguay: Elecciones de 1984, Sistema Electoral y Resultados*, CAPEL, IIDH, San José, 1986.

En lo que me es personal dediqué a diversos temas vinculados con la Corte Electoral varios trabajos incluidos en mi libro *Periodismo y Derecho*, Montevideo, 1965. Publiqué, asimismo, *Los Partidos Políticos en la Constitución Uruguaya*, en la Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, t.66, Montevideo, 1968 y en la Revista de Estudios Políticos, N° 164, Madrid, 1969. He decidido incluir este trabajo como apéndice, en la nueva edición de *La Corte Electoral*, así como una nota de jurisprudencia sobre *La Corte Electoral y las elecciones de la Universidad del Trabajo*, publicada también en la Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, t.57, 4-5.

Incluyo también en el apéndice un trabajo sobre *Elecciones y Derecho Internacional* escrito en 1989, que implica un nuevo enfoque al problema electoral.

Por lo demás en mi libro *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*, Facultad de Derecho, Montevideo, 1966, estudié algunos nuevos aspectos de la actividad de la Corte Electoral (pág. 147), lo que volví a hacer, ya en vigencia la Constitución de 1967, en la Introducción a la 2a. Edición de *Las Constituciones del Uruguay*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1978. (Págs. 178, 181, 200 y siguientes).

IV

En los difíciles años del Gobierno de facto, (1973-1984), la Corte Electoral fue un baluarte de la tradición democrática del Uru-

guay. El Registro Cívico Nacional se mantuvo intacto y el Plebiscito de 1980, —que hizo imposible el proyecto constitucional de la dictadura, con un triunfo rotundo del NO—, se realizó con ejemplar corrección bajo la dirección de la Corte Electoral. Las elecciones de noviembre de 1984, limpias e intachables, que aseguraron el retorno a la democracia, fueron también realizadas bajo el control de la Corte Electoral. Lo mismo puede decirse de las elecciones internas de los partidos políticos celebradas el último domingo de noviembre de 1982.

Aunque posterior al período de facto, la actuación de la Corte en la realización del referéndum de 1989, en circunstancias difíciles, de justificada pasión por la materia que se sometía a la decisión popular, —aunque a veces lenta—, fue justa y equilibrada y aseguró un resultado que todos aceptaron sin discutir.

V

Es para mí un gran placer que esta segunda edición de *La Corte Electoral* se haga por CAPEL, es decir por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que tuve el honor de dirigir entre 1985 y 1987. Me complace en renovar mi reconocimiento a la actual Directora Ejecutiva, Lic. Sonia Picado y al Director Interino de CAPEL, Dr. Daniel Zovatto.

La Corte Electoral, —libro hoy agotado—, circuló casi exclusivamente en el Uruguay. Reeditado ahora con un nuevo nombre *La Corte Electoral del Uruguay*, espero que permita mostrar y difundir el ejemplo de un Tribunal Electoral, que en base a su estructura jurídica y a su actuación, ha sido un elemento esencial del proceso democrático de mi Patria, basado en la verdad y en la pureza del sufragio.

Montevideo, junio de 1989.

CAPÍTULO I

El contralor de los actos electorales en el derecho comparado

1) La existencia de actos electorales, implica la necesidad de normas jurídicas que los regulen y que hagan posible su contralor.

Si el acto electoral no se desarrolla de acuerdo con normas dirigidas a asegurar la pureza y verdad de la voluntad política que en él se expresa, la elección no tiene razón de ser y por ende, nada significa.

Es por ello, que si bien la mera existencia de órganos electivos, en cualquier régimen político, supone la necesidad de un contralor electoral, éste es indispensable y fundamental en el Estado democrático.

Si la democracia es una forma de organización del Estado, fundada en el respeto de la dignidad y de los derechos inherentes de la persona humana, que implica un sistema de gobierno basado en el consentimiento de la comunidad libremente expresado, es obvio que la expresión de este consentimiento debe estar controlada de modo tal, que sea poco menos que imposible toda forma directa o indirecta de coacción, para que el pronunciamiento del Cuerpo Electoral sea la más pura manifestación de libertad. Y es por esto, que sin un contralor real y serio sobre los actos electorales, es inconcebible, en los hechos, la existencia de la democracia.

2) Desde un punto de vista histórico, ha sido con la finalidad de reglamentar los actos electorales necesarios para la integración de los parlamentos, que han surgido y se han desarrollado las normas de derecho electoral.

Estas normas pueden agruparse en dos sectores: por un lado, todas aquellas relativas a la facultad de verificar los poderes de los miembros de las Asambleas y de juzgar su elección, y por otro, las disposiciones sobre regímenes y procedimientos electorales, convocatoria de las elecciones, proclamación de los electos, etc.

El derecho de las asambleas a verificar los poderes y a juzgar la elección de sus miembros, constituye la más importante manifestación de contralor del proceso electoral en la historia y en el derecho comparado. Y ello es así, porque en la casi totalidad de los sistemas políticos anteriores al siglo XX, la elección de los legisladores o parlamentarios, constituía la predominante forma de actividad política de la ciudadanía,¹ y porque en el régimen representativo, la elección constituye la única actividad del Cuerpo Electoral, no existiendo, en principio, otras formas de pronunciamiento político del ciudadano.²

De aquí el interés y la importancia de estudiar este tipo de contralor sobre los actos electorales.

3) Las Asambleas han ejercido tradicionalmente el contralor sobre la elección de sus integrantes por medio de dos institutos: la verificación de sus poderes y el juzgamiento de las elecciones protestadas.³

Se trata de dos actividades en cierto modo distintas, cuya naturaleza jurídica será luego analizada, pero que es preciso distinguir desde ahora.

La verificación de los poderes —facultad que se ejerce de oficio—, supone el examen de las credenciales de los electos para comprobar si éstos han sido bien y lícitamente elegidos y si, en consecuencia, pueden integrar la Cámara, Asamblea o Parlamento. La verificación implica un acto de convalidación posterior a la elección, sin el cual los electos no son aún *representantes* y no integran todavía el Cuerpo.⁴ Cuando un órgano verifica los poderes de sus

miembros, examina teóricamente todas las credenciales de los que van a ingresar, los que, como ya hemos dicho, no pueden incorporarse sin la aprobación previa de los poderes.⁵ Naturalmente, esta facultad de verificación de las credenciales es muy difícil encontrarla en términos tan absolutos en el derecho comparado. El examen real de los poderes de todos los elegidos es una operación sumamente dificultosa y en los hechos casi imposible de realizar con carácter previo a la incorporación.

Es por ello que la verdadera y efectiva función de contralor, se ha ejercido realmente por medio de la facultad de los cuerpos electivos de juzgar, frente a una o varias protestas, la elección de sus miembros. Esta facultad de juzgar la elección, que se ejercita también naturalmente en el caso de la verificación de los poderes y que, en sentido estricto,⁶ se ejerce sólo frente a una protesta ante irregularidades producidas en un acto electoral, lleva obviamente al análisis y a la verificación del poder o credencial del representante, cuya elección ha sido protestada.

Mientras la verificación general de los poderes implica, —llevada a sus consecuencias extremas—, que ningún electo puede incorporarse al Cuerpo hasta que sus poderes hayan sido aprobados, el derecho al juzgar la elección de los miembros de los órganos electivos, se traduce en el hecho de que es posible teóricamente la incorporación de electos con poderes en alguna forma viciados, sin perjuicio del derecho de verificarlos después, frente a una protesta o denuncia por irregularidades electorales.

4) Dejando de lado todo lo que el derecho del mundo antiguo puede mostrarnos sobre contralores de este tipo,⁷ puede concretarse al estudio de los antecedentes, en el análisis del problema tal como se planteó en la evolución del Parlamento inglés, de los Estados Generales franceses y de las Cortes españolas. Circunscribir el estudio a estos tres casos, no quiere decir, naturalmente, que no se hayan dado situaciones y soluciones iguales en otros órganos representativos más o menos contemporáneos a éstos, surgidos en otros lugares de Europa⁸ y sólo significa que las instituciones de los países que analizaremos, por las particularidades que presentan, por la proyección directa que han tenido en las so-

luciones actuales del problema y por la influencia histórica que han evidenciado en la formación de nuestro derecho o de nuestras ideas institucionales, deben ser objeto de un estudio especialmente particularizado.

5) Originariamente el Parlamento inglés, o mejor dicho el Parlamento Modelo reunido por Eduardo I en 1295, que era, al parecer, sólo una forma evolucionada del *Magnum Concilium* y del *Comune Concilium*,⁹ estaba constituido por una sola Cámara o Asamblea integrada por los tres estados del reino: el clero, la nobleza y la burguesía. Esta separación de órdenes, a diferencia de Francia y España, no permaneció en el derecho inglés y luego de un complejo proceso, hacia 1340, el órgano único se escindió a dos Cámaras: la de los Lores o Pares del reino y la de los Comunes.¹⁰ La de los Lores no se integraba electoralmente; en cambio la de los Comunes, luego de algún tiempo, afirmó el carácter electivo de sus miembros.¹¹

Desde el comienzo mismo de su existencia, la Cámara Baja trató de reivindicar la facultad de decidir los conflictos derivados de la elección de sus miembros, como suprema medida para garantizar su independencia frente al poder real. Sin embargo, después de un período en que los reclamos electorales fueron sometidos al Rey y a los Comunes, hacia 1410, se afirmó el derecho exclusivo de la Corona para resolverlos. Recién después del reinado de Jacobo I, se aceptó la jurisdicción del Parlamento, que desde entonces, no fue ya nunca más negada ni discutida.¹²

Debe señalarse, sin embargo, que tradicionalmente esta competencia de la Cámara Baja no se traducía en un examen o en una verificación de todos los poderes, sino tan sólo en el análisis y resolución de las elecciones protestadas.¹³

En 1773, el Acto Grenville; ante las críticas a que daba lugar la forma como los Comunes ejercían estas facultades, las atribuyó a una Comisión de trece miembros. Este fue el primer paso¹⁴ de una tendencia que llevó finalmente, por la *Election Petition Act* de 1868, modificada en 1879, a atribuir a dos jueces de la Alta Corte de Justicia, elegidos por sus colegas, la competencia de entender en los conflictos provocados por la elección de los miembros de

los Comunes, competencia que llega, incluso a la facultad de anular las elecciones parlamentarias.

Sin embargo, la Cámara ha conservado algo de su antiguo poder, ya que sólo ella puede ordenar que se proceda a realizar una nueva elección, después de que la anterior ha sido judicialmente anulada.¹⁵

El régimen inglés fue objeto en el siglo XIX de la preferente atención de la doctrina y puede decirse que la tendencia que pretende extraer de los cuerpos parlamentarios la facultad de juzgar la elección de sus miembros para atribuirla a los jueces, ordinarios o especiales, se inspiró casi siempre en el ejemplo de Gran Bretaña.

6) Los Estados Generales franceses ejercieron desde antiguo, aunque no ininterrumpidamente, el poder de verificar la elección de sus miembros. En sus primeras reuniones, a partir de 1302, no hubo manifestaciones expresas respecto al ejercicio de esta facultad. Recién en los Estados de Orleans, en 1560,¹⁶ los diputados de cada orden examinaron la validez de sus poderes. Esta atribución continuó ejerciéndose hasta que en, los Estados Generales de 1588, Enrique III la reclamó para sí, aunque frente a las protestas de los representantes del tercer estado.¹⁷ Ni entonces ni después, hubo un acuerdo al respecto, aunque en los Estados de 1614, el rey se abstuvo de intervenir en la verificación de los poderes de los representantes.

Resulta así que al llegar el siglo XVIII, no existía en los Estados Generales una tradición uniforme respecto a la verificación de los poderes. Generalmente cada orden verificaba los poderes de sus integrantes, sin que hubiera acuerdo si esta competencia se ejercía por delegación del monarca o como ejercicio de una facultad privativa y propia.¹⁸

Por lo demás, en los Estados Generales, debido al hecho de que los tres órdenes tenían carácter representativo, debían verificarse los poderes de los integrantes de todos los estados y, de acuerdo con la tradición francesa, se exigía la verificación previa de todos los poderes, solución inversa a la del Parlamento inglés.¹⁹

Cuando el 8 de agosto de 1788, Luis XVI convocó a los Estados Generales, nadie habría de pensar, sin duda, que el problema de la verificación de los poderes, —unido al de si las tres órdenes debían sesionar conjunta o separadamente—, provocaría una de las primeras manifestaciones revolucionarias. Planteada por el Tercer Estado la cuestión de si los órdenes deliberarían conjunta o separadamente, se discutió de inmediato en cada uno de los órdenes, si los poderes debían verificarse por separado o en común. El Clero y la Nobleza votaron por la verificación separada; el Tercer Estado —unánimemente—, por la verificación en común.²⁰ Los privilegiados invocaron como fundamento los antecedentes de los Estados Generales de 1588 y 1614. Los del tercer estado respondieron que no había una tradición firme y que había habido verificaciones por el Rey, por los órdenes separados y por los órdenes reunidos. Ante el impasse, Necker propuso una transacción: las elecciones no protestadas serían verificadas por los órdenes separados y las protestadas en común o por el Consejo del Rey. El Clero aceptó; la Nobleza presentó reservas.²¹ El 17 de junio los Comunes aprobaron una moción de Sieyes que afirmaba el derecho de este orden a constituirse en Asamblea Nacional y a verificar autónomamente sus poderes.²² Pero el Clero fue aún más lejos y el 19 de junio, después de agrias discusiones, votó por mayoría, la verificación definitiva de todos los poderes por la Asamblea General.²³ Fue entonces cuando el Rey tomó partido contra el Tercer Estado y prohibió la deliberación en común.²⁴ Ante la resistencia casi revolucionaria de los Comunes, apoyados por gran parte del Clero, cedió finalmente el monarca y el 27 de junio ordenó a los dos primeros órdenes juntarse con el tercero.²⁵ El triunfo de los Comunes era total: los Estados Generales se habían transformado en Asamblea Nacional y este órgano afirmaba su poder de verificar los poderes de sus miembros y de juzgar las elecciones protestadas.

Así una tradición vacilante durante siglos, terminaba en 1879, con la afirmación radical de un principio, que a partir de entonces permanecería casi inalterable en la evolución constitucional de Francia.

7) Sea cual fuere el origen de las Cortes españolas, ya sea que provengan de la Curia Plena²⁶ o de los Concilios toledanos,²⁷ y cualquiera que sean las divergencias respecto a la fecha en que puede comenzarse a hablar de *Cortes*, no hay discrepancia en cuanto a que *la existencia de una representación del estado llano por medio de procuradores designados por las ciudades*,²⁸ es el elemento indispensable para señalar su aparición.

En efecto, las Cortes de los diversos reinos españoles, con su integración estamental, sólo comienzan a existir realmente, cuando a *los condes, é los ricosomes é los prelados, é los caballeros, se unen los ciudadanos*.²⁹ Es en los siglos XII y XIII, que culmina un proceso que lleva a la concurrencia a las Cortes de los representantes de las ciudades, llamados procuradores o síndicos, designados por elección o por suerte.

Naturalmente, la cuestión del contralor electoral sobre las elecciones de los integrantes de las Cortes, existía sólo con relación a los procuradores o síndicos de las ciudades, es decir, de los representantes del estado llano, porque en los otros estamentos, no se actuaba por representación sino por derecho propio.

Aunque el régimen de designación sufrió grandes cambios desde las primeras Cortes hasta las convocadas por Carlos IV en 1789,³⁰ variando en mucho la importancia y el número de los procuradores elegidos, el problema de la verificación de los poderes de éstos, así como el del derecho a juzgar las elecciones protestadas, debía constituir naturalmente una de las cuestiones fundamentales para garantizar la independencia de las Cortes.

Sin embargo, cuando ya éstas habían obtenido un notable desarrollo, y textos emanados de ellas, eran ejemplos sin par de la grandeza histórica del derecho público español, todavía tal cuestión no tenía una regulación jurídica específica. Recién en las Cortes de Valladolid en 1442, en la petición 12, se manifiesta al rey, entre otras solicitudes, que: *e sy caso será que algunos procuradores vengan en discordia que el conocimiento della sea de los procuradores e non de vostra sennoria nin de otra justicia*. El rey pese a acceder a las otras peticiones hechas en esa ocasión, manifiesta respecto de ésta que: *el conocimiento quando la procuración vi-*

*niere en discordia, que quede a mi mercet para lo mandar ver e determinar.*³¹ La misma solución se reitera en las Cortes de Córdoba de 1445 y en las de Toledo de 1464.³²

Fue en la época de Felipe II, que el monarca, aunque sin desprenderse de esta competencia, la delegó en la Junta de Asistentes de Cortes, órgano integrado por el Presidente y algunos otros miembros del Consejo de Castilla, sin número fijo, escogidos por el Rey.³³ El sistema, que en la realidad significaba dejar en el Consejo Supremo del Reino o Consejo de Castilla, la resolución de los conflictos derivados de los poderes de los procuradores, así como su verificación, se aplicó casi sin problemas, hasta los primeros años del siglo XIX.

El régimen adoptado causa, en realidad, extrañeza y contraría la solución a la cual se llegó en los cuerpos representativos de otros estados, como medio de obtener la independencia de estos cuerpos frente a todo poder o influencia extraña. El derecho teórico que los monarcas españoles conservaron de verificar los poderes de los procuradores a Cortes y de decidir los conflictos causados, les daba un arma tremenda para influir en la integración de las Cortes. La realidad fue, sin embargo, que los monarcas no hicieron, en general, una utilización arbitraria o abusiva de esta facultad y que después que ella fue delegada en un órgano especial, formado por varios miembros del Consejo de Castilla, existió en los hechos un Tribunal de carácter especial, encargado de esta cuestión. Por eso el sistema español debe ser estudiado con un criterio histórico, tendiente a analizar qué resultado dio y si fue una garantía real de la independencia de las Cortes o, por el contrario, un instrumento de sojuzgación de las mismas.

Y desde este punto de vista, la experiencia del sistema utilizado es inmejorable, puesto que su utilización no afectó la independencia de las Cortes. Cuando en 1809, en medio del agitado proceso de la Revolución Española, la Comisión de Cortes Consultó al Consejo Supremo del Reino sobre la organización de las futuras Cortes, éste contestó en un extenso y muy fundado dictamen, en el que se justificó en los siguientes términos, el régimen hasta entonces aplicado:

es esencial á la Representación nacional el reconocimiento de los poderes. No deben hacerlo los mismos apoderados, que serían jueces y partes. Debe someterse á un tribunal de Justicia, recto, imparcial, que merece la mayor opinión á los pueblos, el primero del Reyno cuyo gobierno le está encomendado y desempeña con el mayor zelo y esmero... Así que, parecen deben reconocerse los poderes de los Procuradores á Cortes por el Consejo de la Cámara con arreglo á las instituciones antiguas contra las cuales jamás ha habido reclamación ni quexa.³⁴

Este sistema tradicional habría de sufrir las primeras críticas serias, con motivo del régimen a seguir para verificar los poderes de los diputados a las Cortes de Cádiz, reunidas en 1810. Al parecer, de acuerdo con un documento fechado en Sevilla el 2 de diciembre de 1809, ya se pensaba por algunos en establecer un régimen en el cual fueran las propias Cortes las que decidieran respecto de la validez de los poderes y resolvieran las contiendas que se plantearan al respecto. El Consejo de Regencia en cambio, pretendió aplicar el régimen tradicional y hacer examinar los poderes por el Consejo de España e Indias,³⁵ el que, en dictamen del 14 de setiembre, justificó y analizó su competencia en esta materia.

Sin embargo, el decreto de Convocatoria de las Cortes, de 29 de enero de 1810, resolvió la cuestión en estos términos:

antes de la Admisión a las Cortes de estos sujetos, una comisión nombrada por ellas mismas, examinará si en cada uno concurren o no las calidades señaladas en la Instrucción general y en este decreto para tener voto en las dichas Cortes.³⁶

Y fue un sistema innovador, el usado por las Cortes que se constituyeron en la Isla de León el 24 de setiembre de 1810.³⁷

8) Las constituciones escritas que aparecen en la segunda mitad del siglo XVIII, contienen, uniformemente, normas que atribuyen a los Parlamentos o Cuerpos legislativos la facultad de verificar los poderes de sus miembros y de ser jueces de las contiendas electorales a que den lugar.

9) El artículo I, sección V de la Constitución Federal de los Estados Unidos determina que: *cada Cámara será Juez de las elecciones, escrutinios y calidades de sus propios miembros...*

Este principio aparecía ya entre los que las legislaturas coloniales reivindicaron como básicos para el gobierno propio³⁸ y al redactarse la Constitución federal fue aceptado como indiscutible.

El derecho de las Cámaras a ser juez de las elecciones, escrutinios y calidades de sus miembros, supone en primer término, la verificación de los poderes al iniciarse las sesiones de los cuerpos legislativos y en segundo lugar, la decisión respecto a las elecciones protestadas o discutidas.

La verificación de los poderes se efectúa primero por el Secretario de la Cámara que, *prima facie*, confecciona un *roll* de todos los legisladores electos, a efectos de constituir el Cuerpo. Una vez que éste se ha constituido, puede verificar nuevamente la apreciación hecha por el Secretario, teniendo naturalmente la más amplia competencia para aceptar o rechazar poderes. Originariamente se remitían todas las credenciales a una Comisión de Elecciones, pero este procedimiento se ha abandonado y ahora las Cámaras no efectúan después de constituidas, una verificación de los poderes de todos sus miembros, limitándose al estudio de las credenciales impugnadas.³⁹

El procedimiento para la tramitación de las impugnaciones se encuentra minuciosamente precisado no sólo en los reglamentos de las Cámaras, sino también por leyes federales que organizan un verdadero proceso, con alegaciones, prueba y decisión final. Esta reglamentación del procedimiento, hecha para recalcar la naturaleza jurisdiccional de la materia,⁴⁰ ha producido buenos resultados y en general, se acepta en Estados Unidos que las Cámaras han hecho un uso adecuado y prudente de su competencia para juzgar las elecciones de sus miembros.⁴¹

La interpretación que se ha dado al artículo I, sección V de la Constitución ha sido siempre amplísima en cuanto a la competencia que otorga a las Cámaras. Se ha aceptado así que éstas, al examinar las credenciales o al fallar las elecciones protestadas, pueden imponer a los electos o presuntivamente electos, requisitos no previstos por la Constitución. Aparte de que ha habido casos en que las exclusiones se han basado en las creencias o en las costumbres privadas de los elegidos,⁴² debe destacarse que en 1916, los poderes de Frank J. Smith y William S. Vare no fueron aceptados porque el Senado estimó que habían gastado demasiado en las

elecciones primarias, aunque no se probó que hubieran violado ninguna ley.⁴³

El ejercicio amplísimo de la facultad otorgada a las Cámaras por el artículo I, Sección V de la Constitución, así como la reglamentación de los procedimientos parlamentarios en esta materia para acentuar su carácter jurisdiccional, ha dado, al parecer, en los Estados Unidos buenos resultados, pudiéndose afirmar que la solución constitucional se acepta pacíficamente y han sido y son poco menos que inexistentes, las iniciativas para modificar el precepto constitucional o cambiar la legislación que lo reglamenta.⁴⁴

10) A partir de la revolución de 1789, el principio de que las Asambleas verifican los poderes de los miembros y juzgan privativamente las elecciones de los legisladores, aparece en forma casi permanente en las sucesivas constituciones francesas. La Constitución de 1791 estableció no sólo la facultad de la Asamblea Nacional *para verificar los poderes de los representantes presentes* (Sección V, Art. 2), sino también la competencia de las asambleas electorales, —cuerpos electorales de los miembros de la Asamblea Nacional,— *de verificar la calidad y los poderes de los que se presentan* (Sección IV, Art. 5).⁴⁵ Normas similares se encuentran en el proyecto de Constitución Girondina de 1793 (Título III, Sección V, Art. II y Título VII, Sección I, Art. 11).⁴⁶

La Constitución del año III, (1795), manteniendo el principio, efectuó una importante modificación, asignando el contralor de las operaciones electorales requeridas para integrar las Asambleas primarias, no a éstas, sino al cuerpo legislativo (Arts. 23 y 40).⁴⁷

La Constitución del año VIII, (1799), alterando lo que ya era una tradición, no otorgó al Tribunado ni al Cuerpo Legislativo, el derecho de verificar los poderes de sus miembros ni de ser jueces de sus elecciones.

El Senatus Consultus del año X, (1802), no asignó tampoco al Cuerpo Legislativo ni al Tribunado esta competencia. Por el contrario, el artículo 75 establece que *el Gobierno convoca, aplaza y prorroga las sesiones del Cuerpo Legislativo*.⁴⁸ Este texto aunque

no se refiere concretamente a la cuestión, demuestra cómo toda la organización legislativa quedaba en el Consulado bajo la dependencia del Gobierno.

Naturalmente, el *Senatus Consultus* Orgánico del año XII que confía el gobierno de la República a un Emperador (Art. 1), no contiene tampoco normas que asignen al Tribunado o al Cuerpo Legislativo la facultad de verificar los poderes y juzgar las elecciones de sus miembros. Ni la Constitución del 6 de abril de 1814 ni la Carta Constitucional del 4 de junio del mismo año se refieren tampoco a la cuestión.⁴⁹

Es con el Acta adicional a las constituciones del Imperio del 22 de abril de 1815, efímera reglamentación constitucional de los Cien Días, redactada por Benjamín Constant, que reaparece —con mayor claridad y precisión que en todas las antecedentes—, el principio de que *la Cámara de Representantes verifica los poderes de sus miembros y se pronuncia sobre la validez de las elecciones protestadas* (Art. 10).⁵⁰

La Carta constitucional del 14 de agosto de 1830, vuelve a abandonar el tratamiento de la cuestión, pero la ley electoral del 19 de abril de 1831 estableció en su artículo 45 que *la Cámara de Diputados se pronuncia definitivamente sobre las reclamaciones de los poderes de los representantes y de los actos de los Colegios Electorales*.⁵¹ Este sistema de dejar el problema a la ley ordinaria se mantiene con la Constitución de 1848 que no tiene normas al respecto, las que en cambio se encuentran en la ley electoral del 15 de marzo de 1849.⁵²

La Constitución del 14 de enero de 1852 no contiene tampoco normas referentes a la cuestión, pero el decreto orgánico del 2 de febrero de 1852 sobre elección de los diputados, estableció un procedimiento de reclamación respecto de las inclusiones en las listas electorales a cargo de Tribunales especiales y de la Corte de Casación que significa, en el mejor de los casos, limitar acentuadamente la competencia de la Cámara para juzgar la validez de las elecciones de sus miembros.⁵³ El *Senatus Consultus* del 7 de noviembre de 1852, que restableció la dignidad imperial (Art. 1) no se refirió en forma alguna a esta materia, lo que tampoco hi-

zo el *Senatus Consultus* del 21 de mayo de 1870, fijando la Constitución del Imperio.

El proceso culmina en el artículo 10 de la ley constitucional del 16 de julio de 1875 que afirmó que *cada una de las Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de su elección*.⁵⁴ Quedaba así consagrado definitivamente en el derecho constitucional de Francia este principio.

11) Al redactarse la Constitución española de 1812, se enfrentaron las mismas tendencias en lo que respecta a la verificación de los poderes y al juzgamiento de las elecciones, que se habían manifestado ya en ocasión de la convocatoria de las Cortes Constituyentes, triunfando ampliamente la que quitaba al monarca o al Consejo Supremo de Castilla tal competencia.

La Constitución de Cádiz dedicó a la cuestión los artículos 50, 69, 70, 84, 85, 113 y 114. La existencia de tantas normas se explicaba por el complejo sistema electoral, de tres grados, para designar los diputados a Cortes. En el primer grado las Juntas electorales de parroquia examinaban las calidades de los electos (Art. 50); en el segundo grado las Juntas electorales de partido, verifican los poderes de los electos para las Juntas electorales de partido (Arts. 69 y 70) y en el tercer grado, las juntas electorales de provincia examinan las credenciales de sus integrantes (Arts. 84 y 85). En lo que respecta a las Cortes, los diputados deberían presentar sus poderes a una Junta Preparatoria (Arts. 112 y 116) integrada por el Presidente de la Diputación Permanente y de otros miembros, sin número fijo, que nombraba la misma Diputación entre los restantes individuos que la componían (Art. 112). Esta junta designaba a pluralidad de votos una Comisión de cinco diputados para que examinara los poderes de los restantes diputados y otra de tres diputados para que verifique los poderes de los cinco de la Comisión (Art. 113). Estas Comisiones informaban a la Junta Preparatoria y era este órgano el encargado de decidir respecto a la validez de los poderes, así como sobre las protestas que se suscitaban (Arts. 114 y 115).

El sistema es complejo y engorroso y, en verdad, aunque rompe con la tradición, no otorga directamente a las Cortes la compe-

tencia que analizamos, sino a una Junta formada por miembros de la Diputación Permanente a Cortes, designados por ésta. Pero como la Diputación era nombrada por las Cortes anteriores (Art. 157), resultaba que de cualquier modo, era un órgano de origen parlamentario, —independiente frente a la Corona—, el que iba a decidir sobre los poderes de los diputados.

El sistema adoptado por la Constitución gaditana, será el que, en definitiva, se habría de aceptar en los textos constitucionales españoles del siglo XIX.

Si se exceptúa la Carta otorgada en 1834, que significaba el más radical intento de organización institucional del absolutismo y que no contenía normas al respecto,⁵⁵ todas las Constituciones españolas atribuyen el examen de los poderes de los representantes a él o a los cuerpos legislativos.

En efecto, a partir de la Constitución de 1837,⁵⁶ que simplifica el sistema de la Constitución de 1812 y otorga directamente a cada una de las Cámaras esta facultad, la solución se repite en la Constitución de 1845,⁵⁷ en el proyecto de 1855⁵⁸ y en las Constituciones de 1869⁵⁹ y 1876.⁶⁰

Sin embargo la Ley Electoral de 1907 creó el Tribunal de Actas protestadas, dentro del Poder Judicial, respondiendo a una tendencia que ya comenzaba a insinuarse en la doctrina y en el derecho comparado.

12) El artículo 60 del *Statuto Albertino*⁶¹ dispuso que *cada una de las dos Cámaras es privativamente competente para juzgar de los títulos de admisión de sus propios miembros.*

Siguiendo la tendencia entonces mayoritaria en Europa se asignaba a las Cámaras tal facultad como garantía de su independencia. Esta disposición cuya vigencia se extendió hasta el momento en que el fascismo destruyó, sin derogarlo expresamente, el régimen del Estatuto, provocó una producción doctrinaria fundamental, especialmente respecto del problema de si suponía una verificación previa de los poderes o si, en cambio, sólo establecía un contencioso electoral.⁶²

La obra de Solazzi, *Diritto Elettorale Politico*⁶³ contiene el análisis jurídico más fino y penetrante de estas competencias de

las Cámaras, y sus enseñanzas han permitido precisar y clarificar las ideas en la materia.

13) La Constitución chilena de 1833 trató esta cuestión en los artículos 38 y 39 referentes a las atribuciones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores respectivamente y, en términos iguales, atribuyó a cada Cámara la facultad de *calificar las elecciones de sus miembros, conocer sobre los reclamos de nulidad que ocurran acerca de ellas...* La forma como esta Constitución, de tan larga vigencia, resolvía el problema, —en que por lo demás se distinguía entre calificación de elecciones y contencioso electoral—, era, como ya hemos visto, la preponderante en el derecho comparado del siglo XIX y es por ello que los comentaristas de la época, no hacen sino una encomiástica exégesis de las normas transcritas, considerando cualquier otra solución como *un arma poderosa, en manos de un poder extraño, cualquiera que este sea, para viciar las fuentes de la Representación Nacional.*⁶⁴

14) La Constitución política del Imperio del Brasil de 24 de marzo de 1824 establecía en su artículo 21:

El nombramiento de los respectivos Presidentes, Vice-Presidentes y Secretarios de las Cámaras, verificación de los poderes de sus miembros, juramento y su policía interior se ejecutarán en la forma que establezcan sus reglamentos.⁶⁵

Es decir que daba por supuesto que todas estas competencias eran propias de las Cámaras, correspondiendo a los reglamentos, precisar la forma de su ejecución. Y la Constitución republicana de 1891, mantenía el mismo principio en su artículo 18, asignando a cada una de las Cámaras el *verificar y reconocer los poderes de sus miembros.*⁶⁶

15) La Constitución peruana del 12 de noviembre de 1823 resolvía la cuestión en forma novedosa e interesante. El capítulo II de la Sección II, se refería al Poder Electoral,⁶⁷ y en ella, luego de reglamentarse todos los procedimientos para la elección de los representantes, se establecía *que toda duda en punto a elecciones se decidirán por el Presidente,..... y Secretarios de cada Colegio electoral, sin necesidad de otro recurso para este solo efecto.*⁶⁸ De este modo al tratar las competencias del Congreso (Cap. III), no se

refería para nada a la verificación de los poderes de sus miembros. En consecuencia, en esta Constitución son unos órganos del llamado Poder Electoral, los que ejecutaban la atribución que normalmente poseían en la época, los propios cuerpos legislativos.

La Constitución, llamada vitalicia, de 1826, no cambió esencialmente la solución del problema.⁶⁹

La reacción se produce con la Constitución de 1828, que inspirada en principios opuestos a las anteriores, estableció en su artículo 35, que *cada Cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros, resolviendo las dudas que ocurran sobre ellas*.⁷⁰ La solución se reitera en las Constituciones de 1834 (Art. 36) y de 1839 (Art. 46), desapareciendo a partir de la Constitución de 1856, toda referencia constitucional a esta atribución de las Cámaras.

16) A partir de los sucesos ocurridos en mayo de 1810 en Buenos Aires, se plantearon en varias ocasiones problemas relativos a la verificación de los poderes de integrantes de diversos órganos pluripersonales,⁷¹ pero es con motivo de los proyectos constitucionales elaborados ante la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1813, que la cuestión de la verificación de los poderes de los diputados y del juzgamiento de las elecciones protestadas, aparece realmente en el derecho constitucional rioplatense.

El proyecto de la Comisión Especial,⁷² establecía en el artículo 1º del capítulo XI: *Cada sala será el juez privativo de las elecciones, votos y calificación de los poderes de sus mismos miembros*.⁷³ Se trataba de un texto casi exactamente igual al de la Constitución federal norteamericana, lo que debe señalarse, porque el régimen electoral del proyecto (Cap. VII) era similar al de la Constitución de Cádiz e indirectamente se inspiraba en el sistema establecido en el decreto de convocatoria de los Estados Generales franceses de 1789.⁷⁴ Es decir, que los autores del proyecto tomaron el régimen electoral de una fuente y la norma sobre verificación de poderes y juicios respecto de las elecciones, de otra.

El proyecto de la Sociedad patriótica,⁷⁵ aunque mantiene el mismo sistema, —quizás con carácter más restringido—, incluía una norma cuya redacción parece original y que no ha influido en

textos posteriores,⁷⁶ lo que sucede también con el tercer proyecto.⁷⁷ En cambio, el proyecto federal se asemeja bastante al modelo norteamericano.⁷⁸

La Asamblea del año XIII ejerció naturalmente la facultad de verificar los poderes de sus miembros y en una recordada ocasión, rechazó a los electos por vicios en sus poderes. En efecto, la Asamblea General Constituyente, al examinar el 1º y el 11 de junio de 1813 los poderes de los diputados orientales Larrañaga, Vidal, Cardozo, Salcedo y Rivarola, designados en el Congreso de Tres Cruces, resolvió no aceptar su incorporación debido a que en su elección no se habían cumplido los preceptos del Reglamento de octubre de 1812. Si bien es muy posible que en esta decisión de la Asamblea hayan pesado meros motivos políticos, la verdad es que, formalmente, ella ejerció un indudable derecho y que, asimismo, la elección de nuestros diputados no se ajustó jurídicamente a las normas electorales vigentes.⁷⁹

Esta competencia de verificar los poderes de sus miembros fue ejercida por la Asamblea, sin un texto expreso que se la atribuyera. En efecto, el reglamento electoral del 24 de octubre de 1812 no sólo no asignaba expresamente tal facultad a la Asamblea, sino que además su artículo 10, otorgaba a los cuerpos de electores el derecho de entender en cualquier vicio de la elección o calificación de la persona electa, *sin que de su pronunciamiento haya lugar a recurso alguno*. Es decir, que la verificación de los poderes se debió considerar como una competencia propia de las Asambleas, inherente a su calidad de tales, que existía incluso aún sin un texto expreso.

El 18 de agosto de 1814, pasados los sucesos políticos que motivaron el rechazo de los poderes, el Director Supremo de las Provincias Unidas decretó que la Provincia Oriental volviera a elegir diputados a la Asamblea General Constituyente.⁸⁰ Verificada la elección, los electos se trasladaron a Buenos Aires y presentaron sus poderes. Como la Asamblea estaba en receso, fue la Comisión Permanente la que el 23 de diciembre de 1814, los estimó, *conforme a las disposiciones que rigen la materia*.⁸¹ Ese mismo día el Ministro de Gobierno doctor Nicolás Herrera comunicaba tal resolución diciendo que *desde entonces deben ser reputados los di-*

*chos individuos por legítimos Diputados de esa Ciudad.*⁸² Finalmente, el 5 de enero de 1815 la Asamblea aprobó las *observaciones* de la Comisión.⁸³ De ello resulta que, al parecer, pese a los términos del oficio de Herrera, la Comisión Permanente sólo informó respecto de los poderes y que fue realmente la propia Asamblea la que verificó y aprobó los poderes de los diputados *elegidos* en esta ocasión por la Banda Oriental.

En el proyecto de Constitución redactado por la Comisión especial del Congreso de Tucumán, el artículo 22 establecía que *cada Sala será privativamente el juez para calificar la elección de sus miembros a mayoría de un voto sobre la mitad.*⁸⁴

El artículo XXII de la Constitución de 1819 reproducía textualmente el proyecto citado⁸⁵ y el artículo 32 de la Constitución de 1826 reiteraba el texto con la sola supresión de las palabras *con mayoría de un voto sobre la mitad.*⁸⁶

La Constitución de 1853, como todos los proyectos que le sirvieron de base,⁸⁷ mantuvo naturalmente esta inalterable tradición constitucional. Su artículo 53 decía que *cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez.*⁸⁸

Esta norma, incluida en una Constitución cuya vigencia se prolongó por casi cien años,⁸⁹ ha provocado una abundante exégesis que, —salvo en raras ocasiones—, se ha pronunciado en términos totalmente favorables al sistema adoptado al respecto por el texto constitucional.⁹⁰

17) De modo que en el siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, era tendencia predominante del derecho comparado la de asignar a las Cámaras la atribución de verificar los poderes y de juzgar las elecciones de sus miembros.⁹¹

Esta atribución se fundaba generalmente en que con un régimen tal, se garantiza la autonomía y la independencia de las Cámaras, y por ello se decía que *era ante todo un arma defensiva en manos de las Asambleas contra el Poder Ejecutivo.*⁹² Este fue, en verdad, su lejano fundamento histórico, recogido por el constitucionalismo de los siglos XVIII y XIX. Sólo algún tratadista funda-

ba esta atribución, no es la necesidad de defender la independencia del Parlamento, que reconoce no se vería afectada, sino en el deber de no dañar al Poder Judicial, que se vería introducido en las luchas políticas y en las agitaciones e intrigas de los partidos.⁹³

Muy pocas son en esta época las constituciones que adoptan un sistema diferente, en lo que respecta al órgano encargado de ejercer esta competencia. Al recordado caso de Inglaterra a partir de 1868, pueden agregarse algunos ejemplos aislados como la Constitución colombiana de 1886, la de Wutemberg,⁹⁴ la de Japón⁹⁵ y la de Grecia de 1911,⁹⁶ en las cuales el contencioso electoral se atribuía al Poder Judicial o a un órgano independiente.

18) La primera post-guerra europea marcó una etapa en el constitucionalismo contemporáneo, caracterizada —en términos generales—, por la aparición de nuevos institutos, así como por el surgimiento de novedosas soluciones para los problemas de la organización política.⁹⁷

En la cuestión que está siendo analizada, la mayoría de las nuevas constituciones de Europa cambiaron radicalmente la solución preponderante hasta ese momento, y en vez de asignar el contralor de la regularidad de los actos electorales a las Cámaras, crearon órganos especiales para el cumplimiento de este atributo o lo atribuyeron al Poder Judicial. La razón confesada de este cambio, frente a una tan antigua tradición constitucional, fue casi siempre el convencimiento de que asambleas de carácter político, no podrían ejercer adecuadamente una competencia de naturaleza jurisdiccional, haciéndose caudal de la forma como las asambleas habían hecho uso de esta atribución, dando preeminencia a los intereses políticos y partidistas. Por lo demás, las Constituciones que establecieron estos Tribunales Electorales, no les asignaron únicamente las atribuciones que las Asambleas tenían tradicionalmente respecto de sus miembros, sino que, en general, dichos Tribunales constituyeron órganos encargados de la verificación y contralor de todos los actos electorales.⁹⁸

19) Esta nueva tendencia constitucional tuvo su primera manifestación en la Constitución alemana de Weimer del 11 de agosto de 1919, cuyo artículo 31 determinaba que los poderes de los

miembros del Reichstag, serían examinados por un *Tribunal de examen de actas*, constituido por cinco miembros, de los cuales tres serían elegidos por el Reichstag y dos designados por el Presidente del Reich, entre los miembros del Tribunal Administrativo, a propuesta de su Presidente.

Esta nueva forma de resolver el problema del órgano encargado de la verificación de los poderes de los legisladores y del contencioso electoral respectivo, fue de inmediato seguida por casi todas las nuevas constituciones.

20) La Constitución austríaca del 1º de octubre de 1920 estableció como una de las competencias del Tribunal Constitucional, la de entender en las impugnaciones que se entablaron contra las elecciones para el Consejo Nacional, el Consejo Federal, las Dietas y demás Asambleas representativas (Art. 141). Se trataba, consiguientemente, no de una verificación de los poderes por la Corte Constitucional, sino de una competencia para entender en caso de que existiera una impugnación de los resultados electorales.⁹⁹ Subsistía en un sentido muy restringido, el derecho de las Asambleas a verificar la regularidad jurídica de la elección de sus miembros, porque éstas podrían pedir a la Corte que anulara la elección de uno o varios de sus integrantes, si comprobaban que a la fecha de la elección el electo era inelegible por no poseer las condiciones constitucionalmente exigidas.¹⁰⁰

21) En Dantzig era el Tribunal Supremo el que decidía las protestas *contra la validez de la elección de los miembros de la Asamblea* (Art. 10).

22) La Constitución checoslovaca del 20 de febrero de 1920 creaba un Tribunal Electoral, con el cometido, entre otros, de decidir sobre la validez de las elecciones de la Cámara de Diputados y del Senado (Art. 19).

La competencia del Tribunal no era sólo la de entender en los recursos frente a las elecciones de los legisladores, sino que verificaba por sí los poderes (Art. 8, Num. 2 de la ley de 29 de febrero de 1920). Se trataba por tanto de una competencia más extensa respecto de las elecciones que la de la Corte Constitucional aus-

tríaca que solamente actuaba en el contencioso electoral. El Tribunal Electoral checoslovaco, a diferencia de casi todos los otros tribunales de este período, no estaba integrado por ningún miembro vinculado directa o indirectamente con el Poder Judicial, sino que diez de sus integrantes eran designados por la Cámara de Representantes y las funciones de Presidente eran desempeñadas por el Presidente del Tribunal Administrativo (Arts. 1 y 2 de la ley citada).¹⁰¹

23) La Constitución de Grecia de 1927 creaba un Tribunal especial para decidir respecto a las elecciones protestadas (Art. 43).

La Constitución de Prusia promulgada en noviembre de 1920, adoptaba una solución (Art. 12), igual a la Constitución de Weimer.

24) La Constitución polaca de junio de 1921 instauraba un régimen mixto sumamente interesante. El artículo 19 establecía que la Dieta examinaría la validez de las elecciones sin protesta y el Tribunal Supremo decidiría sobre la validez de las elecciones protestadas.

25) Las soluciones que se han visto constituyen la tendencia mayoritaria del derecho político europeo de la post-guerra. La tendencia predominante en la ante-guerra quedaba limitada así a unos pocos países (Francia, España [Constitución de 1931, Art. 57], Italia, Portugal,¹⁰² Letonia (Art. 18), y Baviera, con la salvedad de que la Dieta podía delegar la atribución comentada en un Tribunal de Justicia (Art. 33) y a las constituciones soviéticas que han mantenido irreductible el principio de que las Asambleas verificarán por sí mismas los poderes de sus miembros. (Constitución de 1918, Capítulo XV *Examen y anulación de Actas*; Constitución de 1923, Art. 73; Constitución de 1936, Art. 50).¹⁰³

26) La solución dada por las nuevas constituciones europeas no podía dejar de repercutir de inmediato en América.

Probablemente fue Chile el primer estado americano que, en ocasión de su reforma constitucional de 1925, adoptó frente al problema de la verificación de los poderes y del contencioso electoral, la tendencia europea predominante. En efecto, la Constitución

chilena del 18 de setiembre de 1925, creó el Tribunal Calificador de Elecciones, con competencia para conocer *en la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y de Senadores*. Se estableció que el Tribunal tendría cinco miembros elegidos por sorteo entre: a) uno entre individuos que hayan desempeñado la Presidencia o la Vicepresidencia de la Cámara de Diputados; b) uno entre individuos que hayan desempeñado la Presidencia o Vicepresidencia del Senado; c) dos entre los actuales miembros de la Corte Suprema; y d) uno entre los miembros de la Corte de Apelaciones de la ciudad de Santiago (Art. 79). Este Tribunal verificaría los poderes y entendería en el contencioso electoral relativo a las elecciones de diputados y senadores (Art. 26).

La razón de la reforma fue, al igual que en Europa, el convencimiento de

que la operación de calificar una elección es en el fondo una función judicial: es la aplicación de una ley general a casos particulares; por consiguiente, impropio de organismos legislativos. En la práctica, las mayorías permanentes u ocasionales cerraban a las minorías el acceso al Congreso.¹⁰⁴

27) En el Brasil la Constitución de 1934 organizó la Justicia Electoral dentro del Poder Judicial, teniendo como órgano superior el Supremo Tribunal Electoral. En verdad, la Constitución de 1934 no hizo sino constitucionalizar el régimen instituido por el Código Electoral de 1932 (decreto de 24 de enero de 1932). La reforma si bien probablemente inspirada en forma indirecta en los modelos europeos, fue directamente la consecuencia de la revolución de 1930 en la cual, frente a lamentables episodios recientes,

todos sentían la apremiante necesidad de modificar la situación existente, sacando de las asambleas políticas la función de reconocimiento de los mandatos,¹⁰⁵ porque se comprendía como dice Sampaio Doria, la indeclinable necesidad de evitar la confiscación de la verdad electoral por los partidos ambiciosos y apasionados y dar así a las elecciones la certeza de la legitimidad de su mandato.¹⁰⁶

La reforma introducida por la Carta de 1934 tuvo una corta existencia, porque la Constitución de 1937 suprimió los órganos de la Justicia Electoral, los que sólo vuelven a aparecer, como se verá, en la Constitución de 1946.

28) El caso del Uruguay, en el que desde 1924 se dio estatuto legal a un sistema complejo de justicia electoral, pese a lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución de 1918 y en donde, a partir de la reforma de 1934, se organizó constitucionalmente la Corte Electoral con la competencia, entre otras, de ser juez de las elecciones de los miembros de las Cámaras, se sitúa entre los de los primeros países americanos que, ya sea como resultado de su propia experiencia o como consecuencia de la inspiración recibida de los modelos europeos, trataron de organizar una verdadera jurisdicción electoral. En el capítulo II se estudiará especialmente la significación de la ley de 1924 y de la Constitución de 1934, en la historia del contralor de los actos electorales en el Uruguay.

29) La Constitución cubana de 1940 creó un Tribunal Superior Electoral (Art. 184), dentro del Poder Judicial (Art. 171), integrado por cinco miembros, tres de los cuales serían magistrados del Tribunal Supremo de Justicia elegidos por éste y dos jueces de la Audiencia de La Habana designados por el propio Tribunal.

El Tribunal Superior Electoral, además de otras amplias competencias en materia electoral, tiene la de resolver las reclamaciones electorales (Art. 185, Ap. a), entre las que se encuentran las producidas como consecuencia de la elección de los miembros de las Cámaras.¹⁰⁷

La Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones (Art. 325), al cual se le asignó la competencia de calificar las elecciones de Diputados y Senadores (Art. 331, Num. 5) y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se establezcan (Art. 331, Num. 3). Es interesante señalar que el título XI de la Constitución nicaragüense titulado *De la Justicia Electoral* está directamente inspirado, a veces en reproducción textual, en la Constitución Uruguaya de 1934.

Este era, en panorama general, el estado del problema antes de la Segunda Guerra Mundial. Es evidente que hasta ese momento, la tendencia mayoritaria era la de extraer a las Asambleas Legislativas la facultad de decidir los reclamos respecto de las elecciones de sus miembros así como la verificación de sus poderes.

30) La Segunda Guerra Mundial, al igual que la primera, produjo un profundo cambio en la estructura constitucional de los países europeos. No sólo estados que habían pasado la primera post-guerra sin sufrir modificaciones en sus textos constitucionales sufrieron ahora cambios en sus textos constitucionales, sino que, además, la aparición de las llamadas *Democracias Populares* alteró profundamente el panorama institucional.

Asimismo algunos de los más importantes países americanos, como Brasil y Argentina, sufrieron en estos años reformas constitucionales, que sin estar vinculadas ideológicamente con las que se produjeron en Europa, coincidieron cronológicamente con ellas.

31) En Francia las leyes constitucionales de 1875 después de un complejo proceso constitucional fueron reemplazadas por la Constitución del 27 de octubre de 1946.¹⁰⁸

El artículo 8 de esta Carta estableció que *cada una de las Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de su elección; sólo ellas pueden recibir sus dimisiones*. Se trata de una fórmula esencialmente igual a la de 1875, es decir, que se mantiene sin cambio alguno la solución tradicional.

No quiere esto decir que el artículo 8 citado fuera adoptado sin discusión. En la primera Constituyente,¹⁰⁹ la Comisión propuso que en caso de elecciones protestadas, actuara como juez un órgano independiente de la Asamblea. Ante la dificultad de integrar este órgano, la Comisión varió su criterio y redactó un artículo que decía: *La Asamblea Nacional verifica la elección de sus miembros. El procedimiento de control de la regularidad de las operaciones electorales será determinado por la ley*.¹¹⁰ Esta norma constituyó el artículo 53 del proyecto del 19 de abril de 1946 que fue rechazado en el plebiscito del 5 de mayo de 1946.

La Segunda Constituyente¹¹¹ adoptó el mismo criterio pero modificando la redacción, de modo de retomar directamente el texto del artículo 10 de la ley de 16 de julio de 1875. Durante la discusión de la norma finalmente adoptada, se expusieron los criterios conocidos en pro y en contra de atribuir a las Cámaras esta

competencia, pero finalmente, prevaleció la solución tradicional, fundamentalmente por razones históricas.¹¹²

No sólo la Asamblea Nacional, sino también el Consejo de la República y el Consejo de la Unión Francesa gozan de la misma prerrogativa.

La actual Constitución de Francia, adoptada en el referéndum del 28 de setiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de 1958, cambió fundamentalmente el sistema, estableciendo en su artículo 59 que *El Consejo Constitucional estatuirá en caso de impugnación, sobre la regularidad de la elección de los diputados y senadores*. Esta profunda innovación, se encontraba ya en el ante proyecto preparado por el Gobierno y no fue objeto de ninguna propuesta de modificación por el Comité Consultivo Constitucional.¹¹³

De este modo el derecho constitucional francés deja la solución tradicional y adopta la de atribución a un órgano extra parlamentario, pero situado fuera del Poder Judicial, la competencia de estatuir frente a las impugnaciones referentes a la regularidad de la elección de los legisladores.

32) En Italia, la guerra mundial provocó asimismo, una profunda crisis política, como consecuencia de la cual se derrumbó el sistema monárquico y la Carta de 1848, finalizando también, con la caída de Mussolini, el régimen fascista.¹¹⁴

La Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947¹¹⁵ establece en su artículo 66 que *cada Cámara juzga los títulos de admisión de sus componentes y las causas de ineligibilidad y de incompatibilidad*. Se mantuvo pues el régimen de la Carta de 1848, pese a que se propuso que este contencioso electoral fuera asignado a la justicia ordinaria o a una jurisdicción especial.¹¹⁶ Se reconoció el carácter jurisdiccional de esta competencia, pero no se quiso extraerla de las Cámaras por razones históricas, derivadas en especial de la forma esencialmente justa con que el Parlamento italiano habría actuado siempre en esta materia.

33) La *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*, de 8 de mayo de 1949, estableció en su artículo 41 que *el exa-*

men de la elección compete al Parlamento..., pero agregando que, contra la resolución del Parlamento, cabe un *recurso de queja ante el Tribunal Constitucional Federal*.

De tal modo se adopta en la actual Constitución alemana, un régimen mixto, que trata de conciliar la tendencia tradicional, con el contralor de la regularidad jurídica de la elección a cargo de un órgano especial que integra el Poder Judicial de la Federación (Art. 92).

34) Las constituciones de las *democracias populares* presentan una solución uniforme, manteniendo la solución tradicional de atribuir a las Cámaras la verificación de los poderes de sus miembros. La Constitución yugoslava de enero de 1946 establece en su artículo 67 que:

cada Cámara elige en su primera reunión a una Comisión de Verificación de Poderes que examina los mandatos de sus representantes. A propuesta de la Comisión de Verificación de Poderes, esta Cámara aprueba o anula los mandatos de los representantes.¹¹⁷

La Constitución de Checoslovaquia determina que *la Asamblea Nacional ratifica la validez de la elección de los diputados y decide de la incompatibilidad de la función de diputado con otra función pública*.¹¹⁸

Aunque estos textos parecen suponer sistemas distintos en cuanto a la naturaleza jurídica del examen de los mandatos o de la verificación de los poderes de los representantes, ambos se afilian al mismo régimen en cuanto asignan tal atribución a los órganos legislativos. Constituyen un ejemplo de la tendencia unánime en las democracias populares, al mismo tiempo que demuestran cómo el sistema en este aspecto, predominante en la Europa Central en la primera post-guerra, fue abandonado en muchos casos, en las constituciones redactadas después de 1946.

35) La Constitución brasileña de 1946 volvió al régimen de la de 1934, abandonado en 1937 cuando el establecimiento del Estado Novo¹¹⁹ y estableció la justicia electoral dentro del Poder Judicial (Art. 94). La justicia electoral integrada por diversos órganos,¹²⁰ tiene competencias amplísimas entre las que se cuentan la regulación de todo el proceso electoral, el juzgamiento de las

elecciones y la expedición de los diplomas a los electos (Art. 119, Num. V).

Durante el proceso de elaboración de estas normas se llegó a decir que la existencia de una justicia electoral independiente de los órganos de integración política, era un elemento imprescindible para que el Brasil volviera a un sistema democrático. En tal sentido se dio a esta reforma una enorme importancia, considerándola la clave de todo el edificio constitucional que se estaba elaborando.¹²¹

36) En cambio la Constitución argentina de 1949 mantuvo el régimen de la Carta de 1853 y su artículo 57 dispuso que *cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez*. Este régimen se ha entendido como compatible con la existencia de un Tribunal electoral, creado legalmente que conozca en todos los actos electorales y preelectorales, menos en el juzgamiento final y definitivo de las elecciones de los miembros de las Cámaras.¹²²

En términos generales puede decirse que las constituciones surgidas en la segunda post-guerra, con excepción de la francesa, vuelven sobre los pasos de las reformas introducidas en materia electoral después de 1918 y que los Tribunales Electorales encargados de regular el proceso electoral y en especial de juzgar la elección de los integrantes de los cuerpos legislativos, desaparecen de los textos constitucionales.

37) *El Contralor sobre otros actos electorales*. — Si bien, como hemos señalado, el acto electoral más típico y común en los gobiernos de tipo representativo, es la elección de los integrantes de los cuerpos legislativos, ésta no constituye, sin embargo, la única manifestación del Cuerpo Electoral.

Pueden señalarse así, los actos electorales dirigidos a integrar los colegios electorales que habrían de designar al Presidente de la República, los actos de elección directa por el cuerpo electoral del titular del Poder Ejecutivo y también la elección de los integrantes de los órganos municipales. Naturalmente todos, estos actos electorales plantean también el problema de su contralor.

En las constituciones del siglo XIX, —en las que puede decirse que, en general, no se preveía la elección directa del Presidente de la República—,¹²³ los actos electorales quedaban circunscritos a los otros casos citados. Cuando el titular del Poder Ejecutivo era designado por las Cámaras reunidas, la regularidad de la elección de estos electores coincidía con la de los legisladores y por tanto era juzgada por cada una de las Cámaras.

En cambio, cuando el Presidente de la República era elegido por un Colegio electoral especial, naturalmente debía reglamentarse el control sobre los actos electorales por los cuales eran designados los electores. La cuestión puede estudiarse, como ejemplo, en las constituciones de los Estados Unidos y de la Argentina.

La Constitución de los Estados Unidos dispuso que cada Estado nombraría un número de compromisarios igual al total de senadores y representantes que le correspondieran en el Congreso, teniendo las Cámaras de los Estados la determinación del método y la forma de la elección. Los compromisarios se reunirían en sus respectivos Estados votando por papeleta separada para Presidente y Vice. Los resultados se remitirían a Washington y el Congreso, en sesión conjunta de ambas Cámaras, procedería al escrutinio.¹²⁴ La Constitución no establece en forma expresa a quién corresponde controlar la regularidad jurídica de la elección de los compromisarios. Por ello siempre fue motivo de discrepancia la determinación de si las autoridades electorales de los estados debían limitarse a recibir y contar los votos de la elección de compromisarios o si eran competentes también para conocer en el contencioso electoral correspondiente. La inexistencia de una norma federal al respecto, hizo que durante largos años, pese a aceptarse que esta materia era de competencia estadual y no nacional, no fueran las mismas autoridades de todos los estados las encargadas de resolver estas cuestiones, siendo en algunos Estados el Gobernador y, en otros, comités especiales. Esta falta de homogeneidad en las soluciones mostró sus defectos en el caso de la elección de Hayes a la Presidencia, cuando este candidato tuvo en el Colegio Electoral un solo voto de mayoría. En la ocasión el Con-

greso modificó el criterio hasta entonces vigente y atribuyó a un comité especial de 15 miembros, integrado por legisladores de ambas Cámaras y jueces de la Corte Suprema, el derecho de investigar la elección de los compromisarios, resolver las protestas electorales y anular las elecciones viciosas.¹²⁵

En 1876 se trató por la *Electoral Count Act* de dar una solución definitiva. Esta ley trata de que, en principio, todo el contencioso electoral relativo a la elección de los compromisarios sea de competencia de los estados. Sólo en ciertos y limitados casos, expresamente previstos, el problema se somete a la decisión del Congreso. Esta legislación, aún en vigencia, ha sido adoptada pese a que se afirma que es muy dudosa la competencia del Congreso para controlar, sin una norma constitucional expresa que se la atribuya, la elección de los electores presidenciales. Pero, a pesar de ello esa solución legal ha permitido resolver todos los conflictos planteados en la materia hasta hoy.¹²⁶

La Constitución argentina de 1853 estableció, aunque en algunos detalles diferentes,¹²⁷ un método directamente inspirado en la estadounidense (Arts. 81, 82, 83, 84 y 85). Naturalmente no dejó de plantearse el problema de las facultades que el Congreso tiene al realizar el escrutinio y si su tarea al respecto se reduce a una mera contabilidad de los votos o si, en cambio, puede *examinar esos votos, contarlos o anularlos tanto en lo que se refiere a las elecciones primarias de electores por el pueblo como a las elecciones secundarias de Presidente y Vice por los electores*. La segunda tesis es la que ha prevalecido. González Calderón, se remite a la opinión en este sentido de Carlos Ibarguren que dice:

Si el Congreso no tuviera el derecho de juzgar la operación electoral en su integridad, resultaría que cada Colegio Electoral, que es solamente una fracción del Cuerpo General de electores presidenciales, sería árbitro inapelable del más trascendental de los actos democráticos que realiza la Nación. Si el Congreso no ejerciera jurisdicción no tendría significado alguno la facultad constitucional de *rectificar la elección* que le ha sido expresamente acordada....

Pero el Congreso argentino obraría dentro de su órbita constitucional si como juez de litigios tratados oportunamente anulara votos cuya legitimidad desconociera por vicios en la elección

primaria, puesto que, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, tanto la organización y reglamentación de las elecciones, como el juicio de ellos, es atribuido exclusivamente al Parlamento.¹²⁸

El derecho comparado ofrece también múltiples ejemplos de otras magistraturas u órganos electivos entre los que deben destacarse los Cuerpos Municipales. En la mayoría de los sistemas anteriores a 1918, en los que no existían órganos especiales de contralor electoral, la regularidad de los actos electorales destinados a integrar estos cuerpos era una competencia propia de los mismos órganos. Sin embargo en algunos regímenes, este contencioso electoral se asignaba a órganos especiales de carácter jurisdiccional, creados legalmente.

Los casos de elección directa de Presidente de la República que aparecen en varias constituciones del siglo XX, así como el establecimiento de Tribunales Electorales, han significado en general, que los actos electorales destinados a elegir el titular del Poder Ejecutivo quedaran sometidos al contralor de dichos Tribunales. La forma no siempre justa, en que los Parlamentos han juzgado históricamente la elección de sus miembros, mantenida sólo por razones tradicionales, no aconsejaba atribuir a estos órganos la calidad de jueces, de la elección del Presidente de la República. En tales condiciones, sólo a un Tribunal independiente, actuando como órgano jurisdiccional, podía lógicamente asignarse el contralor de estos actos electorales.¹²⁹

38) *El Contralor de los actos electorales internos de los partidos políticos.* – La existencia de partidos políticos, planteó siempre el problema del contralor de sus actos internos, dirigidos a designar los candidatos para los cargos electivos.¹³⁰

La aparición y el desenvolvimiento de los partidos, hizo aparecer un nuevo elemento entre el elector y el elegido ya que antes de ser escogido por sus electores, el candidato debería ser elegido por el partido. De este modo el concepto mismo de la elección fue alterado de un modo profundo¹³¹ y fue necesario analizar la cuestión de si estos procedimientos internos deberían o no ser jurídicamente regulados con los mismos criterios usados para controlar los actos electorales generales.

Durante casi todo el siglo XIX se consideró que esta actividad electoral interna, no podía ser reglamentada por normas extrañas a las dictadas por los propios partidos.

Sin embargo, pronto se evidenció que no existe razón para extremar las garantías de la pureza del sufragio en las elecciones generales y omitir toda previsión respecto de los comicios internos que han de seleccionar los candidatos de los partidos en las elecciones generales,¹³² puesto que la designación de los candidatos partidarios, es la primera y necesaria etapa de toda elección general. Se comprendió, por lo demás, que esta intervención en la vida interna de los partidos no afecta el carácter democrático de una Constitución.¹³³

Es tal la importancia de esta actividad de los partidos que, como dice Virga, el procedimiento electoral se ha dividido prácticamente en dos fases distintas: la de la preelección partidaria interna y la de la elección propiamente dicha. Es por ello que si los actos electorales internos no son tales, o si están viciados por la violencia, el fraude o la corrupción, evidentemente muy poco significa que las elecciones estén rodeadas de las mismas garantías y controladas debida y adecuadamente.

La doctrina, la jurisprudencia y la legislación norteamericana afirmaron tempranamente este deber de controlar los actos electorales internos de los partidos.

Ya en el clásico libro de Bryce, se daba comienzo al capítulo Convenciones Partidarias con estas palabras: *En toda elección americana hay dos actos de elección. El primero es la selección del candidato del partido por el partido. El otro es la lucha entre los partidos para el cargo.*¹³⁴

El reconocimiento indiscutido de este hecho llevó a la jurisprudencia a afirmar en 1921, *que el poder de las Cámaras para juzgar elecciones se extiende a una investigación de gastos hechos para influir sobre las designaciones de una elección primaria.*¹³⁵

Y la *Federal corrupt practices act* de 1925, fundándose en la posibilidad constitucional de que el Congreso regulara las elecciones internas, dictó a este respecto precisas normas legales.¹³⁶

En el movimiento constitucional europeo de la primera post-guerra, ganó terreno la idea de regular jurídicamente los procesos internos de los partidos. Sin embargo, aunque Mirkiní ha afirmado que éste es uno de los elementos de la *racionalización del poder* que se trata de elaborar en las nuevas constituciones europeas,¹³⁷ la verdad es que sólo la Constitución checoslovaca dejó abierto el camino para que la ley interviniera en los procesos electorales internos de los partidos (Art. 19).

Las constituciones de la segunda post-guerra no afirmaron, en general, bases jurídicas que permitieran el contralor de los actos electorales internos de los partidos. La Constitución francesa de 1946 no se refiere sino incidentalmente a los *grupos políticos* (Arts. 12, 52 y 91) y naturalmente no contiene norma alguna referente a la organización y funcionamiento de los partidos. Esta omisión fue especialmente deliberada y existe, pese a que en la primera asamblea constituyente predominó en un momento, la idea de dar un estatuto constitucional a los partidos políticos.¹³⁸

La actual Constitución no incluye tampoco entre las competencias del Consejo Constitucional la de controlar los actos electorales internos de los partidos políticos.

Contiene sin embargo una norma,¹³⁹ que si bien no parece referirse al contralor de la actividad electoral interna de los partidos, sino simplemente a las bases de su actuación externa y a sus principios ideológicos, demuestra el interés que la actividad de éstos ha provocado en el constituyente y permite esperar interesantes desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios.

Por el contrario, la Constitución italiana de 1948, contiene una norma que ha permitido sostener opiniones contradictorias respecto a la posibilidad de regular la vida interna de los partidos. Su artículo 49 dice: *Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional.* Se ha sostenido así que este artículo se refiere a la actividad interna de los partidos, que deben organizarse en forma tal que sus integrantes puedan concurrir democráticamente a integrar su voluntad.¹⁴⁰ En cambio, otros sostienen que aunque la letra del artículo 49 no es clara, de

sus antecedentes surge que la Constitución se refiere a lo que se podría llamar democrática externa, es decir, a la forma externa de actuación del partido y coadyuvantemente, traen como argumento que el artículo 39, al referirse a los sindicatos, establece que deben tener un estatuto interno que implique un ordenamiento de base democrática. Si la Constitución estableció tal cosa en forma expresa en el caso de los sindicatos y no lo dijo claramente respecto de los partidos políticos, puede afirmarse que la Constitución italiana en su artículo 49 no se refiere a la organización democrática interna de los partidos.¹⁴¹

El artículo 21 de la Constitución de la República Federal de Alemania, de mayo de 1949, junto con otras normas relativas a los partidos políticos, establece que la *organización interna de éstos deberá responder a los principios democráticos*.

De tal modo se afirma el criterio, cuyo desarrollo queda librado a la ley (Art. 21, Inc. 3), de que la organización partidaria y consiguientemente el régimen electoral interno, debe responder a los principios democráticos, siendo posible que la ley llegue a establecer un régimen de contralor de estos actos electorales internos de los partidos (Art. 93, Inc. 2).

Las Constituciones de Checoslovaquia, Hungría, Yugoslavia y China, —que pueden tomarse como ejemplo de las democracias populares—, no contienen ninguna disposición referente a los partidos políticos. Salvo el reconocimiento del derecho de asociación, no existe en ellas norma alguna referente a la existencia o actividad de los partidos.¹⁴²

En cambio en el derecho constitucional latinoamericano ha encontrado eco la tendencia a controlar los actos electorales internos de los partidos.

La Constitución cubana de 1940 estableció entre las atribuciones del Tribunal Superior Electoral la de intervenir y controlar los actos de *nominación de candidatos de los partidos* (Art. 185). La ley cubana llamada *Código Electoral* reglamenta esta atribución, precisando minuciosamente todo el sistema y el procedimiento de contralor (Arts. 29, 33, 49 y 76).¹⁴³

El *Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos* aprobado en la Argentina en 1945, se inspiraba en general en estas nuevas ideas. Afirmaba que el funcionamiento de los partidos se regularía por las normas del Estatuto (Art. 1º), creaba una Corte Federal Electoral que tendría entre otras atribuciones, la de formar, designar y fiscalizar el fichero de afiliados de los partidos (Art. 11, Ap. d); organizaba juzgados federales electorales a los que les asignaba competencia en todas las cuestiones relacionadas con la fundación, constitución, funcionamiento y extinción de los partidos políticos (Art. 21, Num. II, Ap. a) debiendo controlar la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias y de los candidatos a cargos electivos (Ap. c.). Todo el capítulo IV del Estatuto se refería a las elecciones internas que estarían bajo la directa y exclusiva fiscalización de la Justicia Electoral (Art. 76, Ap. e).¹⁴⁴

Estos dos casos constituyen los intentos más serios de regular jurídicamente la vida interna de los partidos.¹⁴⁵ En el estado actual de la evolución del derecho público, tales formas de regulación constituyen aún la excepción en el derecho comparado. La verdad es que la realidad política general, muestra que los actos electorales internos de los partidos carecen en la gran mayoría de los estados, de toda forma de contralor atribuida a órganos extra-partidarios.

39) *El Contralor sobre el ejercicio de otras competencias atribuidas al Cuerpo Electoral.* — Si, con un sentido genérico, entendemos por sufragio el conjunto de procedimientos por medio de los cuales el Cuerpo Electoral, manifiesta sus decisiones, debe concluirse que son dos las formas que el sufragio puede adoptar: o constituye un acto electoral¹⁴⁶ cuando está dirigido a *elegir* o, por el contrario, es un procedimiento destinado a que el Cuerpo Electoral se pronuncie directamente sobre un problema no electoral¹⁴⁷ que le es sometido o que plantea por sí mismo.

En este último caso, que ciertos autores a falta de un nombre más propio llaman *votación*,¹⁴⁸ se encuentran el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato, institutos de gobierno semi-directo, que suponen una decisión de carácter no elec-

tivo del Cuerpo Electoral adoptada por medio del *sufragio* de sus integrantes.¹⁴⁹

Estos institutos de gobierno directo pueden analizarse en ciertos estados norteamericanos,¹⁵⁰ en el derecho constitucional suizo y en ciertas constituciones de la primera y de la segunda postguerra europea,¹⁵¹ pero a los efectos de este estudio sólo se estudiarán algunos de los casos presentados por el derecho comparado.

La Constitución federal suiza, siguiendo la tradición de las constituciones cantonales, establece el referéndum en materia constitucional con carácter de obligatorio (Art. 123) y en materia legislativa¹⁵² con carácter facultativo.¹⁵³

La ley federal del 17 de junio de 1874 organizó el procedimiento del referéndum,¹⁵⁴ prestando atención como es natural, a los dos procedimientos sucesivos: la recolección de las firmas y el acto de votación propiamente dicho. En cuanto al primero, se establece que cada ciudadano debe firmar personalmente la solicitud del referéndum (Art. 5); que las firmas son controladas por las autoridades comunales y que la solicitud se dirige al Consejo federal. La ley no establece un procedimiento especial de recolección de firmas, la que se realiza sin contralor alguno dando lugar a la posibilidad de abusos.¹⁵⁵ Presentada en forma la solicitud, el Consejo federal organiza la votación.

La Constitución federal autoriza también la iniciativa popular en materia constitucional (Art. 121, Num. 1) y la ley de 27 de enero de 1892 organizó el procedimiento correspondiente.¹⁵⁶ Las solicitudes deben, al igual que en el caso del referéndum, estar firmadas personalmente por los ciudadanos. Las autoridades comunales son las encargadas de atestiguar que los firmantes gozan de derechos políticos y los ejercen en esa comuna, pero es el Consejo federal el que determina el número de firmas válidas.

En Checoslovaquia la Constitución de 1920 no admitió el referéndum en materia constitucional, pero lo estableció, en ciertos casos, en materia legislativa.¹⁵⁷

En Austria, la Constitución organizó el referéndum en materia constitucional (Art. 44) y en algunas circunstancias en mate-

ria legislativa (Art. 43), con la característica de que una fracción del cuerpo electoral no podía solicitarlo. En efecto, el referéndum constitucional que es obligatorio (Art. 44, Num. 2) en los casos de reforma general de la Constitución y es facultativo en el caso de reformas parciales; puede ser solicitado por un tercio de los miembros del Consejo Nacional o del Consejo de las Provincias. En cuanto al referéndum legislativo, que es siempre facultativo, se efectúa por decisión del Consejo Nacional o por petición de la mayoría de sus miembros. Por ello es que la recolección de firmas, primera etapa, que generalmente exige tan delicados procedimientos de contralor, no existía en el derecho constitucional austríaco.¹⁵⁸

La Constitución austríaca establecía otras normas respecto al referéndum, determinando que la decisión se adoptaba por la mayoría absoluta de votos (Art. 45), que el procedimiento se regularía por una ley federal (Art. 46) y que el derecho de voto en el referéndum pertenecía a todo ciudadano que fuera elector del Consejo Nacional (Art. 46, Num. 2).

Asimismo, esta Constitución preveía la revocación de mandato del Presidente de la Confederación, provocado por votación popular, a pedido de la Asamblea Federal (Art. 60, modificado por la ley constitucional de 7 de diciembre de 1929).

La Constitución de Weimar admitía el referéndum facultativo (Art. 74) y la iniciativa popular en materia legislativa (Art. 73).

La ley de 27 de junio de 1921 organizó en Alemania el procedimiento del referéndum y de la iniciativa popular.¹⁵⁹ Esta ley elaborada fundamentalmente para evitar los fraudes en la recolección de firmas, estableció un procedimiento especial para la admisión de éstas (Art. 26). La solicitud de referéndum (o la iniciativa) se dirigía al Ministerio del Interior que decidía si era admisible o no. En caso afirmativo fijaba un plazo para la recolección de firmas que debía hacerse en listas especiales puestas a disposición de los ciudadanos en las comunas, siendo las autoridades comunales las que controlaban si cada ciudadano firmante se encontraba o no en ejercicio de sus derechos políticos (Art. 31).¹⁶⁰

La Constitución francesa de 1946 establece el referéndum en materia constitucional (Art. 90), pero no regula en forma alguna el procedimiento ni el contralor de dicho acto. En tales condiciones, la cuestión queda librada a la ley ordinaria, la que, sin embargo, no ha sido aún dictada,¹⁶¹ por lo que no existen normas respecto al contralor de la votación en el referéndum.

En cambio la actual Constitución francesa, que prevé el referéndum en materia constitucional (Art. 89) y en materia legislativa (Art. 11), establece como competencia del Consejo Constitucional la de velar por la regularidad de las *operaciones de referéndum*, así como la de proclamar sus resultados (Art. 60).

La nueva constitución italiana, más favorable que la francesa de 1946 a los institutos de gobierno directo, aceptó el referéndum facultativo en materia constitucional (Art. 138) y legislativa (Art. 75) adoptándose en este último caso con carácter revocatorio o abrogante y la iniciativa popular en materia legislativa (Art. 71, Inc. 2). Nada ha previsto la Constitución respecto al contralor del funcionamiento de estos institutos, estableciendo expresamente el artículo 75 que la ley, que no se ha dictado, reglamentará el procedimiento del referéndum.¹⁶²

Las constituciones de las democracias populares no establecen el referéndum ni el instituto de la iniciativa popular.

Sin embargo, algunas de ellas incluyen, siguiendo a la Constitución de la U.R.S.S. normas referentes a la revocación de mandato.

No son estos los únicos ejemplos que aporta el derecho comparado sobre actos de votación no electorales.¹⁶³ Ellos bastan sin embargo para concluir que los procedimientos de contralor no han seguido, en esta materia, la misma línea de progreso que respecto de los actos electorales. Incluso en los regímenes constitucionales de la primera post-guerra que contaban con tribunales electorales especiales, estos organismos no eran los encargados del contralor sobre los actos de sufragio referidos a los institutos de gobierno directo. Y en las constituciones europeas actuales, con excepción de la francesa, en las cuales esos tribunales no existen, no

se ha previsto el régimen de contralor que, por lo demás, debido a la inexistencia de una legislación reglamentaria, no ha sido tampoco, en general, fijado legalmente.

40) *Naturaleza jurídica de los actos de contralor.*— Es posible examinar en conjunto la naturaleza jurídica de los actos de contralor que se han enumerado precedentemente. En efecto, tanto en el caso de la verificación de los poderes de sus miembros por las Cámaras, como en el contralor sobre los demás actos electorales o sobre los procedimientos de votación en los institutos de gobierno directo, es la misma la naturaleza de la actividad jurídica que se desarrolla en el proceso de contralor.

El tema ha sido estudiado en la doctrina con referencia a la competencia de las Cámaras, pero nada impide, sino que por el contrario es lógico, aplicar las conclusiones a las que se llegue al contralor sobre todos los tipos de actos electorales e incluso sobre los actos de sufragio no electorales.

El problema de la naturaleza jurídica de los actos de contralor, como lo señala Duguit, debe estudiarse partiendo de la base de que se trata siempre de determinar si el acto jurídico (elección o votación) se ha desarrollado conforme a las normas que lo regulan.¹⁶⁴ Esta es la esencia de la actividad que desarrolla todo órgano de contralor al analizar un acto de sufragio y ello determina la naturaleza jurídica de dicha actividad.

Pueden agruparse en tres las posiciones adoptadas por la doctrina respecto a la naturaleza de la función de cumplir las cámaras al verificar la elección de sus miembros.

En primer lugar se ha sostenido que se trata de un acto de carácter político en el cual las Cámaras actúan con la más absoluta discrecionalidad. Pierre, afirmando tal posición ha dicho: *La Cámara estatuyendo en materia de verificación de poderes no está ligada ni por el texto de las leyes ni por la decisión del sufragio universal; ella es soberana, con una soberanía absoluta y sin reservas.*¹⁶⁵ Esta posición sustentada reiteradamente en los debates parlamentarios de las Cámaras francesas, ha sido repudiada unánimemente por la doctrina, y la crítica se fundamenta en los argumentos en los que se basa la segunda posición, que afirma la naturaleza jurisdiccional de esta actividad.

En la doctrina francesa ha sido Duguit el que más radicalmente afirmó esta tesis, diciendo en su Tratado:

La Cámara ejerce una verdadera función jurisdiccional, es un caso claramente determinado de jurisdicción objetiva. Tiene todos los poderes de una jurisdicción, pero nada más que los poderes de una jurisdicción, por lo cual debe concluirse que está estrechamente ligada por las disposiciones de la ley. Si el elegido es inelegible, la Cámara no puede sino anular la elección; igualmente debe necesariamente anular la elección si faltan algunos de los otros tres elementos legales: mayoría, regularidad de la operación electoral, sinceridad de la elección. La Cámara actúa con una jurisdicción soberana en el sentido de que no hay recursos posibles contra sus decisiones. Pero de esto no puede deducirse que pueda dar una solución contraria a la ley. La Cámara que juzga de la elección de uno de sus miembros está ligada por la ley de la misma manera que el Consejo de Estado.¹⁶⁶

Esta afirmación fue compartida por la casi unanimidad de la doctrina moderna,¹⁶⁷ que al reafirmar que se trata de un acto jurisdiccional desde el punto de vista material, hizo hincapié en la ligazón estricta existente entre la ley y el pronunciamiento de la Cámara y la no recurribilidad del pronunciamiento de ésta.¹⁶⁹

Puede por último hacerse referencia a una posición, que si bien no ha logrado una destacable difusión doctrinaria, presenta el más grande interés. Es la desarrollada fundamentalmente por Solazzi que sostiene que las Cámaras al verificar la elección de sus miembros, no ejercen estrictamente función jurisdiccional, sino que cumplen un contralor constitucional de la legalidad, de naturaleza propia y específica.

Solazzi, aceptando la afirmación inicial de que las Cámaras o los órganos respectivos actúan estrictamente ligadas por la norma jurídica,¹⁶⁹ y de que su actividad no tiene una discrecionalidad política,¹⁷⁰ concluye sin embargo que esta actividad no es de carácter jurisdiccional. Sostiene que los actos de contralor se dirigen a la defensa del derecho objetivo¹⁷¹ y no a la protección del derecho subjetivo del elector.¹⁷² Esta circunstancia, sumada a la de que la actividad de contralor puede ejercerse de oficio, sin necesidad de un contradictorio o de una *pretessa*¹⁷³ y de que el pronunciamiento de la Cámara no tiene el carácter de cosa juzgada,¹⁷⁴ lo llevan a negarle el carácter de jurisdiccional.¹⁷⁵

Por nuestra parte, reconociendo que los comentarios señalados por Solazzi, son parcialmente ciertos, nos inclinamos por afirmar el carácter jurisdiccional.

En realidad toda la cuestión radica en el concepto que se acepte de la función jurisdiccional, no siendo posible tampoco un pronunciamiento general con vigencia para todos los sistemas jurídicos sino que toda conclusión está referida a un ordenamiento constitucional.

En cuanto a lo primero, es decir al concepto de la función jurisdiccional, se analizará posteriormente por qué no conceptuamos imprescindible el contradictorio ni la existencia de una *pretessa*, para que exista esta función y como puede concebirse, sin que repugne a su naturaleza, la función jurisdiccional ejerciéndose de oficio. Admitido este criterio toda la argumentación de Solazzi cae, pero en cambio, es evidente que si se acepta otro concepto de la función jurisdiccional es ineludible llegar a las conclusiones de este autor.

Por lo demás el carácter de cosa juzgada del pronunciamiento del órgano que juzga la elección puede o no existir según el ordenamiento jurídico de los diferentes estados. En nuestro país es evidente que, a partir de la ley de elecciones de 1925 (Art. 162), este carácter existió en el pronunciamiento de las Cámaras y existe hoy día en las decisiones que a este respecto adopta la Corte Electoral.

Es por ello que conceptuamos que es posible considerar, —desde un punto de vista teórico—, como de carácter jurisdiccional el pronunciamiento de las Cámaras o de los órganos de contralor en esta materia y que, en todo caso, deberá atenderse para llegar a una conclusión, a las particularidades de cada ordenamiento jurídico.

Notas

- 1 Naturalmente, no nos referimos ni a las formas de gobierno directo en la antigüedad, ni a los casos excepcionales en que sistemas de este tipo se dieron en Europa antes del siglo XIX, como, por ejemplo, en los Cantones suizos.
- 2 En efecto, en casi todos los sistemas constitucionales aparecidos en Occidente desde fines del siglo XVIII, sólo eran elegidos directamente los miembros de una o de ambas Cámaras. En general, y salvo alguna excepción (por ejemplo, Constitución francesa del 4 de noviembre de 1848, Art. 46), el o los miembros del Poder Ejecutivo no eran elegidos por el Cuerpo Electoral, sino designados por colegios electorales o por los Parlamentos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el problema no existía por tratarse de sistemas monárquicos.
En el ámbito municipal, en cambio, se daban comúnmente, otros casos de elección popular directa.
- 3 Sobre esta distinción ver, en la doctrina francesa, HAURIOU, *Precis de droit administratif*, 1911, p. 188; y en la doctrina italiana, SOLAZZI, *Diritto elettorale politico*, Milano 1916, págs. 315 y 316.
- 4 SOLAZZI, *op. cit.*, pág. 316.
- 5 ESMEN y NEZARD, *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1928, tomo 2, p. 392.
- 6 Se ha distinguido entre verificación de los títulos o calidades y verificación de las elecciones. En el primer caso se analiza la existencia en el electo de las condiciones de capacidad requeridas, en el segundo se estudia concretamente la regularidad jurídica del acto electoral. (V. E. ORLANDO, *La condizione giuridica dei santori non convalidata*, en *Diritto Pubblico Generale, Scritti Varii*, Milano 1954, p. 560).
Asimismo se ha efectuado una distinción entre verificación formal y verificación material. La primera estudia los límites de esta competencia parlamentaria y las normas de procedimiento. La verificación material consistiría en el análisis de las normas y de los principios que se aplican para resolver el fondo de la cuestión. Esta distinción, elaborada principalmente por la doctrina alemana es estudiada en SOLAZZI, *op. cit.*, p. 314, nota 2. JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCIAGA en *El Poder Legislativo*, tomo II, págs. 34 y 35, esboza también esta distinción.
- 7 Podría a este respecto, por ejemplo, estudiarse el problema, en la Gerusia espartana, respecto de los Gerontes electivos (Ver G. GLOTZ, *Historia Grecque*, tomo I, p. 363) o en los comicios romanos de la época imperial (PIETRO BONFANTE, *Storia del diritto romano*, Vol. I., Milán, 1923, p. 318).
Fuera de que los elementos de que dispondríamos para estudiar el problema en estos casos, son limitadísimos o inexistentes, no tiene sentido ni importancia actual, pues en ninguna forma, ellos han influido en nuestras instituciones.
- 8 Tal puede ser el caso, entre otros, del Parlamento siciliano o la Dieta del Imperio Germánico (V. ENRICO BESTA, *Per la storia degli origini del parlamento siciliano, Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Vol. IV, p. 413; JULIO V. GONZALEZ, *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*, Buenos Aires, 1937, tomo I, N^o 123).
- 9 JACQUES CHASTENET, *El Parlamento de Inglaterra*, Buenos Aires, 1947, págs. 19-22.
- 10 STRATHEARN GORDON, *El Parlamento británico*, Londres, 1948, págs. 20-21.
- 11 JACQUES CHASTENET, *op. cit.*, p. 25.
- 12 Una minuciosa descripción de este proceso se encuentra en FRANQUEVILLE, *Le gouvernement et le Parlement Britaniques*, Paris, 1887, tomo II, p. 497-500.

- 13 ESMEIN y NEZARD, *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, París, 1928, tomo 2, p. 393. FRANQUEVILLE, *op. cit.*, tomo II, p. 497.
- 14 Ver las sucesivas etapas de FRANQUEVILLE, *op. cit.*, tomo II, p. 500-502.
- 15 JULIAN LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*, París, 1947, p. 696.
- 16 HENRY PICOT, *Histoire de Etats Generaux*, París 1888, tomo 2, p. 187.
- 17 HENRY PICOT, *op. cit.*, tomo 3, p. 377.
- 18 ESMEIN y NEZARD, *op. cit.*, t. II, p. 393.
- 19 ESMEIN y NEZARD, *op. cit.*, tomo II, p. 393.
Ver discurso de M. Mounier en los Estados Generales de 1789 en J.B. BUCHEZ y P. C. ROUX, *Histoire parlementaire de la Revolution Francaise*, París 1834, tomo I, p. 394.
- 20 MAURICE DESLANDRES, *Histoire Constitutionelle de la France*, París, 1932, tomo I, p. 44.
- 21 B.J.B. BUCHEZ y P.C. ROUX, *op. cit.*, tomo I, p. 385.
- 22 B.J.B. BUCHEZ y P.C. ROUX, *op. cit.*, págs. 387, 389, 403, 406, 410, 413, 415 y 419.
- 23 B.J.B. BUCHEZ y P.C. ROUX, *op. cit.*, págs. 469 y 471.
- 24 La declaración real leída el 20 de junio decía en su artículo 2º: *Su Majestad declara válidos todos los poderes verificados o a verificar en cada Cámara, sobre los cuales no se haya elevado protesta.* B.J.B. BUCHEZ y P.C. ROUX, *op. cit.*, tomo II, p. 15. No sólo prohíbe, por tanto, la verificación en común, sino que reivindica sus poderes al respecto.
- 25 B.J.B. BUCHEZ y P.C. ROUX *op. cit.*, tomo II, pág. 27.
- 26 CLAUDIO SÁNCHEZ ALBORNOZ, La curia regia portuguesa, Madrid 1920. ALFONSO GARCÍA GALLO, *Curso de Historia del Derecho español*, Madrid 1950, tomo I, págs. 101 y 289.
- 27 F. MARTÍNEZ MARINA, *Teoría de las Cortes*, Madrid 1813, tomo I, capítulo II, p. 11.
- 28 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Sobre Derecho Público Español*, Montevideo 1940, p. 57; A. GARCÍA GALLO, *op. cit.*, p. 289.
- 29 Crónica de Don Alfonso el Sabio, citada por RAFAEL PÉREZ VENTO, *El derecho de sufragio*, Madrid, 1889, p. 131.
- 30 RAFAEL PÉREZ VENTO, *op. cit.*, pág. 130 a 139.
- 31 Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla, Edición de la Academia de la Historia, Madrid 1861, citado por JUAN BENEYTO PÉREZ, *Textos políticos de la Baja Edad Media española*, Madrid 1944, p. 332, N° 569.
- 32 MANUEL FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid 1885, tomo I, págs. 68, 108, 109, 469 y 470.
- 33 MANUEL FERNÁNDEZ MARTÍN, *op. cit.*, tomo I, p. 113, 135 y 145. Sobre el Consejo de Castilla, V. JOSÉ M. CORDERO TORRES, *El Consejo de Estado*, Madrid 1944, p. 56.
- 34 MANUEL FERNÁNDEZ MARTÍN, *op. cit.*, tomo I. p. 564 y 565.
- 35 El Consejo de España e Indias es el nombre dado por la Junta Suprema, el 8 de junio de 1609, a un nuevo órgano en el cual se refunden el Consejo de Castilla y otros varios Consejos. Desaparece en 1812. (V. JOSÉ M. CORDERO TORRES, *El Consejo de Estado*, p. 60). El Consejo de la Cámara o Cámara de Castilla, era una prolongación del Consejo, un grupo de consejeros, a los cuales se les asignaban competencias específicas (JOSÉ M. CORDERO TORRES, *op. cit.*, p. 60).
- 36 MAXIMINO GARCÍA VENERO, *Historia del parlamentarismo español*, Madrid 1946, p. 76.
- 37 MAXIMINO GARCÍA VENERO, *op. cit.*, p. 92. MANUEL FERNÁNDEZ MARTÍN, *op. cit.*, tomo II, p. 9-23.
- 38 CHARLES A. BEARD y MARY R. BEARD, *Basic History of the United State*, Philadelphia 1944, p. 80.
- 39 CARLOS MARÍA BIDEGAIN, *El Congreso de Estados Unidos de América. Derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires 1950, p. 94 y ss.
ASHER C. HINDS. *Hinds'precedents of the House of Representatives*. Government Printing Office, 1908.

- 40 La Suprema Corte de los Estados Unidos, ha dicho en el caso Barry v. United States: "El Senado, juzgando elecciones en virtud de esta cláusula actúa como un tribunal judicial, con poder para compeler la comparecencia de testigos. En el ejercicio de su discreción, el Senado puede expedir un auto de arresto contra un testigo para procurar su testimonio". La Constitución de los Estados Unidos, anotada con la jurisprudencia, Buenos Aires 1949, tomo I, p. 123.
- 41 VINCENT M. BARNETT (JR.), *Contested congressional elections in recent years*, Political Science Quarterly, junio 1939, LIX, N° 2, p. 197.
- 42 BARNETT, *op. cit.*, p. 198.
- 43 MANUEL FRAGA IRIBARNE, *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Madrid 1951, p. 173.
Pocos años después, la Suprema Corte juzgó que era constitucional una ley que permitía el control de los actos electorales de las Asambleas Primarias, diciendo que *El poder para juzgar elecciones se extiende a una investigación de gastos hechos para influir sobre las designaciones de una elección primaria* (Newberry v. United States, 1921, La Constitución de los Estados Unidos anotada con la jurisprudencia, tomo I, p. 123).
- 44 CARLOS MAEZA BIDEGAIN, *op. cit.*, p. 102.
- 45 L. DUGUIT, H. MONNIER, R. BONNARD, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, París 1952, p. 10 y 11.
- 46 L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 41, 48.
- 47 L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 70.
- 48 L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 127.
- 49 Sin embargo el reglamento de la Cámara de Diputados le asignaba a ésta la facultad de juzgar y verificar los poderes de sus miembros (Art. 5). L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, París 1911, tomo II, p. 302.
- 50 L. DUGUIT, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, p. 176.
- 51 L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 208.
- 52 Artículo 68. Las operaciones electorales son verificadas por la Asamblea Nacional. Ella es el único juez de su validez. DUGUIT, *op. cit.*, p. 234.
- 53 Artículos 19, 20, 21, 22 y 23. DUGUIT, *op. cit.*, p. 258.
- 54 L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 295.
L. DUGUIT, *Traité*, tomo II, p. 302, distingue entre el derecho de las Cámaras Francesas y el de los Estados Generales, afirmando que son de naturaleza distinta. En los primeros hay una verificación de si las elecciones se han desarrollado de acuerdo con la ley, mientras que en el segundo caso sólo existía una comprobación, *por una asamblea de mandatarios de los poderes dados a sus miembros por sus mandantes*. Sin perjuicio de reconocer la diferencia que puede existir entre el estatuto de los legisladores y el de los procuradores de los Estados Generales, creemos que la verificación de los poderes y el contencioso electoral, tiene en ambos casos—desde el punto de vista jurídico—, una misma naturaleza: la de controlar si la elección o designación se hizo de acuerdo con las normas jurídicas que la regulaban y si el electo, designado, o representante, posee o no las condiciones exigidas por el derecho que le sea aplicable.
- 55 ADOLFO PONS y UMBERT, *Organización y funcionamiento de las Cortes según las constituciones españolas y reglamentación de dicho cuerpo colegislador*, Madrid 1906, p. 155.
- 56 Artículo 29, PONS y UMBERT, p. 311.
- 57 Artículo 28, PONS y UMBERT, p. 455.
- 58 Artículo 31, PONS y UMBERT, p. 609.
- 59 A. CARRO MARTÍNEZ, *La Constitución española de 1869*, Madrid 1952, p. 285.
- 60 Artículo 32, PONS y UMBERT, p. 736. Esta Constitución rigió hasta 1931.
- 61 El llamado estatuto albertino fue acordado por Carlos Alberto al Piamonte en 1848. La expansión de la Casa de Saboya produjo la ampliación del ámbito de validez espacial del estatuto que terminó por transformarse en la Constitución de la Italia unificada en 1870.
- 62 L. ROSSI, *L'ammissione del deputato alla Camera prima della convalidazione dei suoi titoli*, en *Archivio di diritto pubblico*, 1893, p. 221.
PAGLIANO, *Il Senato e la nomina dei senatori*, en *Archivio giuridico*, 1906, p. 380.

- 63 GINO SOLAZZI, *Diritto Elettorale Politico*, Milano, 1916. Los capítulos X y XI están dedicados a estudiar la naturaleza jurídica de la verificación de las elecciones.
- 64 MANUEL CARRASCO ALBANO, *Comentarios sobre la Constitución política de 1833*, Santiago 1874.
- 65 Constituciones do Brasil, Sao Paulo 1934, p. 301.
- 66 *Op. cit.*, p. 254.
- 67 El artículo 30 dice: "Tocando a la nación hacer sus leyes por medio de sus representantes en el Congreso, todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de ellos, en el modo que reglamente la ley de elecciones, conforme a los principios que aquí se establecen. Esta es la única función del poder electoral que se puede ejercitar sin delegarla".
- 68 JOSÉ PAREJA PAZ-SOLDÁN, *Las constituciones del Perú*, Madrid 1954, p. 446.
- 69 *Idem*, título IV.
- 70 *Idem*, artículo 35.
- 71 Ver antecedentes de JULIO V. GONZÁLEZ, *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*, Buenos Aires 1938, tomo II, p. 73, 75, 78 y 80.
- 72 EMILIO RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires 1939, tomo VI, 2da. parte, p. 620.
- 73 Los documentos constitucionales de la Provincia Oriental, serán analizados por separado.
- 74 EMILIO RAVIGNANI, *op. cit.*, tomo VI, 2da. parte, pág. 611.
- 75 Artículo 119. "Toda duda sobre el nombramiento de algún individuo de las Cámaras nacida de ocurrencia en las Asambleas Electorales corresponde a su respectiva Sala". Ver RAVIGNANI, *op. cit.*, p. 620.
- 76 Artículo 81. *Cada Sala decidirá de la legitimidad de los poderes de sus miembros a pluralidad de votos*. Ver RAVIGNANI, *op. cit.*, p. 627.
- 77 Artículo 19. *Cada Sala será el Juez de las elecciones y calificaciones de sus mismos miembros*. Ver RAVIGNANI, *op. cit.*, p. 634.
- 78 Ver Reglamento del 10/11/11, redactado por FUNES.
RAVIGNANI, *op. cit.*, t. I, p. 48. RAVIGNANI, *Historia Constitucional de la República Argentina*, Buenos Aires 1926, tomo I, p. 215 y ss.
JOSÉ ARMANDO SECCO VILLALBA, *La Asamblea de 1813 y el rechazo de los diputados orientales*, en Anuario de Historia Argentina, Buenos Aires 1942-1943, p. 89.
AUGUSTO D. GONZÁLEZ, *Las primeras fórmulas constitucionales de los países del Plata*, Montevideo 1941, p. 171 y ss.
- 79 Oficio del Ministro doctor Nicolás Herrera en AGUSTÍN BERAZA, *La diputación Oriental a la Asamblea General Constituyente 1814-1815*, Montevideo 1953, p. 122.
- 80 BERAZA, *op. cit.*, p. 169.
- 81 BERAZA, *op. cit.*, p. 170.
- 82 BERAZA, *op. cit.*, p. 171.
- 83 Se trata de una adaptación del artículo 19 del proyecto federal. Ver RAVIGNANI, *op. cit.*, p. 698.
- 84 RAVIGNANI, *op. cit.*, p. 715.
- 85 RAVIGNANI, *op. cit.*, p. 747.
- 86 Proyecto de Pedro de Angelis, artículo 40 y proyecto de Alberdi, artículo 46. RAVIGNANI, *op. cit.*, p. 765 y 774.
- 87 RAVIGNANI, *op. cit.*, p. 806.
- 88 Las reformas de 1860, alteran el número, pero no la redacción del artículo 53, que pasó a ser el 56. RAVIGNANI, *op. cit.*, p. 892.
- 89 Hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1949. Para muchos juristas y políticos, sin embargo, la Constitución actualmente vigente es la de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898, ya que la reforma de 1949 se habría hecho con violación del sistema de reforma prevista por el artículo 30 de la Constitución argentina vigente en ese momento.

- Después de la Revolución del 16 de setiembre de 1955, el Gobierno Provisional en proclama del 27 de abril de 1956 resolvió "declarar vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y exclusión de la de 1949, sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluidos con anterioridad al 16 de setiembre de 1955". (Art. 1).
- 90 SALVADOR DANA MONTAÑO, *El régimen representativo y la Constitución Argentina*, en donde se resume la doctrina argentina al respecto.
- 91 A los casos ya estudiados, se agrega el de la Constitución alemana de 1871, la Constitución imperial austríaca, la sueca, la belga, la portuguesa, etc. V. PIERRE, *op. cit.*, p. 357.
- 92 ESMEIN y NEZARD, *op. cit.*, p. 316.
- 93 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *El Poder Legislativo*, Montevideo 1888, tomo II, p. 44.
- 94 EUGENE PIERRE, *Traité de droit politique, electoral et parlementaire*, París 1893, p. 358.
- 95 ESMEIN y NEZARD, *op. cit.*, tomo II, p. 395.
- 96 *Revue de Droit Public*, 1912, p. 567.
- 97 BORIS MIRKINI GUETZEVICHT, *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid s/f., p. 17 y ss.
- 98 V. SALVADOR M. DANA MONTAÑO, *La justicia electoral*, Santa Fe 1945, p. 34-35.
- 99 CHARLES EISEMMANN, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche*, París 1928, p. 281.
- 100 CHARLES EISEMMANN, *op. cit.*, p. 284.
- 101 Ed. PEŠKA, *Le Tribunal electoral de la République Tchécoslovaque*, *Revue de Droit Public*, 1923, pág. 318.
El texto de la ley de 29 de febrero de 1920 está publicado a continuación de dicho estudio, p. 329.
- 102 Debe señalarse, sin embargo, que la Constitución portuguesa establece en el párrafo 3 del artículo 72 que el escrutinio definitivo para la elección de Presidente lo realizará el Tribunal Supremo de Justicia, que proclamará Presidente al que haya tenido más votos.
- 103 El Reglamento para las elecciones del Soviet Supremo de la U.R.S.S. de 9 de julio de 1937, establece un sistema de órganos electorales encargados, entre otras competencias, de examinar las protestas y reclamos contra procedimientos electorales. Todo ello en perjuicio, naturalmente, de las atribuciones de las dos Cámaras del Soviet Supremo (A. Y. VISHINSKY, *La ley electoral de la U.R.S.S.*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Cap. V, Comisiones Electorales, p. 28-32).
- 104 CARLOS ESTÉVEZ GAZMARI, *Elementos de derecho constitucional chileno*, Santiago 1949, p. 172.
En realidad, la reforma chilena no parece haberse inspirado en los modelos europeos, sino ser el resultado de la experiencia propia. Una serie de leyes dictadas bajo la Constitución de 1833, en 1906, 1915 y 1924, crearon Comisiones Revisoras, integradas en parte por jueces, para verificar la forma externa de los poderes. Se trataba de una curiosa construcción para establecer un Tribunal Calificador, sin caer abiertamente en inconstitucionalidad, dado que la Constitución de 1833 atribuía a las Cámaras la facultad de verificar los poderes de sus miembros. Estas leyes son la fuente directa de la reforma de 1925. En este aspecto V. CARLOS ESTÉVEZ GAZMARI, *op. cit.*, p. 173-174.
- 105 J. F. M., *Da Justicia eleitoral, en O estado de S. Paulo*, 15 de octubre de 1955.
- 106 Citado por J. F. M., *op. cit.*
- 107 SALVADOR DANA MONTAÑO, *op. cit.*, p. 40-41.
- 108 V.: JULIAN LAFERRIERE, *Manuel de Droit Constitutionnel*, París 1949, p. 256-316.
- 109 Esta Asamblea fue elegida el 21 de octubre de 1945 y aprobó un proyecto el 16 de abril de 1946, por 309 votos contra 249, que fue rechazado en el referéndum del 5 de mayo de 1946 por 10:584.359 contra 9:454.034. (V.: GEORGE BERLIA, *Le projet de Constitution de 19 de abril de 1946*, R. de Droit Public, 1946, p. 237 y la bibliografía citada por LAFERRIERE, *op. cit.*, p. 906).
- 110 GEORGES VEDEL, *La Competence de la Haute Cour*, en *Melanges Magnol*, Toulouse 1948.
- 111 La Segunda Constituyente fue elegida el 5 de junio de 1946. Aprobó un proyecto el 28 de setiembre de 1946 por 440 votos contra 106 que fue ratificado plebiscitariamente por 9:297.00 contra 8:165.00 en el referéndum del 13 de octubre de 1946. El proyecto fue promulgado el 27 de octubre de 1946.
La discusión del precepto de las dos constituyentes está resumida en JULIAN LAFERRIERE, *op. cit.*, pág. 993.

- 112 GEORGES VEDEL, *Manuel*, p. 371; MARCEL PRELOT, *Précis de Droit Constitutionnel*, París 1949, p. 474; Una crítica severa del sistema de 1875, hecha justamente durante el proceso constitucional del 46, mostrando la forma arbitraria con que las Cámaras usaron casi siempre esta facultad, puede verse en MARCEL SIBERT, *La Constitución de la France de 4 septembre 1870 au août 1944*, París 1946, p. 330-334.
- 113 MARCEL PRELOT, *La nouvelle Constitution*, París, 1958, págs. 134-135.
- 114 Sobre este proceso V.: PIERO CALAMANDREI, *Cenni introduzioni sulla costituente e suoi lavori*, en *Commentario Sistemático alla costituzione italiana*, Firenze 1950, tomo 1, p. XC. ORESTE RANELLETTI, *Corso di Istituzione di Diritto Pubblico*, Milano 1946, tomo 1, p. 153-219.
- 115 Esta Constitución fue aprobada el 22 de diciembre de 1947 por la Asamblea Constituyente elegida por sufragio universal de acuerdo con el decreto de ley de 10 de marzo de 1946, y promulgado por el Gobierno provisorio el 27 de diciembre de 1947. LUIGI BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, en *Commentario*, tomo 11, p. 33-34.
- 116 VICENZO CARULLO, *La costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Bologna 1950, p. 226. CARLO CERETTI, *Corso di Diritto Costituzionale italiano*, Torino 1953, p. 303.
- 117 Constitución de la República Federativa Popular de Yugoslavia, edición de la Embajada de Yugoslavia, México 1948.
- 118 Artículo 41, numeral 1, Bulletin de Droit Tchécoslovaque, Prague 1948, Année VI, N° 3-4, p. 58.
- 119 WALDEMAR MARTINS FERREIRA, *Historia do direito constitucional brasileiro*, Sao Paulo 1954, p. 112.
- 120 Tribunal Superior Electoral, Tribunales regionales electorales, Juntas Electorales y jueces electorales (Art. 109).
- 121 BARBOSA LIMA SOBRINHO, *O direito eleitoral e a Constituição de 1946*, en *Estudios sobre a Constituição brasileira*, Rio de Janeiro de 1954, p. 161. JOSÉ DUARTE, *A Constituição brasileira de 1946, exegesi dos textos a luz dos trabalhos da Assembléa Constituinte*, Rio de Janeiro 1947, tomo 2, p. 353.
- 122 SALVADOR V. LINARES QUINTANA, *Los partidos políticos, instrumentos de gobierno*, Buenos Aires 1945, p. 343 y ss.
- 123 Una excepción es la constitución francesa de 1848, en la cual el Presidente era elegido por sufragio universal y directo (Art. 46) y de cuya elección era juez la Asamblea Nacional (Art. 47)
- 124 Este procedimiento ha perdido en la práctica toda importancia, puesto que en los hechos, se realiza una elección directa de Presidente. El régimen sufrió una ligera variación con la enmienda XII, ya que antes de ella no se votaba para Presidente y Vice, sino por dos candidatos, correspondiendo al menos votado la Vice Presidencia.
- 125 Toda la evolución de la práctica y la doctrina constitucional norteamericana a este respecto hasta la elección de Hayes, puede verse, minuciosamente estudiada, en AUGUSTE CARLIER, *La République Américaine*, tomo II, París 1890, p. 103-106.
- 126 Para el análisis constitucional de la Electoral Count Act, FREDERIC A. OGG y P. ORMAN RAY, *Essentials of American Government*, New York, 1952.
- 127 Debe destacarse que el artículo 81 de la Constitución argentina al organizar la elección de las Juntas de Electores no dice como la norteamericana, que las Cámaras de los Estados determinarán el método de elección.
- 128 JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires 1943, p. 722-723.
- 129 Así por ejemplo el artículo 58 de la nueva Constitución francesa establece que *el Consejo Constitucional velará por la regularidad de la elección del Presidente de la República. Examinará las reclamaciones y proclamará los resultados del escrutinio.*
- 130 Sobre el por qué de esta necesaria selección previa de candidatos por los partidos políticos en las democracias modernas, ver PIETRO VIRGA, *Il partito nell'ordenamento giuridico*, Milano 1948, p. 121-122. Asimismo, respecto de la naturaleza jurídica de esta actividad, ver VIRGA, p. 123-131.
- 131 MAURICE DUVERGER, *Les partis politiques*, París 1954, p. 389.
- 132 SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Los partidos políticos instrumentos de Gobierno*, Buenos Aires 1945, p. 238.

- 133 KELSEN, (*Teoría general del derecho y del Estado*, México 1950, p. 310), sosteniendo esta posición ha dicho: La idea de la democracia implica una amplísima libertad en la formación de los partidos políticos; pero el carácter democrático de una Constitución en modo alguno resulta menguado si ésta contiene estipulaciones destinadas a garantizar una organización democrática de los partidos.
- 134 JAMES BRYCE, *The American Commonwealth*, Edición The Macmillan Company, New York 1952, p. 465.
- 135 Sentencia de la Corte Suprema en el Caso *Newerry v. United States*, 1921, en la Constitución de los Estados Unidos anotada con la jurisprudencia de la Corte Suprema, Buenos Aires, tomo I, p. 123.
Hubo mayoría de cinco contra cuatro en la Corte en cuanto a esta conclusión, con serias discrepancias en cuanto a la fundamentación. (SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Los partidos políticos en los Estados Unidos de América*, Buenos Aires, 1943, página 108).
En 1927 la Suprema Corte en el caso *Nixon v. Henderson* declaró la inconstitucionalidad de una ley de Texas que excluía a los negros de las elecciones primarias. Se fundó en la Enmienda 14 que prohíbe a los Estados aprobar leyes que denieguen a cualquier persona dentro de su jurisdicción la igual protección de las leyes y no en la Enmienda 15 que prohíbe a los Estados desconocer el derecho de voto a ciudadanos de los Estados Unidos por razones de raza, color o anterior condición de esclavitud. Explicando el porqué no se referían a esta enmienda, el juez Holmes en nombre de la Corte dijo: *Creemos innecesario considerar la enmienda 15, porque nos parece difícil imaginar una infracción más directa y obvia a la 14.* (LINARES QUINTANA, op. cit., pág. 111).
- 136 Esta ley se encuentra resumida en LINARES QUINTANA, op. cit., pág. 111-117.
- 137 B. MIRKINI GUETZEWITZ, en *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid s/f., p. 28, dice: "El partido político como tal, quedaba fuera de la reglamentación jurídica. El proceso de creación de los Parlamentos no incluía la totalidad de los fenómenos que lo forman. A pesar de estar compuesta de partidos, la ley no conocía mas que electores y diputados. La tendencia consiste en introducir al partido en el derecho público; es uno de los rasgos característicos del proceso de la racionalización del Poder que nos ocupa".
- 138 E. CIRAUD, *Le projet de Constitution de la Commission de l'Assemblée*, en *Revue politique et parlementaire*, 10 febrero de 1946.
- 139 *Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Ellos se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia.*
- 140 PERGOLES, *Diritto costituzionale*, Bologna 1948, p. 153. VITTORIO FALZONE, *Costituzione della Repubblica Italiana*, p. 42.
- 141 ALBERTO PREDIERI, *Y partiti politici*, en *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, tomo I, pág. 198, 191, 203 y 204. Sostiene igualmente que la expresión *método democrático* se refiere sólo a la actividad externa, pero con otra argumentación; CARLO SPOSITO, *Y partiti nella costituzione italiana*, en *La Costituzione Italiana*, Padova 1954, p. 236.
- 142 No existe en estas constituciones normas similares a los artículos 126 y 141 de la Constitución soviética de 1936. La primera disposición citada después de reconocer el derecho de asociación agrega "...los ciudadanos más activos y más conscientes de la clase obrera y de los otros sectores trabajadores se unen en el Partido Comunista de la U.R.S.S. que es la vanguardia de los trabajadores en su lucha por la consolidación y desarrollo del régimen socialista y que representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de trabajadores tanto sociales como del Estado. Y el artículo 141, inciso 2 dice que el derecho de presentar candidatos se garantiza a las organizaciones sociales y a las asociaciones de trabajadores, a las organizaciones del Partido Comunista, a los sindicatos, a las sociedades cooperativas, a las organizaciones de la juventud y a las sociedades culturales".
- 143 V. el texto de la ley en SEGUNDO LINARES QUINTANA, op. cit., p. 551 y ss.
- 144 El texto del Estatuto, sus modificaciones, suspensiones, etc., puede leerse en LINARES QUINTANA, op. cit., p. 359, 813 y 827.
- 145 En el Brasil aunque el artículo 119 de la Constitución atribuye a la Justicia electoral el registro de los partidos políticos, no hay una norma expresa que permita fiscalizar los actos electorales internos. Sin embargo este mismo artículo en su numeral V da a la justicia electoral el control del *proceso electoral*. Si se entendiera la expresión *proceso electoral* en su sentido amplio, las elecciones partidarias internas, integrarían este proceso y entonces la justicia electoral podría intervenir en ellas. Esta interpretación sin embargo, no se ha adoptado. La misma cuestión plantea la Consti-

- tución de Nicaragua (Art. 331, Num. 3) y la uruguay, cuando le asigna a la Corte electoral la facultad de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 322, Ap. a). El problema con respecto a la Constitución uruguayá será analizado luego en forma especial.
- 146 PRELOT, *op. cit.*, p. 369, dice con gran claridad, que la elección considerada jurídicamente, es: 1) desde el punto de vista de la manifestación de voluntades, un acto plurilateral; 2) desde el punto de vista del objeto, es decir, de la modificación introducida en el ordenamiento jurídico, una aplicación a una persona determinada de un estatuto: un acto condición; 3) de la suma de estos dos elementos, una decisión individual resultante de voluntades que se adicionan, un acto condición realizado por un acto plurilateral. Posteriormente se estudiará si este concepto de acto electoral es aceptable integralmente en nuestra constitución.
- 147 Esta afirmación se hace con carácter general y no debe ser trasladada sin un examen especial al derecho positivo uruguayo. Existen actos electorales a los cuales se los asignan por la Constitución o tienen en los hechos, una trascendencia extra electoral. Así por ejemplo, en la Constitución uruguayá de 1942, y en todos los sistemas parlamentarios, la elección del Parlamento, luego de su disolución por el Poder Ejecutivo, significa un pronunciamiento popular directo respecto de la actuación del Ejecutivo, con consecuencias inmediatas sobre la subsistencia del Gobierno. Esta circunstancia ha permitido a un sector de la doctrina afirmar que no existe una compatibilidad absoluta entre el gobierno representativo y el régimen parlamentario. Así CARR DE MALBERG dice: "En el régimen parlamentario las elecciones son algo más que operaciones de designación de los representantes: constituyen, según las tendencias de este régimen los asuntos del país... aparece la disolución como una llamada al pueblo, como una medida que tiene por objeto concederle la palabra y proporcionarle la ocasión de manifestar su sentimiento con referencia a la política que debe seguirse. Así pues en el sistema mixto que resulta de la conciliación del régimen parlamentario con el antiguo régimen representativo, si bien el pueblo sólo posee en principio un poder electoral y si no ha llegado a ser, propiamente hablando, legislador, aparece, en cierta medida como investido jurídicamente de la capacidad de tener voluntad propia sobre los asuntos que han de decidir sus elegidos, voluntad que éstos no pueden desconocer por completo; voluntad que, por consiguiente, y en esta medida, se reconoce como superior a la de los elegidos". (Teoría General del Estado, México 1948, págs. 1063, 1066 y 1069). Esta opinión tiene entre nosotros un especial interés, ya que se cita en el informe de la III Convención Nacional Constituyente (Diario de Sesiones, t. II, pág. 65), como uno de los fundamentos de la no inclusión del vocablo *representativo* en la definición de la forma de gobierno adoptada por la Nación.
- 148 G. VEDEL, *op. cit.*, p. 352.
La Constitución de la República Federal Alemana en su artículo 20 distingue así, entre elección y votación diciendo: *Todo poder público emana del pueblo. Ese poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones...*
- 149 Algunos textos constitucionales que establecían un sistema representativo puro, sólo entraron, sin embargo, en vigencia después que se hubo producido un acto directo de acatamiento del pueblo: el juramento. Por ejemplo, la Constitución Uruguayá de 1830 fue jurada el 18 de julio de ese año por las autoridades eclesiásticas, civiles y militares y por todos los ciudadanos de este Estado. (El texto del juramento aprobado por decreto del 28 de junio de 1830, puede leerse en DANIEL HUGO MARTINS y HÉCTOR GROS ESPIELL, *Constitución Uruguayá anotada*, Montevideo 1950, p. 30-32). Para una interpretación de este requisito, V. ANIBAL LUIS BARBAGELATA, *El constitucionalismo uruguayo en la mitad del siglo XIX*, en *El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, t. II, México 1957, p. 1555.
- 150 J. C. GARNER, *Le referendum et l'initiative populaire*, *Annuaire de L'Institut International de Droit Public*, 1930, p. 302.
- 151 BORIS MERKIN GETZEVICHT, *Le referendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes*, *Annuaire de L'Institut International de Droit Public*, 1931, II, p. 285-286.
- 152 No se trata estrictamente sólo de un referéndum en materia legislativa, dado que el artículo pertinente establece: "Las leyes federales se someten a la adopción o al rechazo del pueblo si la solicitud es hecha por 30.000 ciudadanos activos o por ocho cantones. El mismo procedimiento cabe frente a los decretos de carácter general que no tienen carácter urgente".
- 153 FRITZ FLEINER, *Le referendum et l'initiative populaire en Suisse*, *Annuaire de L'Institut International de Droit Public*, 1930, p. 292.
- 154 MAURICE BATELLI, *Les institutions de democratie directe en droit suisse et comparé moderne*, París 1932, p. 32.
- 155 MAURICE BATELLI, *op. cit.*, p. 33.

- 156 MAURICE BATELLI, p. 43.
- 157 MAURICE BATELLI, *op. cit.*, p. 143.
- 158 MAURICE BATELLI, *op. cit.*, p. 146.
- 159 MAURICE BATELLI, *op. cit.*, p. 113.
- 160 RICHARD THOMA, *Les regles et la pratique du referéndum dans le Reich Allemand et les länders allemands, Annuaire de L'Institut International de Droit Public*, 1931, II, p. 335.
- 161 Se ha planteado en Francia el interesante problema de si la ley que organiza el referendun puede dar al Cuerpo Electoral, que actuará en él, una forma y una composición distinta de la que tiene en materia electoral. (V. VEDEL, *op. cit.*, p. 354). La cuestión será analizada, al estudiar la composición del Cuerpo electoral en la Constitución Uruguaya.
- 162 MAURICE BATELLI, *Le istituzioni di democrazia diretta, en Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, tomo II p. 61.
- 163 Son particularmente conocidos los ejemplos que brinda el derecho constitucional estadual norteamericano.
- 164 LEÓN DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, París 1911, tomo II, p. 302.
Estas páginas tienen tan sólo una finalidad informativa respecto de las principales tendencias doctrinarias. El examen jurídico del problema será hecho al analizar concretamente las competencias de la Corte Electoral.
- 165 EUGENE PIERRE, *Traité de droit politique et parlementaire*, París 1902, 2ª edición, p. 412-413. La misma posición puede encontrarse en MARCHANDEAU, *La verification de pouvois*, 1909, p. 10; GRIPPO, *La verificazione dei poteri*, 1881, p. 18.
- 166 DUGUIT, *op. cit.*, tomo II, p. 303 y 304.
- 167 En el exhaustivo y creemos que no superado estudio de GINO SOLAZZI, (*Diritto Elettorale Politico*, Torino 1916, p. 335), se citan los siguientes autores: Laband, Seydel, Orlando, Ranalleti, Arangio Ruiz y Micelli.
- 168 En la doctrina actual francesa puede citarse, entre otros, a VEDEL, *Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel*, p. 371.
- 169 "Se puede observar, y ya ha sido revelado por la doctrina, que no basta para caracterizar la función jurisdiccional, la existencia de un procedimiento lógico destinado a aplicar la norma jurídica al caso concreto" (SOLAZZI, p. 348).
- 170 "La competencia de la Cámara en ningún caso puede extenderse a juzgar de la bondad o conveniencia de la elección de las personas llamadas a ocupar la diputación sin lesionar la competencia reservada al Cuerpo Electoral". (SOLAZZI, *op. cit.*, p. 340).
- 171 *Op. cit.*, p. 353, 356 y 357.
- 172 *Op. cit.*, p. 365-368.
- 173 SOLAZZI hace notar que para un importante sector de la doctrina la función jurisdiccional sólo puede darse cuando están en cuestión derechos subjetivos y cita a CAMMEO, ROCCO, MEYER, JELLINECK, ORLANDO Y ROMA. *Op. cit.*, p. 344.
- 174 "El acto de la Cámara está sujeto a la posibilidad de una revocación mediante un nuevo pronunciamiento de la misma Cámara", *op. cit.*, p. 361.
- 175 SOLAZZI, *op. cit.*, p. 334-402.

CAPÍTULO II

Proceso histórico del contralor de los actos electorales en el Uruguay

1) Prescindiendo de los antecedentes del período hispánico y de la época revolucionaria,¹ puede comenzarse el análisis del proceso histórico del contralor sobre los actos electorales en el Uruguay, con el estudio de la Constitución de 1830.

El artículo 43 de esta Carta disponía: "*Cada Cámara será el juez privativo para calificar las elecciones de sus miembros*".

Este artículo fue adoptado en la Constituyente sin discusión alguna, de acuerdo con el proyecto de la Comisión y fue tomado, sin duda alguna, de la Constitución argentina de 1826.² Aunque esta fue la fuente inmediata y textual, no puede olvidarse que una solución como la adoptada, se imponía por los antecedentes de los diversos proyectos constitucionales elaborados en el país³ y porque el sistema aceptado, como se ha visto, era el imperante, casi sin excepción, en el derecho constitucional comparado de la época.

2) Siempre se entendió que el régimen del artículo 43 de la Constitución de 1830 suponía la verificación de los poderes de todos los miembros de las Cámaras,⁴ es decir que todos los poderes debían ser analizados para comprobar si las elecciones se habían realizado de acuerdo con las normas jurídicas que los regulaban, así como para determinar si los presuntivamente electos cum-

plían con las condiciones de elegibilidad prescritas por la Constitución.

De acuerdo con esta interpretación, los reglamentos de ambas Cámaras ⁵ establecieron un sistema para la verificación total de los poderes.

El primer reglamento de la Cámara de Representantes no contenía ninguna norma respecto a la verificación de los poderes de sus miembros. Sólo el artículo 5º, al decir que: "*Dos terceras partes de Representantes recibidos y no licenciados harán Sala*",⁶ implicaba el concepto de que para formar quórum se requería que los diputados fueran *recibidos*, es decir, tuvieran sus poderes aprobados. En cambio el reglamento de 1860 dedicaba todo el Capítulo I a las sesiones preparatorias que tenían por objeto *el examen de los poderes que presentan los diputados, en conformidad de lo prevenido en el artículo 43 de la Constitución* (Art. 1º) y reglamentaba mediante un procedimiento minucioso, el examen previo de los poderes de todos los representantes.

Este sistema, en lo que respecta a la Cámara de Representantes, planteaba un difícil problema derivado del hecho de que esta Cámara se renovaba integralmente. Si los representantes electos no adquirían la calidad de legisladores,⁷ hasta que sus poderes no fueran aprobados,⁸ no podía admitirse que la Cámara en sesiones preparatorias integradas por presumiblemente electos que aún no eran legisladores, aceptara o rechazara poderes. La cuestión fue claramente vista al discutirse el reglamento de 1860, planteándolo el diputado Díaz ⁹ y defendiendo la solución propuesta, los representantes Juanicó y Errasquin. El primero, rebatiendo un argumento contrario, decía:

Me parece que es igualmente desechable porque quiere decir que es preciso que las Cámaras estén constituidas para que puedan declarar si es correcta o no una elección y resolver sobre las elecciones. De modo que es preciso que ya nazcan de antemano, porque mientras no estén constituidas no hay discusión posible, no se sabe que sea Diputado quien no lo sea mientras no se resuelva al respecto. Es una de aquellas dificultades de tal manera insuperables que no tendrían resolución posible; no tendríamos Cámara posible, porque no habría poderes reconocidos".¹⁰

El problema es lógicamente insoluble, pero, pese a ello, los cuerpos legislativos de renovación total que son jueces de los poderes de sus propios miembros, no tienen otra solución que adoptar el régimen del reglamento del 60. Es, como decía Aréchaga, una razón de necesidad, que obligó a admitir que quien no es todavía diputado decidiera sobre los poderes de los restantes electos.¹¹

En cambio este problema no se presentaba con relación a la Cámara de Senadores porque siendo ésta, en la Constitución de 1830, un cuerpo de renovación parcial (Art. 29), y por ende, permanente, los poderes de los electos eran siempre verificados por un Cuerpo ya constituido. Al no existir *la razón de necesidad* que obligaba en el caso de la Cámara de Representantes, a aceptar que simples diputados electos sin poderes reconocidos, votaran y decidieran sobre los otros poderes, sólo ingresaban a la Cámara de Senadores los electos, una vez que sus poderes fueran aprobados (Reglamento del Senado,.....). Naturalmente, en la discusión de los poderes sólo podían intervenir los senadores que ya integraban la Cámara, porque aquellos sin poderes aprobados, al no ser aún legisladores, no podían actuar en Sala.¹²

El sistema del artículo 43 de la Constitución significaba, como se ha visto, que los legisladores no ingresaban a la Cámara hasta que sus poderes no habían sido aceptados siendo hasta ese momento sólo legisladores electos, sometidos a la condición resolutoria de que sus poderes no merecieran observación.

3) El reglamento de la Cámara de Representantes de 1860 establecía el siguiente procedimiento para la verificación de los poderes. Iniciadas las sesiones preparatorias (Arts. 1, 2 y 3) se designaba una Comisión de cinco miembros para el examen de los poderes de los restantes representantes y otra Comisión para el estudio de los poderes de los integrantes de la primera (Art. 4º). Cuarenta y ocho horas después de su constitución —a más tardar—, ambas comisiones debían presentar sus dictámenes, los que se sometían a la aprobación de los electos reunidos (Art. 5º). Conforme se fueran aceptando los poderes de los representantes, El Presidente los iba proclamando como tales (Art. 6º). Aprobados los po-

deres de la mitad más uno de los componentes de la Cámara, se citaba a ésta para constituirse (Art. 8º).

4) La facultad de juzgar las elecciones de sus miembros, resolviendo las protestas o recursos interpuestos, daba lugar a un contencioso electoral especial, estableciéndose a partir de la ley de elecciones de 13 de abril de 1893 y a efectos de autonomizarlo completamente, que las protestas tanto en el caso de la elección de Representantes como de Senadores, debían presentarse directamente a las respectivas Cámaras (Arts. 35 y 47; Ley 22 de octubre de 1898).

5) La competencia constitucional de cada Cámara de ser juez de las elecciones de sus miembros, suponía naturalmente la facultad de verificar los poderes y de contralor e investigar la legalidad del acto electoral. No decía la Constitución de 1830, como algunos de sus textos contemporáneos¹³ que las Cámaras eran jueces de las elecciones y calidades de sus miembros. Sin embargo, nunca se entendió que tal diferencia suponía una limitación de sus atribuciones que les impidiera comprobar la existencia en el electo de las condiciones y calidades exigidas por la Constitución. Si las Cámaras eran jueces de *las elecciones*, parecía obvio que al estudiar el acto electoral debía analizarse también si los candidatos cumplían las condiciones constitucionales porque, en caso negativo, la elección hubiera sido viciosa. Ya la ley electoral del 30 de marzo de 1830 decía en su artículo 16: *La Mesa rechazará los votos dados por personas inhábiles de que hablan los artículos 11 y 12 de la Constitución y los que se diesen a los que se consideren excluidos por los artículos 24 y 25 de la misma*. Como la Constitución de 1830 establecía en sus artículos 24 y 25 las calidades para ser representante y en los casos de ciudadanos que no podrán ser *electos Representantes*, resulta que las mesas estaban obligadas a rechazar los votos por estas personas. Si tales votos, por el contrario, se aceptaban, la elección era viciosa y las Cámaras al verificar los poderes de los electos, podía rechazarlos por la falta de las calidades exigidas por la Constitución para ser representante o senador.

6) La facultad de rechazar los poderes de los electos implicaba la competencia de declarar la nulidad de las elecciones corres-

pondientes. La ley de 1º de abril de 1830 disponía en su artículo 58 que *todo acto que con motivo de las elecciones, se practicare, no siendo de los expresados en la presente ley, será nulo y sin ningún valor*. Es decir que el criterio legal era que los actos electorales contrarios a la ley eran nulos. Consiguientemente si las Cámaras al analizar los poderes encontraban la existencia de actos contrarios a las normas reguladoras del proceso electoral, debían declarar la nulidad de esa elección.

Por lo demás, la competencia de declarar nulo el acto electoral estaba implícita en la de juzgar las elecciones. El que juzga una elección, verifica la regularidad jurídica de un acto y si esta regularidad no existe, es obvio que puede declarar nulo el acto electoral vicioso.¹⁴

7) Las Cámaras al ser jueces de la elección, podían no aceptar los cómputos electorales, y realizar en este caso por sí o por el órgano competente un nuevo escrutinio¹⁵ o anular la elección ordenando que se realizase una nueva.

Esta última fue la solución que aceptó el artículo 7º del Reglamento del 60, al establecer que:

de aquellos cuyos poderes fueren desechados, se avisará inmediatamente al Ejecutivo para que mande proceder a nueva elección si se declarase nula, o se convoque al ciudadano que corresponda, si solo se desechare por no tener el individuo las calidades que exige la ley.

Este artículo del Reglamento, al distinguir entre la declaración de nulidad y la convocatoria al suplente en el caso de que el individuo cuyos poderes se rechazaban lo fuera por no tener las calidades necesarias, planteó una interesante cuestión jurídica. En primer término, se discutió si cuando los poderes eran desechados por no tener el electo las calidades exigidas por la Constitución, correspondía anular la elección y proceder a una nueva o tan solo rechazar al titular electo y convocar a otra persona. Cuando se aprobó el reglamento de 1860 la decisión unánime fue que no correspondía la anulación de toda la elección¹⁶ y que sólo era *nula respecto al electo*. Aunque no se fundamentó jurídicamente esta tesis, ella parece a primera vista la más razonable. Si el acto electoral se desarrolló con todos los requisitos exigidos por la ley

y el único vicio consistió en que el electo no reunía las condiciones exigidas, no tendría sentido anular toda la elección para realizarla luego nuevamente, sino que la solución que parecería más ajustada es la de aceptar o al suplente o al titular que le siguiera en número de votos. Sin embargo esta solución que parece tan clara,¹⁷ no nos convence plenamente. Si la Mesa aceptó la recepción de votos por personas excluidas de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 24 y 25 de la Constitución (Art. 16, Ley 1º de abril de 1830), no sólo violó esta norma legal, sino que trastocó todo el orden de la elección, porque no podría predeterminarse cual hubiera sido el resultado de ésta, si no se hubiera permitido la candidatura de la persona inhabilitada para ser Representante. Por ello, validar la decisión y convocar a otra persona, puede significar un falseamiento de la voluntad electoral, por lo que creemos que no fue acertada la solución dada en 1860 y admitida luego ininterrumpidamente.

Pero aceptado el criterio del Reglamento, resta por determinar que persona habría de convocar si se rechaza al titular más votado. El proyecto de Reglamento establecía que el suplente electo, en cambio el texto aprobado decía: *a quien corresponde*.¹⁸ Esta modificación se debió a que fue criticado el proyecto por dar una solución que según sus impugnadores debería establecerse por la ley.

El cambio tuvo por finalidad dejar que la ley de elecciones determinara a quien debía convocarse. En verdad, toda esta materia, en nuestro entender, debía ser regulada por la ley y no por el Reglamento de la Cámara. Tanto el problema de la nulidad como la cuestión de a quien corresponde convocar, —que no están en la ley de elecciones de 1830—, deberían haber encontrado solución en una ley electoral y no en el Reglamento de las Cámaras.

8) En el caso de la elección de los senadores, la competencia de la Cámara de ser juez de su elección se extendía naturalmente tanto a la elección del Colegio como a la de senador propiamente dicha. Y por ello la ley electoral previó la competencia de la Cámara para *anular una u otra elección según lo juzgue procedente*.¹⁹

9) Una cuestión de interés es la de determinar si la competencia de las Cámaras de ser jueces de las elecciones de sus miem-

bros, las autorizaba a juzgar la validez de las inscripciones hechas en el Registro Cívico.

En una memorable discusión se sostuvo en el Senado que,

...es doctrina inconcusa en la materia que si bien cada Cámara es por ministerio de la Constitución el juez privativo para calificar las elecciones de sus miembros, no lo es de la validez de las inscripciones que se hagan en el Registro Cívico, confiado a autoridades especiales y sometido a trámite y garantías muy serias por la ley.²⁰

Conceptuamos no acertada la jurisprudencia admitida por nuestras Cámaras. Ser juez de una elección supone el derecho de verificar la regularidad jurídica de todos los actos electorales y de comprobar si los órganos intervinientes en la elección han actuado o no de acuerdo a la ley, pudiendo anularse la elección, hacer un nuevo escrutinio o proclamar nuevos resultados. La inscripción en el Registro Cívico es un acto previo e imprescindible para que la elección pueda realizarse. Si las Cámaras no pudieran verificarlo no serían jueces de todo el proceso electoral. Por ello creemos que sin perjuicio del contencioso especial que organizara la ley, las Cámaras podían siempre, de acuerdo con su competencia constitucional, aceptar o anular inscripciones en el Registro Cívico porque para ellas no podía existir cosa juzgada en los pronunciamientos de las Juntas Electorales a los Tribunales, actuando en los juicios de tachas.

10) Durante la vigencia de la Constitución de 1830, se planteó reiteradamente el problema de si la ley podía atribuir a las Cámaras la competencia de ser juez de otras elecciones que no fueran las de sus miembros.

La ley de 22 de octubre de 1898 hacía al Senado juez de las elecciones de las Juntas Económico Administrativas y de las Juntas Electorales.²¹

Esta solución legal era abiertamente inconstitucional. José Espalter lo señaló con toda claridad, diciendo:

... los poderes públicos no tienen ni otras funciones ni otras atribuciones que aquellas que les son expresamente conferidas por la Constitución. Yo he examinado la Constitución y no he encontrado en ella que le haya sido dada expresamente al Senado la atribución de entender en las protestas de las elec-

ciones de Juntas Económico Administrativas y Juntas Electorales; ni tampoco me ha sido dado advertir que esta función fuera necesaria para el cumplimiento integral de las funciones que expresamente se le atribuyen. Los artículos 53 y 62 de la Ley de Elecciones son inconstitucionales, porque le acuerdan al Senado una función que la Constitución no le acuerda expresa ni tácitamente y es inconstitucional, porque le arrebató una función legítima al Poder Judicial.²²

En nuestro entender la opinión de Espalter era correcta. Había sin duda inconstitucionalidad en las leyes de 1893 y 1898 al atribuir a la Cámara de Senadores una competencia que la Constitución no le daba. Pero entonces ¿a qué autoridad debía atribuirse por la ley la competencia de actuar en los contenciosos electorales no previstos por la Constitución?

Evidentemente si se conceptuaba que los actos de contralor sobre las elecciones eran de naturaleza jurisdiccional, debía atribuirse al Poder Judicial, que ejercía en la Constitución de 1830 la función jurisdiccional salvo las expresas excepciones constitucionales. Pero incluso creyendo que estos actos poseen una naturaleza *sui generis* y que son la manifestación de una función propia de contralor, es claro que dentro del sistema de contralores como el que aparece en la Constitución de 1934, el contencioso electoral podía asimilarse a un contencioso de naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, la ley sólo podía atribuirlo al Poder Judicial.

11) La competencia constitucional de las Cámaras de ser jueces de la elección de sus miembros y, consiguientemente, la facultad de verificar sus poderes, suponía que antes de que éstos fueran aprobados, no podía haber una verdadera proclamación de los resultados electorales y de los ciudadanos elegidos.

Es cierto que la ley de 1º de abril de 1830 determinaba que los representantes serían proclamados por la mesa electoral departamental (Arts. 18 y 22) y que con respecto a los senadores, la proclamación sería hecha por el Colegio Electoral (Art. 40),²³ pero en realidad no había proclamación definitiva, como lo decía el Reglamento de la Cámara de 1860 en su artículo 6º, hasta que el Presidente comunicara los nombres de los ciudadanos cuyos poderes habían sido aceptados. Recién en este momento, existía la verda-

dera y definitiva proclamación de quienes habían sido los ciudadanos electos.²⁴

12) El artículo 82 de la Constitución del 30 establecía entre las competencias del Poder Ejecutivo la de

dictar las providencias necesarias para que las elecciones se realicen en el tiempo que señala la Constitución y que se observe en ellas lo que disponga la ley electoral; pero sin que pueda por motivo alguno suspender dichas elecciones ni variar sus épocas, sin que previamente lo delibere así la Asamblea General.

Esta disposición suponía atribuir al Presidente de la República la facultad de convocar a elecciones al Cuerpo Electoral, puesto que la más imprescindible providencia para que las elecciones se realizaran en la fecha constitucionalmente fijada, era naturalmente la convocatoria de los electos al acto electoral.²⁵

La convocatoria a elecciones, en las fechas y en la forma fijada por la Constitución, era un mero acto administrativo, que en el Derecho Comparado de la época, se atribuía casi unánimemente al Poder Ejecutivo.²⁶

La Constitución uruguaya al asignar al Ejecutivo esta competencia, lo hacía sin embargo, precisando expresamente que este Poder por sí no podía, *por motivo alguno*, suspender ni variar la época de las elecciones. Es decir que el Presidente de la República, sólo era competente para convocar al Cuerpo Electoral en la fecha prefijada por las normas constitucionales y legales aplicables (Arts. 22, 23, 29, 123 y 125 de la Constitución) y esa fecha no podía variarse, *sin que previamente lo delibere la Asamblea General*. Esta decisión de la Asamblea debía en nuestro entender, revestir la forma de una ley.²⁷ En efecto, la fecha de las elecciones (último domingo del mes de noviembre) sólo la establecía la Constitución para las de Representantes (Art. 22). Para las elecciones de senadores, la Constitución remitía a la ley la determinación de la *forma y tiempo* (Art. 28), aunque establecía que durarían seis años renovándose por terceras partes cada bienio (Art. 29). Igual criterio se aplicaba a la elección de los miembros de las Juntas Económico Administrativas (Arts. 123 y 125). Es decir, que en el caso de los senadores y miembros de las Juntas, la fecha de las elec-

ciones eran fijadas por ley dentro de los plazos constitucionales. En tales condiciones la modificación de la fecha de estas elecciones, implicaba derogar una ley, lo que naturalmente sólo puede hacerse por otra ley.

Asimismo, el artículo 82 atribuía al Presidente el deber de vigilar que se observara en las elecciones lo que dispusiera la ley electoral. Era ésto, en verdad, tan solo una precisión de su deber genérico de ejecutar y reglamentar las leyes (Constitución, Art. 82).

13) En el correr del siglo XIX, la legislación electoral fue, lenta y pausadamente, elaborando un sistema de organización y de contralor del proceso electoral.

Es cierto que la ley de 1º de abril de 1830, que inaugura la lista de leyes electorales de la República, fue desconocida y violada reiterada y sistemáticamente y que por más de veinte años las elecciones fueron episodios secundarios. Con razón se ha dicho que *el concepto que predominaba en la época era que los problemas políticos no se resolvían en las elecciones, episodios sin prestigio y sin arraigo como para rivalizar con la protesta armada a la que habitualmente se recurría.*²⁸

Pero la verdad es que las leyes que se dictaron, sobre todo a partir de 1853, fueron estructurando un sistema de órganos y de procedimientos electorales, que, surgidos para ser aplicados en un medio aún no preparado para el pleno y cabal ejercicio de los derechos ciudadanos, cumplieron sin embargo, por su mera existencia, una labor de docencia jurídica que preparó e hizo posible, junto con otras causas y circunstancias, la futura verdad de los pronunciamientos electorales.

Las principales leyes dictadas en este período fueron la de 1º de abril de 1830, la de 4 de abril de 1833, la N° 324 de 13 de junio de 1853, la N° 583 de 17 de julio de 1858, la N° 1234 de 16 de diciembre de 1874, el decreto-ley de 27 de abril de 1878, la N° 2221 de 28 de marzo de 1893, la N° 2224 de 13 de abril de 1893, la N° 2527 de 29 de abril de 1898 y la N° 2563 de 22 de octubre de 1898.

No tiene sentido hacer ahora un estudio particularizado de estas leyes, pero en cambio puede ser de interés recordar que algu-

nos de los órganos cuya existencia admite la legislación electoral vigente, así como varias disposiciones relativas a las garantías de la emisión del voto y al régimen electoral, tienen su origen en ellas. Así, en cuanto a los órganos, el régimen de las mesas receptoras aparece ya en la ley de 1º de abril de 1930 (Arts. 3, 7, 22, 31 y 34) y su integración y funciones se perfeccionan en el decreto-ley de 27 de abril de 1878 (Arts. 2-6)²⁹ en la ley de 13 de abril de 1893 (Arts. 4, 9, 10, 21) y en la ley de 22 de octubre de 1898 (Art. 5); con respecto a las Juntas Electorales se crean en la ley de 28 de marzo de 1898 (Arts. 7-9) y las recoge la ley electoral de 24 de octubre de 1898 (Art. 55). El Registro Cívico, surge embrionaria y primitivamente en la ley de 1º de abril de 1830 (Arts. 4-6), para nacer realmente en las leyes de 17 de julio de 1858 y 16 de diciembre de 1874 y transformarse finalmente en el Registro Cívico Permanente con las leyes N° 2221 de 23 de marzo de 1893 (Art. 4) y 29 de abril de 1898. Con respecto a las garantías de la emisión del voto fueron previstas en las leyes del 30 (Arts. 12, 45, 48 y 56), del 33 (Art. 12), del 78 (Arts. 7, 12, 42, 45), del 93 (Arts. 2, 57, 71) y del 22 de octubre del 98 (Arts. 2, 63, 80). Por último el contencioso electoral aparece también en la ley de abril de 1830 (Arts. 53-55) y se desarrolla en la ley de 13 de abril de 1893 (Arts. 35, 47, 52 y 56) y en las leyes de 28 de marzo y 22 de octubre de 1898 (Arts. 9, 31, 46, 53 y 61, respectivamente).

Al finalizar el siglo las dos leyes dictadas en 1898 habían organizado un Registro Cívico Permanente, estableciendo los recursos para mantenerlo depurado y creado un sistema de autoridades, cuya integración se regulaba minuciosamente³⁰ para entender en todo el proceso electoral, desde la inscripción hasta la emisión del voto y la distribución de los cargos electivos.

Pero la verdad es que un largo camino quedaba aún por recorrer para perfeccionar el régimen del sufragio, aumentar y hacer reales las garantías del voto y lograr el triunfo del régimen de la representación proporcional. Las leyes dictadas en el siglo XX hasta llegar a la Constitución de 1918 en que estas cuestiones quedaron resueltas (Art. 9), significaron un proceso en el que, pese a algunos retrocesos, se fueron logrando paulatinamente las conquistas cívicas (leyes de 21 de octubre y 15 de noviembre de

1904; ley de 2 de setiembre de 1907; ley de 11 de julio de 1910, 18 de noviembre de 1912, 1º de setiembre de 1915, 21 de junio de 1916, 25 de julio de 1916, 29 de setiembre de 1916 y 17 de agosto de 1922).³¹

Pero incluso después de la Constitución de 1918, faltaba una ley electoral, que estructurando debidamente el sistema de órganos electorales le diera unidad, pusiera fin a los problemas planteados respecto de la dependencia de éstos del Poder Ejecutivo,³² y creara un órgano totalmente autónomo que fuera la autoridad superior del sistema.

Y esto fue lo que se logró —con inmejorable sabiduría práctica y política—, con la ley Nº 7690 de 9 de enero de 1924 llamada de Registro Cívico Nacional.

14) Pese a que la Constitución de 1918 no modificó el artículo 43 de la Carta de 1830, que pasó a ser entonces el artículo 30, introdujo algunas nuevas normas relacionadas directa o indirectamente, con el contralor de los actos electorales.

En primer lugar al modificar el sistema de elección del Presidente de la República, transformándolo en directo (Art. 71), debió prever cual sería el órgano encargado de controlar la regularidad jurídica de esta elección. Y de esta manera, estableció que el Senado sería el juez de la elección de Presidente de la República (Art. 78).

De acuerdo con lo dispuesto por la ley de 13 de noviembre de 1922 el Senado haría también el escrutinio total de las elecciones de circunscripción única, entre las que se encontraba la de Presidente de la República. Sin embargo, la ley de elecciones de 16 de enero de 1925 no atribuyó específicamente a la Corte la función de realizar el escrutinio de esta elección (Art. 142).³³ La ley de 23 de febrero de 1927 asignó a la Corte la competencia de efectuar el escrutinio de la elección de Presidente. Pero siempre se entendió que el Senado, en su calidad de juez podía revisar el escrutinio y hacer un nuevo recuento de votos.

Nada decía la ley respecto al órgano encargado de proclamar los resultados electorales, por lo que se aceptó que ésta era una

competencia de la Cámara de Senadores, implícita en su calidad de juez de la elección.³⁴

De igual modo, la elección directa del Consejo Nacional de Administración (Art. 82), obligaba a establecer constitucionalmente el órgano encargado de ser juez de la elección de sus miembros, lo que la Carta del 18 hizo, asignando esa competencia también al Senado (Art. 86).

La ley de 13 de noviembre de 1920 atribuía al Senado la realización del escrutinio de las elecciones de miembros del Consejo Nacional de Administración.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 144 de la ley de Elecciones, la Corte Electoral se hizo competente para efectuar el escrutinio de las elecciones y la proclamación de los miembros del Consejo Nacional. La ley de 23 de febrero de 1927, en su artículo 2º, mantuvo la solución de que el escrutinio lo efectuaba la Corte, pero nada dijo respecto de la proclamación. Esto dio base para entender que la proclamación debía ser efectuada por el Senado, lo que se admitió reiteradamente en la práctica parlamentaria.³⁵

Por lo demás, en su carácter de juez, y en el caso de que hubiera protestas, la Cámara efectuaba, como hizo en reiteradas ocasiones, una revisión total del escrutinio y un nuevo cómputo de votos.

De modo que en la Constitución de 1918 dos órganos, integrantes del Poder Legislativo, tenían una competencia constitucional expresa para ser jueces de las elecciones: la Cámara de Representantes de la elección de sus miembros y la Cámara de Senadores de las elecciones de sus miembros, de las de los integrantes del Consejo Nacional de Administración y de la del Presidente de la República.

Por su parte, el artículo 100 de la Constitución atribuida al Consejo Nacional de Administración la competencia de ser juez de las protestas que originaran las elecciones de los miembros electivos de los Consejos autónomos de los servicios del dominio industrial del Estado, de la enseñanza, la asistencia y la higiene públicas.³⁶

Sólo en los casos de los Concejos de Administración y de las Asambleas Representativas, que eran los únicos ejemplos restantes de órganos de creación constitucional integrados por elección directa (Art. 130), la Constitución no prevía un sistema de contralor sobre los correspondientes actos electorales mediante el establecimiento constitucional del órgano competente.

Pero la Constitución de 1918 incluyó también, ciertas prescripciones que, sin referirse directamente al contralor sobre los actos electorales, significaban de por sí medidas destinadas a garantizar la fuerza y la verdad del sufragio. Así, el artículo 9º inciso 2, estableció que el sufragio se ejercería en la forma que determinara la ley, pero sobre las bases siguientes: 1) inscripción obligatoria en el Registro Cívico; 2) prohibición a los funcionarios policiales y militares en actividad de ejecutar cualquier acto público de carácter político salvo el voto; 3) voto secreto; y 4) representación proporcional integral. Sin analizar ahora estas prescripciones, debe significarse la importancia fundamental que se le dio en su momento como bases para asegurar el voto libre y la trascendencia indudable que tuvieron en el desarrollo regular y normal de la vida política y electoral del país.³⁷

Pero, además, el citado artículo 9º establecía en su inciso 3º: *Todas las corporaciones de carácter electivo que se designen para intervenir en las cuestiones del sufragio, deberán ser elegidas con las garantías consignadas en este artículo.*³⁸ Esta disposición se refería a los órganos de creación legal y de carácter electivo que pudieran establecerse para intervenir en las cuestiones del sufragio, sin perjuicio naturalmente de lo dispuesto por los artículos 39, 78 y 86 de la Constitución. En el momento de entrada en vigencia de la Constitución la norma citada era aplicable sólo a las Juntas Electorales y en tal sentido tuvo un efecto derogatorio sobre la legislación anterior (V. Art. 9º, Ap. 4).

Es decir, que sin perjuicio de que la ley pudiera en el futuro crear otros órganos a los cuales fuera aplicable el inciso 3º del artículo 9º de la Constitución, la inmediata tarea del legislador era adecuar el sistema de elección e integración de las Juntas Electorales a lo dispuesto por la Constitución.

15) Pueden señalarse algunos antecedentes mediatos de la ley de 1924,³⁹ pero la verdad es que ellos no tuvieron ninguna influencia directa en el texto finalmente aprobado y sólo tienen un interés histórico.

La idea concreta, que habría de culminar, de crear una Corte Electoral, como órgano independiente encargado de conocer en todo lo relacionado con la materia electoral, de ser el jerarca de la totalidad de los organismos actuantes en dicho proceso y de organizar, formar y guardar el Registro Cívico Nacional y el Archivo Nacional Electoral, surgió durante las deliberaciones de la Comisión de los Veinticinco.

Esta Comisión, se creó en 1923, como consecuencia inmediata de la presentación de un proyecto de los legisladores Cosío y Fernández Ríos de renovación de los padrones cívicos.⁴⁰ La Cámara de Representantes al tomar en consideración esta iniciativa, resolvió formar una Comisión Especial de veinticinco miembros con el cometido de elaborar un proyecto completo de reforma electoral.⁴¹

Esta comisión elaboró el proyecto de ley del Registro Cívico Nacional que aprobado luego, con leves modificaciones por ambas Cámaras,⁴² se transformó en la ley de 9 de enero de 1924. El capítulo II de esta ley, se refiere a la Corte Electoral, estableciéndose en los artículos 3 a 14, su integración, competencia y estatuto jurídico de sus miembros.

16) No hay en el informe de la Comisión de los Veinticinco ni en el debate parlamentario una referencia especial a los antecedentes u orígenes de la idea de crear la Corte. Tan sólo en un debate incidental en la Asamblea General, en ocasión de la designación de la primera Corte Electoral, el legislador Ismael Cortinas expresó que no se habían tenido en cuenta antecedentes extranjeros y que la idea había surgido espontáneamente en la Comisión de los Veinticinco.⁴³ Esta misma afirmación nos ha sido hecha recientemente y a nuestra solicitud por el Doctor Alvaro Vázquez y por el señor Andrés Martínez Trueba, que integraron la expresada Comisión, actuando preponderantemente en ella.⁴⁴

Al discutirse en la Cámara de Representantes el proyecto de la Comisión de los Veinticinco en cuanto creaba una Corte Electoral, se impugnó tal creación por conceptuarla inconstitucional. Se dijo, en primer término, que si lo que se pretendía establecer era un *poder del gobierno*,⁴⁵ el proyecto violaba el artículo 15 de la Constitución de 1918 que sólo prevía la existencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁴⁶ Ante tal objeción no se sostuvo ya que lo que se creaba era un nuevo poder, sino que se afirmó que sólo se instituía un organismo autónomo *sui generis*,⁴⁷ un ente especial, similar a los previstos por el artículo 100 de la Constitución entonces vigente y con una amplísima autonomía.

Por nuestra parte conceptuamos que la creación en 1924 de la Corte Electoral, significó una violación del texto constitucional. No era posible, naturalmente, instituir por ley un poder del Estado,⁴⁸ pero tampoco era viable que, con excepción de los casos previstos por la Constitución, se organizaran institutos autónomos no previstos en el texto constitucional. La Corte Electoral no era una de los organismos autónomos a que se refería el artículo 100 de la Constitución de 1918, ni podía obviamente asimilarse a los casos de descentralización territorial (Sección XI *Del Gobierno y administración local*). En consecuencia sólo era posible haberla organizado dentro de la estructura de los poderes gubernamentales prevista por la Constitución (Art. 15). Al no hacer tal cosa se creaba un cuerpo extraño y ajeno al sistema orgánico de la Constitución entonces vigente.

La Corte creada por la ley de 9 de enero de 1924, cuya integración y competencias serán analizadas en especial al estudiar los antecedentes concretos de los textos vigentes, estaba naturalmente limitada en sus atribuciones por los artículos 39, 71 y 86 de la Constitución de 1918, que impedían que la ley le hiciera competente para ser juez de las elecciones de los legisladores, Presidente de la República y miembros del Consejo Nacional de Administración. Pese a ello, la ley de 9 de enero de 1924 le aseguró atribuciones tan amplias que hacían posible el pleno desenvolvimiento del nuevo órgano.⁴⁹ En efecto, el artículo 12 de la ley citada, entre otras atribuciones, le asignaba las de organizar, formar y guardar el Registro Cívico Nacional y el Archivo Nacional Electro-

ral; ejercer superintendencia sobre todos los organismos de carácter electoral; conocer en todas las apelaciones y reclamos que se produjeran sobre actos y procedimientos electorales y fallar sobre ellos en última instancia; proponer al Poder Ejecutivo las providencias necesarias que a éste corresponda dictar para que las elecciones se realicen en el tiempo y forma que señala la Constitución y para que se observen en ellas lo que disponen las leyes electorales. Una Oficina Nacional Electoral dependiente directamente de la Corte, tenía a su cargo inmediato la organización, clasificación y custodia del Registro Cívico Nacional y de las operaciones electorales (Arts. 40-49).

La competencia asignada a la Corte por el apartado c) del artículo 12 de *conocer en todas las apelaciones y reclamos que se produzcan sobre actos y procedimientos electorales y fallar sobre ellos en última instancia*, ponía fin a la interpretación amplísima que se había hecho hasta entonces del artículo 43 de la Constitución de 1830 aplicable a los artículos 39, 78 y 86 de la Constitución de 1918 en el sentido de que dichas normas autorizaban a las Cámaras a conocer en todos los actos previos a la elección, así como a rehacer por sí mismas los escrutinios o encargar de tal tarea a una Comisión Especial.

La armonización de los artículos 39, 78 y 89 de la Constitución de 1918 con el artículo 12, apartado c) de la ley de 9 de enero de 1924, lleva a concluir que se aceptaba legalmente una interpretación de las normas constitucionales citadas (Art. 176 de la Constitución de 1918), que delimitaba su competencia, fijando estrictamente la atribución de las Cámaras frente a la elección de sus miembros, de los integrantes del Consejo Nacional de Administración y del Presidente de la República. Las Cámaras perdían así competencia para conocer y ser jueces de los actos previos a la elección y de la regularidad de las inscripciones en el Registro Cívico y sólo podían, ante los datos y elementos que les suministraban los órganos electorales, ser jueces de ciertas elecciones. Era indudable que indirectamente se afectaba y se reducía la tradicional competencia de las Cámaras.⁵⁰

17) La ley de elecciones N° 7.812 trató de armonizar la competencia de los órganos de contralor electoral establecidos en 1924,

con la competencia constitucional asignada a las Cámaras por los artículos 39, 78 y 89. Determinó así que todos los documentos que tuvieran relación con la elección de legisladores deberían conservarse por las Juntas Electorales hasta que fueran reclamados por el Cuerpo que debería juzgar la elección (Art. 143). Los escrutinios de las elecciones de Presidente de la República y miembros del Consejo Nacional de Administración, serían realizados por la Corte Electoral, pero, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su terminación, se remitirían a la Cámara de Senadores, en su carácter de juez de la elección, las actas y antecedentes respectivos (Art. 144).

El artículo 162 de la ley de elecciones reglamentaba la presentación de las protestas y la solicitud de anulación de las elecciones, estableciendo que podían presentarse ante las Juntas, la Corte o directamente ante el Cuerpo encargado de juzgar la elección.

Por último el artículo 164 determinaba que el órgano encargado de juzgar la elección debía considerar como cosa juzgada las resoluciones ejecutorias de las autoridades electorales que establecieran la validez o la nulidad de las inscripciones calificadas.

18) La ley de 9 de enero de 1924 creaba además, como órganos sometidos a la superintendencia de la Corte, las Juntas Electorales departamentales, encargadas de *la dirección local de los actos y procedimientos electorales* (Art. 15); de organizar y guardar el archivo electoral del Departamento (Art. 30, Ap. a); de ejercer la dirección y contralor de las oficinas electorales del Departamento (Art. 30, Ap. c); de conocer en todos los juicios que se promuevan por actos y procedimientos electorales dentro del Departamento y fallar sobre ellos en primera instancia (Art. 30, Ap. ch); conocer en los juicios de exclusión después de efectuada la prueba ante las oficinas electorales y fallar sobre ellos en primera instancia (Art. 30, Ap. f). Las Juntas, asimismo, eran los órganos encargados de realizar los escrutinios departamentales (ley N^o 7.812, Art. 125 y siguientes).

En cada Departamento funcionaría una Oficina Electoral Departamental para organizar, clasificar y custodiar los registros y archivos departamentales y efectuar las operaciones electorales

que les correspondan a las Juntas Electorales (Art. 50). Las Oficinas Electorales Departamentales eran de este modo, frente a las Juntas Electorales, lo que la Oficina Nacional Electoral era frente a la Corte.

La principal competencia de las Oficinas Electorales Departamentales sería la de realizar la inscripción de los ciudadanos en el Registro Cívico Permanente, ya fuera directamente o por medio de las oficinas inscriptoras delegadas (Art. 52 Ap. a), 53, 54, 55, 56).

La ley N° 7.690 reglamentaba minuciosamente la organización de los archivos electorales, estableciendo precisas normas de garantía (Arts. 57-74); la inscripción de los ciudadanos en el Registro Cívico (Arts. 75-123) y la depuración de éste (Arts. 124-169).

Asimismo se reglamentaba el régimen procesal de los recursos contra los actos y procedimientos electorales (Arts. 170-178), y se organizaba el contralor de los partidos políticos sobre los actos y procedimientos de todas las autoridades y oficinas electorales (Arts. 179-193).

Por último se creaban ciertos delitos electorales (Art. 194), se establecían las penas correspondientes (Arts. 195-198), su régimen procesal (Arts. 200-201) y los jueces ordinarios competentes para su conocimiento (Art. 199).

La ley de elecciones N° 7.812 de 16 de enero de 1925, reglamentó finalmente la integración y funcionamiento de las Comisiones receptoras de votos, órganos no permanentes, constituidos por tres miembros y un actuario designado por las Juntas Electorales para cada elección a razón de una por circuito (Arts. 32, 36, 40) cuya competencia era la de recibir los sufragios de los ciudadanos, efectuar los escrutinios primarios y conservar el orden impidiendo que se alterara la normalidad del ejercicio del sufragio (Art. 42, Ap. a, b y d).

Quedaba así establecido un sistema de órganos encargados del contralor de los actos electorales; sistema orgánico fundado parcialmente en la Constitución y parcialmente en la ley. Eran ór-

ganos constitucionales de contralor electoral, la Cámara de Representantes y la de Senadores (Arts. 39, 78 y 86) y eran órganos de origen legal de la Corte Electoral, las Juntas y las Oficinas Receptoras, cuyas competencias nacían de las leyes números 7.690 y 7.812.

La ley Nº 7.912 de octubre 22 de 1925, llamada *complementaria de la de elecciones*, no alteró las competencias ni la integración de los órganos de contralor electoral.

19) La ley Nº 7.935 de 6 de mayo de 1926 autorizó la incorporación al Registro Cívico, mediante un procedimiento especial, de los ciudadanos designados miembros de la Corte Electoral que no estuvieran inscritos por haberse encontrado fuera del país.

La ley Nº 8.196 de 2 de febrero de 1928, al establecer el procedimiento para la obtención de la ciudadanía legal, organizó la competencia de la Corte Electoral en esta materia, fijando el procedimiento (Arts. 9, 19, 22), y determinando que era dicho órgano el competente para declarar *si el solicitante reúne o no las condiciones requeridas para la ciudadanía* (Art. 19).

La ley de 17 de diciembre de 1929 —ante el impase producido por la renuncia de todos los titulares y suplentes electos por el Partido Colorado—, y a efectos de que la Corte pudiera continuar actuando hasta que se designare otra, hizo compatibles los cargos de miembros de la Corte Electoral con los de legisladores o miembros de los Entes Autónomos, estableciendo además el número de votos necesarios para dictar resolución.

La ley Nº 8.693 de 15 de octubre de 1930 modificó como luego se verá detalladamente, la integración de la Corte Electoral.

El decreto-ley de 22 de abril de 1933 cambió nuevamente la integración de la Corte, asignando a la Asamblea Deliberante, la competencia de designar sus miembros.

20) La Constitución de 1934, constitucionalizó la existencia de la Corte Electoral, dedicando toda su Sección XVIII (Arts. 278 a 281) a la Justicia Electoral. No se estableció, sin embargo, en el texto constitucional, la organización de este órgano, ni se fijaron todas sus competencias. El artículo 278 se limitaba a decir que ha-

bría una Corte Electoral, el 279 que en materia presupuestal y financiera se estaría a lo que se disponía en la Sección XIII, cuyo artículo 195 incluía a la Corte Electoral entre los servicios que gozaban de un régimen presupuestal especial y el 271 que se comunicaría directamente con los Poderes Públicos. El artículo 280 establecía, con carácter general, que *la organización, forma la elección y los procedimientos de los órganos electorales serán los establecidos por la ley con las garantías preceptuadas en la Sección III para su reforma.*

Pero en otros artículos de la Constitución había prescripciones referentes a los miembros de la Corte. Así el numeral 5º del artículo 68, prohibía a los miembros de la Corte Electoral formar parte de comisiones o clubs políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral. El artículo 82 establecía que no podían ser Representantes los miembros de la Corte Electoral, lo que era aplicable a los Senadores por la disposición del artículo 91.

Es decir que la Constitución dejaba a la ley lo relativo a la integración de la Corte, tanto en cuanto al método de designación o elección de sus miembros, como respecto al número de éstos y a su estatuto jurídico. Sin embargo, el texto constitucional estableció por sí algunas incompatibilidades (Arts. 82 y 91) y prohibiciones (Art. 68, Num. 5) de los miembros, como asimismo impuso un régimen presupuestal (Art. 195) y preceptuó que se comunicaría directamente con los Poderes Públicos (Art. 281).

De esto resulta, evidentemente, que el constituyente del 34, apremiado por problemas de tiempo, debió limitarse a fijar ciertas normas muy generales respecto de la Corte Electoral, remitiéndose a la legislación anterior, sin poder organizar integralmente la constitución de dicho órgano ni precisar claramente su naturaleza jurídica. El informe de la Sub-Comisión correspondiente de la Comisión de Constitución de la Convención Nacional Constituyente es demostrativo al respecto cuando dice:

La organización de la justicia electoral fue objeto de una ley especial y de sucesivas leyes complementarias bajo la vigencia de la anterior Constitución.

Un justificado afán de tener Registro Cívico con sello de pureza, de que el sufragio estuviera tutelado por el máximo de garantías y la necesidad de establecer organismos competentes, inspiraron aquellas leyes. Su fundamento y su minuciosidad relevan a vuestra Comisión de ser prolija en cuanto a las disposiciones constitucionales que dan personería y estabilidad dentro del juego constitucional del Estado a la justicia electoral. Las garantías que se establecen en la Sección III a los efectos de cualquier reforma de las leyes electorales en vigencia, justifican la brevedad del capítulo que se proyecta incorporar a la nueva Constitución. No obstante ello se precisan en forma categórica las facultades sustanciales de la Corte Electoral.⁵¹

En el establecimiento constitucional de la Corte influyeron no solamente la realidad legislativa nacional, de la cual había nacido un sistema que ya había demostrado en la práctica su bondad, sino también todo el movimiento constitucional de la primera post-guerra dirigido a crear organismos independientes de control electoral. El informe de la Comisión de Constitución en la parte del *Poder Legislativo* cita minuciosamente el régimen de estas constituciones, enumerando las de Wimar, Prusia, Dantzig, Grecia y Polonia.⁵²

El nuevo órgano que se creaba, planteaba muy serios problemas respecto de su naturaleza jurídica. El constituyente los vio, pero careció de tiempo para resolverlos. En el informe de la Comisión de Constitución se dice:

Para no plantear un problema más de forma que de fondo, se ha prescindido de proponer para este capítulo la denominación de Poder Electoral. Se le denomina Justicia Electoral eludiendo el problema técnico que afecta a la clásica división tripartita de los Poderes, pero se atiende el contenido funcional de una manera precisa e inequívoca.⁵³

El artículo 278 de la Constitución establecía que la Corte Electoral tendría *las siguientes facultades* además de las *que se establecen en la Sección III y las que le señala la ley*. Es decir que la Corte tendría competencias de origen constitucional y competencias atribuidas legalmente.

En cuanto a estas últimas parece evidente que ellas era tanto las que le atribuían las leyes números 7.690, 7.812 y 8.196, como las que en el futuro pudiera asignarle otras leyes.⁵⁴

El citado artículo 278 asignaba a la Corte la competencia 1) de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos elec

torales; 2) ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales; y 3) decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153. El apartado a) del artículo 278 de la Constitución concordaba parcialmente con el apartado c) del artículo 12 de la ley N^o 7.690; el apartado b) del texto constitucional, con el apartado b) de la ley y el apartado c) del artículo constitucional, parcialmente con lo dispuesto por el apartado c) del artículo 12.

En cuanto a la competencia asignada por el artículo 278, apartado e) de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produjeran, se refería evidentemente a apelaciones y reclamos sobre *actos y procedimientos* en materia electoral adoptados por los órganos electorales creados por las leyes de 1924 y 1925.

Hasta aquí el apartado e) del artículo 278 no innovaba sobre el régimen hasta entonces vigente. Pero la Constitución agregaba ... *y ser juez de las elecciones de todos los cargos de carácter electivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153*. Esta precisión, un poco redundante porque si debía decidir las apelaciones y reclamos de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 278, Ap. a) y c), era obviamente juez de las elecciones, se explicaba porque se quería mediante un texto expreso, modificar el sistema hasta entonces vigente, quitando a las Cámaras el derecho de ser jueces de la elección de sus miembros, haciendo a la Corte juez de todas las elecciones, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 153.⁵⁵

De modo que la Constitución de 1934 puso fin a la atribución que asignaba a las Cámaras el artículo 39 de la Carta de 1918. Esta modificación inspirada en la experiencia nacional y en el ejemplo del derecho comparado, era así justificada en el informe de la Comisión de Constitución:

Una innovación digna de ser resaltada es la que hace de la Corte Electoral, juez de única instancia de las elecciones de Senadores y Diputados y de todos los otros cargos de carácter electivo, función que ejercerá inmediatamente después de ratificada esta Constitución. Se ha entendido que la organiza-

ción y forma de elección preceptuadas por las leyes vigentes, leyes casi inmovibles por los requisitos que se requieren para su reforma, daría a la Corte Electoral prestigio bastante como para admitir la imparcialidad de sus fallos. La práctica ha demostrado los muchos inconvenientes de que las Cámaras sean jueces privativos de la elección de sus miembros. Las pasiones y los intereses políticos puestos en juego no confirman la conveniencia del régimen anterior y hacen preferible el fallo sereno de la justicia electoral.⁵⁶

En otro informe, luego de resumir la tendencia mayoritaria del derecho comparado, la Comisión agrega:

No negamos que el punto es materia de controversia en la doctrina, pero reputamos preferible el régimen que atribuye a jueces de Derecho aquella calificación, sustituyéndola a los turbulentos debates de las Cámaras, en que los intereses políticos tienen necesariamente que pesar en los fallos. Se observará que dicha calificación, hecha por motivos exclusivamente jurídicos podría dar lugar a resultados injustos pues no cabría la apreciación amplia y con cierta discrecionalidad que el juez político pueda efectuar, situándose en una posición racional entre el Jurado y el Juez de Derecho. Entendemos que, no obstante, conviene la modificación propuesta, pues, si bien la razón invocada es cierta, no lo es menos que ello contribuirá a estimular el control electoral y a depurar el sufragio, tendiéndose así al ideal, que es, sin duda, que todo el ciclo electoral se desarrolle dentro de un régimen estrictamente jurídico, extraño al factor político, que si puede ser tenido en cuenta, en tal materia, en algunos casos, es sólo por imperfección de los resortes electorales y debe desaparecer.⁵⁷

En consecuencia, la Corte Electoral en la Constitución del 34 resultaba Juez de las elecciones de todos los cargos electivos, *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153*. Este artículo establecía en su inciso 1º: *La Asamblea General elegida simultáneamente con el Presidente y Vice-Presidente de la República, en reunión de ambas Cámaras, será el Juez de las elecciones de éstos*. La armonización de estos preceptos lleva a concluir que si bien la Asamblea General es el Juez de la elección de Presidente y Vice-Presidente de la República, ello no excluye la intervención de la Corte en los escrutinios respectivos y en el cómputo de los resultados, sino que, por el contrario, la Corte habría de pronunciarse sobre quienes eran los candidatos triunfantes sin perjuicio de la competencia posterior de la Asamblea. En el proyecto de la sub-comisión se establecería que la Corte sería Juez de las elecciones de todos los cargos directivos, exceptuando la elección de Presidente y Vi-

ce-Presidente de la República. En la Comisión, el doctor Echegoyen, propuso que en vez de expresarse *exceptuando la elección...*, se dijese *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153*, fundando así su propuesta:

Con esto se quiere expresar que el Juez que resolvería en última instancia es la Asamblea General, según lo establecido oportunamente; pero ello no significa que la Corte Electoral no se pronuncie también acerca de cuales son los candidatos que han vencido. Hecho el escrutinio correspondiente, todos los antecedentes pasarán luego a la Asamblea General, la que, en definitiva, como juez político decidirá en última instancia. Pero tal como está el texto, parecería que sobre esa elección la Corte Electoral no tendría que efectuar pronunciamiento alguno, lo que significaría modificar el régimen vigente y esa es la intención de la Comisión. La Corte Electoral tiene, examinados los escrutinios correspondientes, que pronunciarse sobre el resultado de la elección de Presidente y Vice-Presidente de la República. El Juez que podríamos llamar estrictamente jurídico y el Juez político es la Asamblea General.⁵⁸

Aceptado este temperamento se modificó el proyecto, adoptándose el texto finalmente aprobado.

Sin compartir la distinción entre Juez Jurídico y Juez Político, puesto que creemos que la Asamblea General al juzgar la elección de Presidente y Vice-Presidente ejercía una función de la misma naturaleza de la Corte al ser Juez de las otras elecciones, pensamos que la modificación estuvo justificada, ya que la competencia de la Asamblea General a este respecto, estaba limitada por las otras competencias constitucionales de la Corte y que, en consecuencia, el pronunciamiento de la Asamblea como Juez de la elección, suponía un pronunciamiento previo de la Corte, basado en el escrutinio de los votos hecho por ella.

Asimismo, la Constitución de 1934 hacía competente a la Corte Electoral para conocer y aplicar las penas en los casos de comisión de los delitos electorales previstos por el artículo 68, numerales 4º y 5º.

Dentro del sistema de la Constitución de 1934 la Corte debería ser la encargada de proclamar a los candidatos electos para todos los cargos electos (Art. 278, Ap. a). Sin embargo, en el caso de la elección de Presidente y Vice-Presidente de la República, si bien la Corte daría los resultados de las elecciones, no habría pro-

clamación por este órgano. La Constitución preveía en el artículo 153 un régimen especial al decir en su inciso 4º: *Si ni existiere proposición alguna de anulación de la elección o si, presentada, no fuera aprobada, se considerarán proclamados electos los candidatos que hubieran obtenido mayoría de sufragios en la elección realizada.*

Es decir que si la Asamblea no anula la elección, se consideran proclamados a los candidatos que han obtenido mayoría. No hay pues proclamación por la Corte Electoral, sino proclamación automática, en base a los resultados dados por la Corte. Y deberá ser ésta, en tal caso, la que declare que en virtud de lo dispuesto por el artículo 153 de la Constitución, se considera proclamados a tales ciudadanos para los cargos de Presidente y Vice-Presidente de la República.

Asimismo, la Corte Electoral tenía la competencia, en su carácter de Juez, de anular todas las elecciones, con excepción de las de Presidente y Vice-Presidente de la República. En este último caso, la anulación debía pronunciarse por tres quintos del total de componentes de ambas Cámaras debiendo convocarse a nueva elección para dentro de sesenta días (Art. 153, Incs. 2 y 3).

21) En el período comprendido entre las Constituciones de 1934 y 1942 se dictaron algunas leyes que modificaron la integración de la Corte. Así la ley Nº 9424, de 8 de agosto de 1934 dictó normas sobre el sistema de suplencias para la integración del Cuerpo, de ley Nº 9.645 de 15 de enero de 1937 modificó totalmente la forma de integración de la Corte Electoral, cambiando el sistema establecido por la ley de 15 de octubre de 1930, dictando además preceptos sobre la renovación total o parcial de los componentes del órgano (Art. 5º) y convocatoria de suplentes (Art. 7º). Producido el Golpe de Estado del 21 de febrero de 1942, la Corte Electoral fue intervenida por decreto del 24 de febrero. Pocos días después, el 18 de marzo, se dictó el decreto ley Nº 10.129 que volvió a modificar la forma de integración de la Corte (Art. 1º), asignándole además algunas nuevas competencias (Arts. 2º, 3º, 4º y 5º).

El decreto ley Nº 10.390 de 13 de febrero de 1943, que como se verá, tantos problemas planteó, volvió a modificar la integración

del Cuerpo, aunque ahora ya de acuerdo con el artículo 277 de la Constitución que entraría en vigencia el 15 de febrero de 1943.

22) La Constitución de 1942 introdujo algunas reformas de importancia en lo que se refiere a la Corte Electoral.

En primer término, hizo más amplia y minuciosa la reglamentación constitucional del organismo. La Constitución del 34 nada decía en cuanto al número de miembros de la Corte y respecto al número de votos requeridos para que ésta adoptare resoluciones. En cambio, la Constitución de 1942 dispuso en su artículo 277:

La Corte Electoral se compondrá de cinco titulares y dos suplentes para cada uno, debiendo ser unos y otros ciudadanos que, por su posición en la escena política sea garantía de imparcialidad. La ley podrá aumentar a nueve el número de miembros de la Corte Electoral, integrando este Organismo con cuatro representantes de los partidos con voz y voto. Las resoluciones de la Corte deberán contar siempre, por lo menos con el voto afirmativo de tres de los cinco miembros a que se refiere el inciso primero de este artículo. La forma de elección y los procedimientos de los órganos electorales serán los establecidos por la ley, con las garantías preceptuadas en la Sección III.

Sólo este último inciso tenía su correspondencia en la Carta de 1934, en el artículo 280.⁵⁹

No estaba sin embargo constitucionalizado todo lo referente a la composición de la Corte Electoral, porque no se decía cual sería el órgano encargado de designar o elegir a sus miembros, no se determinaba la duración del mandato de éstos ni se fijaba el régimen de responsabilidad a que estarían sometidos. Estas cuestiones continuaban pues sometidas únicamente a la ley ordinaria.

La fórmula adoptada en la Constitución de 1942, fue como se verá, resultado de un proceso cumplido durante todo el ciclo reformista.

En cuanto a las competencias de la Corte, se modificó el apartado c) del artículo 278 de la Constitución de 1934, que quedó así redactado: *Decidir en última instancia, sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las apelaciones de todos los cargos electivos con excepción de lo dispuesto en los artículos 95 y 152.*

Esta reforma significaba que se devolvía a cada una de las Cámaras la atribución de ser juez competente de la elección de sus miembros y se mantenía la atribución de la Asamblea General de ser juez de la elección de Presidente y Vice-Presidente de la República.

Pero asimismo, se cambió la redacción del antiguo artículo 278, diciendo en vez de *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153, con excepción de lo dispuesto en los artículos 95 y 152*. El cambio tiene una significación especial, no sólo porque implica descartar totalmente las razones que en 1934 dio el constituyente doctor Echegoyen, para proponer la inclusión de las palabras *sin perjuicio*, sino porque además, cuando la Junta Consultiva de los Partidos aceptó la redacción que habría de aprobarse, proyectada por el doctor Amézaga, conocía un proyecto del doctor Mendivil estableciendo que *cada Cámara será Juez de alzada de la elección de sus miembros*. Al descartarse la fórmula del 34 y el proyecto Mendivil, se quiso evidentemente destacar que las Cámaras y la Asamblea General en su caso, eran los jueces privativos de las elecciones en los casos de los artículos 95 y 152,⁶⁰ no teniendo en estas ocasiones la Corte ninguna intervención jurisdiccional.⁶¹

Ya hemos dicho que conceptuamos correcta la fórmula propuesta por el doctor Echegoyen en 1934, aunque no compartimos su fundamentación. El *sin perjuicio*, en nuestro entender no podía significar que hubiera un fallo inicial de la Corte y uno de alzada de la Asamblea, sino que ésta se encontraba limitada en sus competencias jurisdiccionales, por los cómputos, escrutinios y operaciones electorales hechos por la Corte. En 1942 la enmienda obliga a llegar a otra conclusión, puesto que se afirma el criterio de que en lo que respecta a la elección de los legisladores y de Presidente y Vice-Presidente de la República, la competencia de las Cámaras y de la Asamblea es absoluta y excluyente y no se encuentra limitada por la actividad previa de la Corte.

Es evidente que la reforma de 1942, trató de limitar las competencias de la Corte Electoral, mirando al organismo con cierto recelo. El informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Internacionales y Legislativos integrada, decía en uno de sus párrafos: *Se incorpora al artículo 96 inciso 1º el principio democrá-*

*tico contenido en las Constituciones de 1830 y 1918 y que le acuerda a cada Cámara funciones jurisdiccionales para ser juez privativo de las elecciones de sus miembros,*⁶² con lo cual se estaba afirmando, a contrario sensu, que era antidemocrático asignar a la Corte la competencia de ser juez de todas las elecciones.

23) Durante la vigencia de la Constitución de 1942 se dictó la ley N° 11.004 de 24 de diciembre de 1947 que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 277 de la Constitución, integró la Corte con cuatro representantes de los partidos.

El último momento de la evolución histórica de la Corte Electoral, está dado por la Constitución de 1952, con la que culmina el constante proceso de constitucionalización de este órgano, ya que la Sección XVIII que tenía cuatro artículos en 1934 y 1942, llega a siete con la reforma del 52.

24) La Constitución vigente, en su artículo 322, reproduce el 275 de la anterior, pero modifica sustancialmente el apartado c) haciendo a la Corte juez de las elecciones de todos los cargos electivos, sin excepción alguna y de los actos de plebiscito y referéndum. El artículo 324, referente a la integración de la Corte, constitucionaliza el sistema de la ley N° 11.004, modificando el artículo 277 de la Constitución anterior. El artículo 325 estableciendo determinadas prohibiciones para los miembros de las Cortes es nuevo. El 326, referente al sistema de votación de la Corte, sustituye al inciso 2° del artículo 277 de la Constitución del 42, cuyo inciso 3° es suprimido. El artículo 327, referente a la anulación de las elecciones es nuevo y su inciso 3° del artículo 152 de la Constitución de 1942, que se suprime del texto del 52. El artículo 328 equivale textualmente al artículo 278 de la Constitución anterior.

Pero la constitucionalización del instituto de 1952 surge además de otras disposiciones constitucionales. El numeral 18 del artículo 85 establece como competencia de la Asamblea General *elegir en reunión de ambas Cámaras los miembros de la Corte Electoral*. Este precepto, junto con el 324, precisa cual es el órgano encargado de la designación de los miembros de la Corte Electoral, lo que hasta la Constitución del 52, no era materia constitucional.⁶³ Asimismo el artículo 93 de la nueva Constitución incluye a

los miembros de la Corte Electoral entre los funcionarios que pueden ser objeto de juicio político, con lo cual por vez primera, se establece una previsión constitucional respecto a la responsabilidad de los miembros de este órgano.

Queda así esbozado, en esquema histórico, el panorama de la evolución del contralor sobre los actos electorales en el Uruguay. En los capítulos siguientes, al estudiarse el régimen constitucional y legal vigente, se analizarán desde un punto de vista jurídico, los antecedentes constitucionales y legales de cada uno de los problemas y cuestiones planteadas.

Notas

- 1 Estos antecedentes presentarían un interés limitado. En el período hispánico quedarían reducidos al estudio del contralor sobre los actos electorales necesarios para la integración de los Cabildos (Libro V, Título III, Ley 10 de la Recopilación de Indias; Ordenanza de la fundación de Montevideo, cláusula I; PABLO BLANCO ACEVEDO, *El Gobierno Colonial en el Uruguay y los Crígenes de la Nacionalidad*, 3ª edición, 1944, ps. 61 y 62). En el proceso independiente, y dejando de lado el análisis de los proyectos constitucionales que es hecho al estudiar los antecedentes de la Constitución de 1830, podría investigarse los contralores ejercidos sobre los actos electorales cumplidos para integrar las asambleas artiguistas y las del período revolucionario posterior. AURORA CAPILLA DE CASTELLANOS, *Las Elecciones de los Congresos Artiguistas de 1813*, Montevideo 1950; JOSÉ MARÍA TRAIHEL, *Las Asambleas Populares Representativas en el Período Artiguista*, en Artigas, Homenaje del Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, Montevideo 1952.
Sin negar el interés que este estudio histórico pudiera tener, es obvio que desde el punto de vista jurídico, carece de toda relevancia y que su influencia en el derecho posterior es insignificante. La circular de Convocatoria del Congreso de Abril (marzo de 1813) firmada por Artigas, decía: *Yo espero que V. tomará todas las medidas p.a.q.e. la elección se verifique en el mejor orn., á fin de q.u. nada falte á la legitimidad de los sufragios. Una copia autorizada del Acta de la elección servirá de credencial bastante al Sr. Diputado*. En el acta de la sesión del 5 de abril consta que se hizo la manifestación de los poderes de éstos (los diputados). *El Congreso de Abril de 1813 a través de los Documentos*, edición de la Comisión Nacional de Homenaje a Artigas, Montevideo 1951, pp. 26 y 33. En el Congreso Cisplatino (1823), no hubo verificación de los poderes. Las sucesivas Asambleas reunidas en la Provincia ejercieron siempre esta competencia. En 1825 la Honorable Junta de Representantes de la Provincia Oriental, revisó y aprobó los poderes de sus miembros. (Actas de la H. Junta de Representantes de la Provincia Oriental, Montevideo 1920, Acta número 1, pp. 25 y 26). La Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado siguió el mismo régimen. (Actas de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado, t. I, Montevideo 1896, pp. 6 y 7). La Cámara de Representantes en su primera sesión preparatoria y cuando aún no tenía Reglamento, aplicó el artículo 43 de la Constitución mediante la designación de dos comisiones de cinco miembros. Uno para calificar los poderes de los restantes miembros y otra para calificar los de los cinco miembros de la otra comisión. (Actas de la H. Cámara de Representantes, Actas Nº 1 y 2, 1ra. y 2da. sesiones preparatorias del 9 y 10 de octubre de 1830, t. I, años 1830-33, pp. 5, 6 y 7).
- 2 La Constitución de 1826 decía: *Cada Sala será privativamente el juez para calificar la elección de sus miembros*. El texto oriental decía *Cámara* en vez de *Sala*, *juez privativo* en vez de *privativamente el juez y las elecciones* en vez de *la elección*.
- 3 El proyecto de Constitución para el Estado de Solís, decía al respecto: *A cada una de las cam. corresp. la clasifn. de sus depdos.* (Art. 17, inc. 4, cap. 8). *Revista Histórica*, t. XIII, Nº 37, Montevideo 1946, p. 26.
- 4 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *El Poder Legislativo*, Montevideo 1888, p. 36.
El régimen de verificación: total supone que deben ser verificados los poderes de todos los legisladores. En cambio el sistema de verificación parcial implica sólo el conocimiento de los poderes provenientes de las elecciones protestadas.
- 5 El primer reglamento de la Cámara de Representantes fue adoptado el 26 de octubre de 1830 (Actas de la H. Cámara de Representantes, tomo I, años 1830-33, Montevideo 1905, p. 36). Este reglamento fue, —con algunas pocas modificaciones—, el aprobado por la Asamblea General Constituyen-

- te y Legislativa del Estado, (Actas, t. I, p. 8), el que a su vez, era el establecido para su funcionamiento, el 27 de diciembre de 1825, por la Junta de Representantes de la Provincia Oriental (Actas de la H. Junta de Representantes de la Provincia Oriental, Montevideo 1920 p. 26). El reglamento del 25 era una mera reproducción del Reglamento a Sala de la Provincia de Buenos Aires. La minuta de decreto aprobada el 27 de diciembre de 1825 se limitó a decir: "Admítase el Reglamento de la Sala de la Provincia de Buenos Aires para regir a la Sala de la Provincia Oriental, mientras que una Comisión especial que se nombre para dictaminar sobre él no se expida".
- El original bonaerense se titulaba *Reglamento que establece el orden de las operaciones y la policía de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires*, fue sancionado el 26 de julio de 1822. Hemos tenido a la vista un ejemplar de esa época, editado por la Imprenta de la Independencia, que perteneció a la Biblioteca de Dardo Estrada y hoy es propiedad de Juan E. Pivel Devoto.
- El segundo Reglamento se aprobó en 1860. Se redactó sobre la base de un proyecto presentado por una Comisión Especial integrada por Manuel J. Errasquin, Cándido Juanicó, Rafael F. Echenique, Atanasio C. Aguirre y Enrique de Arrascaeta el 28 de marzo de 1860 y fue minuciosamente discutido. (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Representantes, 1860, tomo IX, Montevideo 1889, pp. 26-76, 83, 152, 207, 295, 304, 334; tomo X, pp. 230, 235, 241 y 269). Rigió—salvo el período comprendido entre mayo de 1869 y abril de 1870— hasta octubre de 1922.
- 6 Sobre el concepto de *licenciado* ver artículo 2 del Reglamento aprobado el 14 de octubre de 1843. (MARIAS ALONSO CEBIADO, *Colección Legislativa de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo 1876, tomo I, p. 198).
 - 7 Salvo con relación los casos previstos por los artículos 50 y 51 de la Constitución de 1830.
 - 8 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Discursos Parlamentarios*, Montevideo 1937, pp. 173-121.
 - 9 Diario de Sesiones de la H. Cámara de Representantes, Tomo IX, año 1860, Montevideo 1889, p. 58.
 - 10 Diario de Sesiones cit., p. 60.
 - 11 Justino Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 121.
 - 12 Justino Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 122 y 123.
 - 13 Constitución de los Estados Unidos, artículo I, Sección V. Constitución argentina de 1853, artículo 53, siguiendo el proyecto de Alberdi (Art. 46), que adopta el modelo no-teamericano en vez de los precedentes argentinos, que fueron tomados en el texto uruguayo. (V. ENLILIO PAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, tomo VI, II parte, p. 774 y 785).
 - 14 JOSÉ ESPALTER, *Discursos Parlamentarios*, Montevideo 1941, tomo II, p. 192.
 - 15 JOSÉ ESPALTER, *op. cit.*, t. II, p. 185, 191, 196.
 - 16 Diario de Sesiones de la H. Cámara de Representantes, tomo LXXVII, año 1901, Montevideo 1902, pp. 42, 43, 634, 650, 661, 664; tomo LXXVIII, p. 50-51.
 - 17 Diario de Sesiones de la H. Cámara de Representantes, tomo IX, p. 57 y 65.
 - 18 Diario de Sesiones cit., p. 28.
 - 19 Ley de 13 de abril de 1893, artículo 47; ley 22 de octubre de 1898, artículo 47.
 - 20 Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, tomo LXXXIV, 1904-1905, Montevideo 1906, p. 431.
- Esta jurisprudencia no fue, sin embargo, constante. En un discurso pronunciado en el Senado el 18 de marzo de 1929, el doctor Alfredo García Morales, hizo el estudio histórico de sus cambios. (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo CXLV, página 127 y ss.).
- 21 La ley de 13 de abril de 1893 había con anterioridad, hecho juez al Poder Ejecutivo de las elecciones de las Juntas (Arts. 35, 47, 52 y 56). El mismo problema planteaba el artículo 4 de la ley de gobiernos locales de 1919, que hacía al Senado juez en apelación de las elecciones de los miembros de las Asambleas Representativas. La solución del problema debe ser idéntica en la Constitución de 1918 que en la de 1830.
 - 22 JOSÉ ESPALTER, *Discursos Parlamentarios*, tomo III, p. 439-440.
 - 23 Doctrinariamente se da el nombre de proclamación a la que hace la autoridad que ha efectuado el escrutinio, pero señalándose que los resultados no son definitivos hasta que se pronuncian las Cámaras. Ver ESMELIN, *Elements de droit constitutionnel*, tomo II, p. 392 y 359, nota 127.
 - 24 Este mismo fue el criterio seguido por las sucesivas leyes de elecciones. Ley 13-IV-93, artículos 23, 28 y 42; ley 22-X-98, artículo 28.

- 25 La ley de 1º de abril de 1830 asignaba a los jueces de Paz la competencia de anunciar por edictos el día que haya de hacerse elecciones y de citar para ellas por medio de los Tenientes Alcaldes a los ciudadanos de sus distritos (Art. 42). Conceptuamos que esta norma legal anterior a la Constitución fue derogada, o mejor dicho decayó, por ser contraria a lo dispuesto por el artículo 82 de la Carta de 1830.
- 26 MANUEL COLMEIRO, *Derecho Constitucional de las Repúblicas Hispano Americanas*, Madrid 1858, p. 231.
ESMEIN cita alguna excepción a esta regla, pero critica tales regímenes diciendo: ...*la convocatoria de los electores no es otra cosa que un acto de ejecución, ejecución de la ley electoral, pertenece por tanto al Poder Ejecutivo.* (*Éléments de droit constitutionnel*, 8 edition, París 1928, tomo II, páginas 353 y 392).
- 27 J. JIMÉNEZ DE ARECHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo III, p. 96.
Este fue siempre el criterio admitido. Por ejemplo leyes de 12 de febrero de 1840 y 9 de febrero de 1871 (Armand Ugón, Cerdeiras Alonso, Arcos Ferrand y Goldaracena, tomo II, p. 299 y tomo VIII, p. 333) prorrogan la fecha de las elecciones debido al estado de conmoción interna. El decreto de 27 de abril de 1878 prevé la prórroga genérica de las elecciones para el domingo siguiente cuando no pueden efectuarse en la fecha prevista por cualquier motivo (Art. 39). Creemos que esta autorización genérica era inconstitucional. Los fundamentos de esta tesis pueden encontrarse en JUSTINO E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Sobre suspensión de elecciones y garantías del acto electoral en Discursos Parlamentarios*, Montevideo 1937, p. 164.
- 28 JUAN E. PIVEL DEVOTO, *Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay*, Montevideo 1942, tomo I, p. 275.
- 29 PIVEL DEVOTO, (*op. cit.*, t. II, p. 233) señala en este decreto-ley el comienzo del proceso que llevará posteriormente a la separación orgánica entre las autoridades de contralor electoral y los órganos judiciales, ya que por primera vez se integraban las mesas receptoras con prescindencia de las autoridades judiciales.
- 30 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Cuestiones de Legislación Política y Constitucional*, Montevideo 1899, p. 125 y 139. JOSÉ ESPALTER, *Discursos Parlamentarios*, t. I, págs. 90, 96; t. II, p. 464; t. III, p. 238.
- 31 JUAN ANDRÉS RAMÍREZ, *Sinopsis de la Evolución Constitucional*, Montevideo 1949, pág. 105 y ss. JULIO T. FABREGAT, *La Tradición de Neutralidad en la Integración de la Corte Electoral*, Montevideo 1951, pág. 38 y ss.
- 32 JOSÉ ESPALTER, *Discursos Parlamentarios*, t. II, p. 464.
- 33 La Corte Electoral por Circular Nº 384 de 26 de noviembre de 1926 sostuvo que no había derogación tácita de la ley de 1922 por la ley de elecciones y, en consecuencia, afirmó que el escrutinio debía ser hecho por el Senado.
- 34 Proclamación de D. José Serrato, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo CXXVII, página 391; proclamación del doctor Juan Campistegui, Diario de Sesiones cit., tomo CXXXIX, página 196.
- 35 Diario de Sesiones cit., tomo CXLV, páginas 56, 87 y 134; tomo CXXVIII, página 391; tomo CXXXIX, página 196.
La Corte Electoral, sin embargo, en algunas ocasiones sostuvo una posición contraria, proclamando por sí a los miembros del Consejo Nacional de Administración (Ver mensaje del 22 de febrero de 1929, en Diario de Sesiones cit., CXLV, pág. 81).
- 36 A. DEMICHELI, *Los Entes Autónomos*, Montevideo MCMXXIV, p. 108, comentando en este aspecto el artículo 100 de la Constitución de 1918, decía: El Consejo Nacional, por último, en su carácter de tutor administrativo, es el órgano indicado para officiar de juez en las elecciones especiales de los consejos autónomos. Esta prerrogativa presenta un carácter jurisdiccional o contencioso, por cuyo motivo la substanciación de estas protestas debe realizarse de acuerdo con las normas generales que establezca la ley reglamentaria del artículo 100 sobre la cuestión de los recursos. Sólo es de hacer notar, que los demás recursos dependen de la voluntad legislativa, mientras que las protestas de las elecciones constituyen un recurso necesario y obligatorio, por ser dicha facultad privativa del Consejo Nacional.
- 37 HÉCTOR GROS ESPIELL, *Las constituciones del Uruguay*, Madrid 1956, página 69.
- 38 La Comisión de Constitución explicaba en estos términos la norma citada: "De poco valdrían las garantías establecidas anteriormente si los cuerpos que deben intervenir en los actos preparatorios del sufragio y en la elección misma, estuvieran formados por miembros de un solo partido político. Sería abrir ancha puerta al fraude". El medio de que las conquistas a que se refieren los párrafos anteriores no se tornen ilusorias reside en el contralor de los partidos en todo lo que concierne al

sufragio. (Diario de Sesiones de la H. Convención Nacional Constituyente, Montevideo 1918, t. II, p. 166).

39 J. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo X, página 117, indica como fuente, un proyecto del Doctor JUAN M. LAGO, publicado en el Diario *El Siglo* en 1916, que creaba una *Corte Suprema Electoral*. Decía al respecto el Doctor Lago: "En primer término podría crearse una Corte Suprema Electoral, de funcionamiento permanente, compuesta de un número impar de ciudadanos, que asumiría las facultades directivas y disciplinarias de todo el cuerpo electoral; ejercería las facultades administrativas correspondientes, nombrando los funcionarios de su dependencia; convocaría a comicios; señalaría fecha para la celebración de los mismos; decretaría la formación del censo; aprobaría las elecciones o declarararía su nulidad, total o parcialmente, por las causas determinadas que se expresaran en la ley; suspenderá la fecha del sufragio, etc., etc. Entendería además la Corte, en apelación, en las resoluciones de las autoridades que le estarían subordinadas. Todas estas serían atribuciones ejercidas con entera autonomía e independencia, sin otra intervención extraña que aquella que la ley atribuya, en su caso al Poder Judicial.

La elección de esa Corte Electoral se haría a dos grados, adoptándose la representación proporcional como medio de garantizar que estén representados en el acto de la elección y en la misma Corte todas las opiniones y partidos políticos".

Asimismo puede recordarse el proyecto presentado al Senado por el Senador don AMBROSIO RAMASSO en 1920. "Por este proyecto se creaba la Junta Electoral del Estado (Art. 1), cuyas competencias serían: 1°. Todas las fijadas por las leyes en materia electoral a la Alta Corte de Justicia; los archivos, libros y registros que, en tal materia, lleven o custodien esta corporación y la Dirección del Registro del Estado Civil, pasarán en su totalidad a poder de la Junta Electoral del Estado. 2° Formar el Registro Cívico Nacional con el conjunto de Registros, antecedentes y datos que pida o se le remitan de los departamentos, y en su hora, el padrón cívico de todo el país. A tal fin, propondrá a los Poderes Públicos todas las medidas conducentes o las adoptará estando en sus atribuciones.

3°. Proceder a la impresión y distribución de los cuadernos para la formación del Registro o del Padrón Cívico Nacional o de los departamentales, así como de todos los formularios y documentos a que se refiere el inciso 3° del artículo 9° de la Ley de Registro Cívico Permanente.

4°. Coleccionar en uno o más cuerpos sistemáticos, la jurisprudencia electoral, segregando sus principios regulares y formulando sobre ellos y los demás antecedentes, las reformas que proponga a la Asamblea General.

5°. Proyectar su presupuesto y, con los datos que requerirá de ellos, el de todos los institutos que sirvan la función electoral, elevando el todo, debidamente instruido, a la Asamblea General.

6°. Rendir cuenta anualmente a la Asamblea General de toda su gestión, acompañada de sus vistas o imprecisiones de futuro; y

7°. Ejercer, en fin, la superintendencia directiva correccional, consultiva y económica sobre todos los institutos que sirvan la función electoral, sean departamentales o seccionales, proveyendo a sus necesidades y velando o protegiendo su mejor función en todo tiempo. Tanto para ésta como para las demás atribuciones de su resorte comunicará directamente con la Contaduría General de la Nación o la Tesorería General del Estado, así como con las demás autoridades del país. Ninguna autoridad de departamento o de sección, por otra parte, podrá comunicar con las autoridades nacionales si no lo hace por intermedio de la Junta Electoral del Estado a menos que ésta la autorice a proceder de otro modo.

Se reputarán asimismo especialmente atribuidos a la Junta Electoral del Estado, el conocimiento y verificación de los diplomas objeto de observación o protesta de los diputados departamentales".

Y en la Exposición de Motivos se decía:

"Para fijar las atribuciones de la Junta he tomado en primer término, las que las diversas leyes han distribuido entre los Poderes Ejecutivo y Judicial como las de imprimir los formularios del Registro y de todos los recaudos, y proceder a la distribución de ellos, así como las apelaciones para ante la Corte de Justicia, etc.; he instituido, radicada en la nueva autoridad, la función de formar el Registro Cívico Nacional, como complemento de la Departamental, que incumbe ahora a las existentes, estableciendo además la fundamental de preparar y dar cima, en su día, a la formación del padrón cívico de todo el país, que tanto bien y tanta simplificación de exigencias y procedimientos puede darnos, aparte de crear una situación regular y sólida para el ciudadano. Le he agregado la obligación de coleccionar la jurisprudencia electoral y aislar sus principios reguladores, así como de no apartarse de ella al proyectar reformas en la materia de sus actividades, necesidad, ésta, como las enumeradas antes, hondamente sentida, siquiera en lo relativo a lo indispensable de una marcha paralela y armónica en los diversos institutos departamentales y seccionales; la de proyectar, como antes segregados a la disciplina interna de los diversos Poderes del Estado, que han venido siendo estos organismos electorales, sus presupuestos de gastos; la fiscalizadora de su propia actividad, de rendir cuenta año por año, a la Asamblea General, de toda su gestión; y finalmente, la de ejercer la superintendencia de la función electoral en todo el país ya que no es posible, como a mí ver no lo es,

la subordinación jerárquica de los organismos departamentales y primarios, por esencial razón de la función genuinamente libre y, en buen número de casos, de justicia electoral que deben desempeñar. Por necesidad de someter a un juicio—como de terceros, más desapasionados y sin duda mejor servido en preparación y experiencia—, he cargado a esta Junta Central el estudio y resolución de las protestas recaídas en la elección de diputados a las Asambleas Representativas Departamentales. Siempre he creído perjudicial para la seriedad y lesivo de la economía del trabajo de tales corporaciones, su intervención resolutoria en estos delicados negocios.

No espero, por otra parte, que pueda alcanzar los honores de la sanción legislativa; ningún proyecto mío la mereció, hasta hoy, bien que una parte de mis iniciativas parlamentarias anden, no obstante, en función ya, provenientes de procedencias diversas, tiempo después que yo las di como proyecto a las Cámaras de que fui miembro. Ni es de rigor, ni de simple necesidad tan sólo, que se sepa a quién pertenecen las iniciativas o las ideas; basta con que unas y otras se hagan carne y la vida colectiva saque provecho de esa encarnación. Buena mente no podemos aspirar a más los hombres públicos". Este proyecto fue pasado a informe de la Suprema Corte de Justicia que lo cursó el señor Fiscal de la Corte, el que se pronunció, en principio, en términos favorables a la iniciativa, siendo su dictamen tenido por pronunciamiento de la Corte. (El texto y todos los antecedentes, pueden consultarse a Jurisprudencia, Colección Abadie Santos, Digesto Cronológico, tomo XI, 1921 caso 2.844 págs. 555-575).

Aunque puede haber existido una influencia de estos proyectos en la labor preparatoria de la ley de 1924, siendo posible incluso señalar algunas similitudes particulares, es evidente que ninguno de ellos constituyó la fuente directa e inmediata de la Ley de Registro Cívico Nacional N° 7.690.

- 40 Sesión del 2 de enero de 1923. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 304, pág. 108.
- 41 Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 304, página 129.
- 42 El proceso parlamentario del proyecto se encuentra en Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312 y Diario de Sesiones del Senado, tomo 130.
- 43 Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XV, p. 457.
- 44 En carta enviada el 11 de abril de 1956, el Doctor Alvaro Vázquez nos dice: "Consideré, entonces, que la única manera de resolver la dificultad era la creación de un tribunal supremo de lo contencioso electoral, que tuviera la máxima autonomía, estructural y funcional, compatible con las normas constitucionales y legales vigentes. Redacté, al efecto, un proyecto, —que ahora es el Capítulo II de la Ley de Registro Cívico Nacional—, con la única modificación de que en lugar de llamarse a la nueva institución Supremo Tribunal Electoral, —como yo lo hacía—, se la denominó Corte Electoral. El Proyecto respectivo, aunque redactado enteramente por mí, fue presentado a la Comisión de los Veinticinco con la firma de Ismael Cortinas, junto a la mía. La institución, así creada, no tiene, pues, ningún antecedente extranjero. Por coincidencia, algunos meses después, recibí la Revue Trimestrielle de Droit Public, donde se insertaba un comentario sobre la creación de un supremo tribunal electoral en Checoslovaquia, pero, repito, ese hecho, desconocido por mí al redactar mi proyecto, no influyó ni podía influir, en su preparación".
- 45 El informe de la Comisión, refiriéndose a la Corte, decía: "...organismo que en su triple función jurisdiccional, administrativa y reglamentaria, en materia electoral tendrá una verdadera y amplia autonomía y significará realmente el órgano supremo de una especie de Poder del Estado, semejante al Poder Electoral..." (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, página 42).
- 46 Palabras del Representante Jude (Diario de Sesiones cit., páginas 63-64).
- 47 Esta tesis fue desarrollada extensamente por los representantes Vázquez (Diario de Sesiones cit., página 93), Ramírez (*op. cit.*, página 101) y Jude (*op. cit.*, página 107).
- 48 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARCELAGA, *La Constitución Nacional*, tomo X, página 133.
- 49 La primera Corte Electoral fue designada por la Asamblea General el 12 de enero de 1924 (Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XV, p. 457) y estuvo integrada de la siguiente manera: Por el *Partido Nacional*, como titulares: doctor *Duvimioso Terra*, doctor *Amador Sánchez* y señor *Claudio A. Viera*. Suplentes: del doctor *Duvimioso Terra*, los señores doctor *Francisco del Campo*, doctor *Juan A. de Luis*, doctor *Martín R. Echegoyen* y doctor *Zoilo Saldías*; del doctor *Amador Sánchez*, doctor *Ernesto F. Pérez*, doctor *Juan Labat*, señor *Vicente Robaina* y señor *Carlos Alberto Beltrán*; del señor *Claudio A. Viera*, doctor *Alvaro Vázquez*, doctor *Carlos M. Urioste*, señor *Aniceto Patrón* y *Carlos María Percovich*. Por la lista *Partido Colorado Viva el Ballismo*, como titulares, señor *Federico Moller de Berg* y señor *Genaro Gilbert*; suplentes del primer titular, señores *Daniel Gutiérrez*, *Luis Hierro*, *Duncan Batlle*

Berres y Héctor Álvarez Cina; del segundo titular, señores Daniel Gutiérrez, Luis Hierro, Duncan Batlle Berres y Héctor Álvarez Cina

Por la lista *Colorados Radicales*, sub-tema *Bandera Colorada*, titular señor Julio Abella y Escobar; suplentes: los señores doctor José Ramasso, doctor Raúl Jude, señor Arturo Delfemini y doctor Arturo Carbonell Debali.

Los otros tres titulares habían sido designados por la propia ley de 9 de enero de 1924 (Disposición Transitoria, Arts. I II y III) y eran los doctores *José A. de Freitas*, *Asdrúbal Delgado* y *Emilio Barbaroux*.

Esta primera Corte debía ejercer sus funciones hasta el 15 de abril de 1929 (Art. 10, disposición transitoria, ley 9 de enero de 1924).

La segunda Corte fue designada el 22 de abril de 1929 (Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XVII, p. 375) de acuerdo con el régimen de la ley de 9 de enero de 1924 (Art. 4º) y estuvo así integrada:

Por el *Partido Nacional*: titulares: *escribano Claudio Viera*, *doctor Enrique Sánchez Varela*, *señor Ernesto Pérez*, *escribano Gonzalo Cortinas*; Suplentes: señor Juan Torres Collazo, doctor Alberto Moroy, doctor Guillermo Stewart Vargas, doctor Angel de la Fuente, doctor Tomás Aguirre Rosello, señor Vicente Robaina, doctor Juan Labat, doctor Carlos María Urioste, doctor Carlos María Juanicó, señor Mariano García Selgas, doctor Enrique Martínez Haedo, doctor Javier Barrios Amorín, doctor Salvador Estradé, doctor Amador Sánchez, doctor Luis Ponce de León y señor Eduardo Ferrería.

Por el *Partido Colorado*: Titulares: *doctor José Pedro Varela*, *doctor Luis Piera*, *doctor Pablo de María*; Suplentes: señor Leopoldo Mendoza y Durán, señor Ezequiel Pérez, señor Osvaldo Acosta, señor Abel Pérez, señor José Scosería, señor Buenaventura Caviglia, señor Víctor Pérez Petit, señor Pedro Díaz, señor Rufino Peluffo, señor Enrique Saavedra, señor Pablo Bonavía, señor José R. Habiaga.

El 10 de julio de 1929, la Corte tomó conocimiento de que todos los titulares y suplentes elegidos por el lema *Partido Colorado*, habían presentado renuncia a sus cargos (Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XVII, página 427).

En la sesión del 8 de octubre de 1930, se proclaman por la lista del lema *Partido Colorado* (artículo 7º, ley 9 de enero de 1924), a los siguientes miembros (Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XVII, página 368):

Titular: *doctor Rafael Vece*; Suplentes: señor Luis Hierro, doctor José Salgado, doctor José Luciano Martínez y señor Alejandro E. Pesce. Titular: *doctor José G. Lissidini*; Suplentes: señor César Canessa, señor Genaro Gilbert, señor Carlos Cigliutti y doctor Huáscar Paradalla. Titular: *doctor Francisco S. Forteza*; Suplentes: señor Mario Sadí Barbé señor Angel Alberto Moreno, señor Isaias Ximénez y señor Daniel Herrera y Thode.

La ley de 15 de octubre de 1930 integró esta Corte Electoral con los señores *doctor José Cremonesi*, *doctor Asdrúbal E. Delgado* y *escribano Ulises Riestra* en calidad de titulares, estableciendo que los suplentes del señor Cremonesi serían los señores José P. Massera, Julio Llamas, Abel J. Pérez y Ezequiel Pérez; los suplentes del señor Asdrúbal Delgado serían los señores José A. de Freitas, Julián F. Saráchaga, Buenaventura Caviglia y Mauro Sierra y los suplentes del señor Ulises Riestra serían los señores Daniel García Acevedo, Andrés Lerena, Osvaldo Acosta y Orestes Barofio (Artículo 2º).

El 15 de abril de 1932 se designa la tercera Corte Electoral (Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XIX, p. 107), de acuerdo con el régimen establecido por la ley 8.693 de 14 de octubre de 1930 y estuvo compuesta así: Titular: *señor Alberto Arocena*; Suplentes: 1) José B. Frerrie, 2) Angel M. Cuzano, 3) Miguel Mercader y 4) Luis Pizzorno Scarone. Titular: *doctor Rómulo Muñoz Zeballos*; Suplentes: 1) José R. Franca, 2) Américo Olivera Luna; 3) Antonio M. Fernández y 4) Luis E. Quijano. Titular: *doctor Javier Barrios Amirín*; Suplentes: 1) Juan Jorge Manuel Haedo. Titular: *doctor Rafael Vece*; Suplentes: 1) Luis Hierro; 2) Fructuoso Leal, 3) doctor José Salgado y 4) Carlos M. Matos. Titular: *doctor José G. Lissidini*; Suplentes: 1) Carlos Cigliutti, 2) Alberto Zóboli, 3) Gonzalo Acosta y Lara y 4) Agustín L. Bisio. Titular: *doctor Héctor L. Ferreira*; Suplentes: 1) doctor José Ramasso, 2) Luis Otero, 3) doctor Arturo Carbonell Debali y 4) Justo Tourn.

Los restantes tres miembros eran los doctores José Cremonesi, Asdrúbal Delgado y escribano Ulises Riestra, designados por el artículo 2 de la ley de 15 de octubre de 1930, que, de acuerdo con lo establecido en el inciso 5º del citado artículo 2º, debían durar hasta el 15 de abril de 1935.

Por decreto ley Nº 8.978 del 22 de abril de 1933, durante el régimen de facto, el Presidente de la República declaró disuelta la Corte Electoral; nombró Interventor al doctor Miguel Becerro de Bengoa y encomendó a la Asamblea Deliberante la integración del Cuerpo, lo que se efectuó el 10 de mayo de 1933 en la siguiente forma: *doctor José Irureta Goyena*, *doctor Mauro Sierra*, *doctor Leopoldo Mendoza y Durán*, *doctor José Ramasso*, *señor Aquiles Espalter*, *señor Alberto Arocena* y *señor Rómulo Muñoz Zeballos*.

La disposición transitoria letra h) de la Constitución de 1934 dispuso que los miembros de la Corte Electoral cesarían dentro de los treinta días de iniciado el primer período ordinario de la nueva Legislatura, el que se abriría el 18 de mayo de 1934, (disposición transitoria letra e).

La Asamblea General designó el 8 de agosto de 1934, la nueva Corte Electoral (Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XXI, página 18) que se integró del modo siguiente, según el régimen que había establecido la ley 9.034 de fecha 9 de mayo de 1933:

Neutrales. Titulares: *doctor Alfredo J. Pernín, José Aguerre y escribano Avelino Brena*, y como Suplentes, los doctores José A. de Freitas, Mauro Sierra, Aristides Delle Piane, José Sanna, Osvaldo Acosta, Abel J. Pérez, José L. Mullín, Cesáreo Villegas Suárez y señor Juan A. Zubillaga; *como delegados del Partido Nacional*, y para titulares los señores *Felipe Amorín Sánchez y Luis Eduardo Quijano* y para suplentes, los señores Carlos F. Uría, Manuel Fernández Quintana, Alberto Artagaveytia, Ernesto Galmés, Américo Martínez Jauregui, Carlos María Pérez Dóbal, Alfredo Inciarte y Juan M. Verdier; *como representantes del Partido Colorado*, como titulares, el *doctor José Ramasso* y el *escribano Fructuoso T. Leal* y para suplentes los señores Carlos M. Saralegui, Luis C. Tammaro, Romeo J. Spera, Roberto J. Urta, Santos F. Arribio y Víctor Alvarez Menéndez.

El 7 de setiembre de 1938 se designó a la nueva Corte Electoral (Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XXI, p. 37), según el régimen de la ley N° 9.645 de 15 de enero de 1937. Sus miembros eran:

Neutrales. Titular: *doctor José A. de Freitas*; Suplentes: *doctor Daniel García Acevedo, doctor Lorenzo Barbagelata y don Benjamín Coelho de Oliveira*; Titular: *doctor Adolfo Folle Joaquinó*; Suplentes: *doctor Eduardo Monteverde; doctor Tomás J. Perdomo, escribano Mario Guadalupe y escribano Mario Henón.*

Delegados del Partido Colorado. Titulares: *doctor Damián Vivas Cerantes*; Suplentes: *C. Villegas Suárez, F. Travieso y Juan Carlos Gómez Haedo.* Titular: *doctor Julián de la Hoz*; Suplentes: *doctor Víctor Pérez Petit, señor Amadeo Almada y señor Eduardo Fonticelli.*

Delegados del Partido Nacional. Titular: *doctor Felipe Ferreira*; Suplentes: *señor Américo Martínez Jauregui, doctor Julio C. Moreira y doctor Juan C. Nario.* Titular: *doctor Juan José Fraga*; Suplentes *señor Carlos Uría, señor Antonio M. de Freitas y doctor Julio Pons Echeverri.*

El 24 de febrero de 1942, por decreto-ley N° 10.126, durante el gobierno de facto del General Balmóir, fue intervenida la Corte Electoral y se nombró interventor al doctor José Ramasso.

Por decreto ley N° 10.129 de 18 de marzo de 1942, al mismo tiempo que se daba un nuevo estatuto para la Corte, se la integró de la siguiente manera:

Titulares: *doctor José Irureta Goyena, doctor José Ramasso, doctor José Pedro Segundo, doctor Abel Zamora, escribano Ignacio Arcos Ferrand, doctor Carlos Salvaño Campos y doctor Eduardo Roubaud.* Suplentes: *doctor Liborio Echeverría, doctor Aparicio Méndez, doctor Enrique Saavedra, doctor Luis Dayvière, doctor José Pedro Coelho de Oliveira, doctor Max Guyen y doctor Gilberto Pratt de María.*

En las sesiones de los días 30 y 31 de diciembre de 1947, la Asamblea General designó una nueva Corte Electoral (Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XXIV, páginas 361 y 377) de acuerdo con el procedimiento nuevo de la ley N° 11.004 de 24 de diciembre de 1947 que estuvo así integrada: *Neutrales: doctor Melitón Romero, doctor Raúl Baetghen, Aurelio Terra Arocena, doctor Estanislao Valdéz Olascoaga y doctor Juan C. Patrón*, como titulares; y como suplentes: doctores Aristides Delle Piane, Raúl Negro, Juan P. Ureña, Octavio Moratá Rodríguez, Nicolás Storace Arrosa, escribano Mario Henón, doctor Buenaventura Caviglia, doctor Luciano Laósaure Casaravilla, doctor Ismael Dupetit Saint Girons y profesor David Bonilla Fontes.

Como titulares por el *Partido Colorado: doctor Atilio Detomasi y don Ignacio Bazzano*, y como suplentes respectivos, don Renán Rodríguez, don Aramis Gómez Berisso, don Carlos Walter Cigliutti y don Ricardo Barbé; y por el *Partido Nacional*, como titulares: *doctor Juan José Fraga y don Pablo G. Ríos*, y como suplentes, escribano don Dardo Ortiz, don Ricardo H. Tula, don Alvaro Alzugaray y don Horacio Berdou.

Después de múltiples integraciones provocadas por fallecimiento y renuncia de sus titulares y suplentes, así como por la aplicación del artículo 14 de la ley de 9 de enero de 1924 a los miembros doctor Juan José Fraga y escribano Alvaro Alzugaray, la Corte había quedado integrada así: doctor Raúl Negro, profesor David Bonilla Fontes, don Aurelio Terra Arocena, doctor Juan P. Ureña, don Carlos W. Cigliutti y escribano Ricardo H. Tula.

El 18 de enero de 1957, la Asamblea General designó la siguiente Corte Electoral:

Miembros Neutrales. *Raúl E. Negro* (titular), Francisco Panizza y Jorge Peirano Facio (suplentes); *Juan P. Ureña* (titular), Guzmán Vargas y Enrique Vescovi (suplentes); *David Bonilla Fontes* (titular), Miguel A. Carvallido y Carlos Queralto Orbe (suplentes); *Juan Pedro Zeballos* (titular), Hernán Pereira Machado y Angel Silvaniño (suplentes); *Gilberto García Selgas* (titular); *Juan Geninazzi y H. González Mullin* (suplentes).

Miembros Partidarios. Partido Colorado. *Rafael Vece* (titular), Washington Abdala y Adela Reta (suplentes); *Carlos W. Cigliutti* (titular), Aramis Gómez Berisso y Eduardo J. Ambrosini (suplen-

tes). *Partido Nacional. Abalcázar García* (titular), Ricardo H. Tula y Fermín J. Garicoits (suplentes); *Alfonso Ferrería* (titular), Carlos M. Pérez Dobl y Héctor H. Requiterena (suplentes).

- 50 Esta difícil armonización de las competencias de la Corte Electoral, con la atribución de las Cámaras de ser jueces de la elección de sus miembros dio lugar a extensos y enconados debates. Por su interés puede consultarse el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo CXLV, página 125-135. La cuestión que se discutió hasta 1934 era principalmente la de saber si las Cámaras podían realizar un nuevo escrutinio o debían aceptar el efectuado por la Corte. Privó siempre, aunque con discrepancias, la posición afirmativa. Con respecto a si se podían revisar la validez de las inscripciones en el Registro Cívico, el texto del artículo 164 de la ley 7.812, cerraba toda posibilidad al respecto.
- 51 Diario de Sesiones de la III Convención Nacional Constituyente, Montevideo 1935, tomo II, pág. 179.
- 52 Diario de Sesiones cit., tomo II, página 72.
- 53 Diario de Sesiones cit., tomo II, página 179.
- 54 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo X, página 128.

La extensa nómina de leyes que atribuyen competencias específicas a la Corte Electoral, se inicia con la Ley Nº 9.295 de 3 de marzo de 1934, referente a la integración del Directorio del Frigorífico Nacional con dos representantes de los ganaderos y en la actualidad cuenta con más de trece leyes. Serán estudiadas particularmente al analizar las competencias de la Corte.

- 55 El antecedente nacional inmediato de la idea de hacer a la Corte Electoral juez de las elecciones, se encuentra en la ley Nº 9.318 de 16 de marzo de 1934, destinada a regular el plebiscito de ratificación constitucional que se efectuaría el 18 de mayo de 1934, así como el acto electoral que se realizaría el mismo día. Se establecía a texto expreso que la Corte sería el juez de la elección con apelación ante el Cuerpo que integraría el electo.
- 56 Actas de la Comisión de Constitución de la III Convención Nacional Constituyente, página 23. Parecería que originariamente la idea de extraer esta competencia a las Cámaras se debió al doctor Echegoyen de acuerdo con una manifestación hecha por el Sr. Dr. Pereira Bustamante. V. pág. 99.
- 57 Diario de Sesiones cit., página 179.
- 58 Diario de Sesiones cit., tomo II, página 72.
- 59 El artículo 280 de la Constitución de 1934, decía:

La organización, forma de elección y los procedimientos de los órganos electorales serán los establecidos por la ley con las garantías preceptuadas en la Sección III para su reforma. El artículo era aplicable a la Corte de ser ésta un órgano electoral. En cambio el inciso 3º del artículo 277 de la Constitución de 1942 suprimió las palabras *para su reforma*. La modificación fue sensata y tendió a aclarar que eran aplicables a la elección de los órganos electorales, las garantías previstas en el artículo 68 de la Constitución. La Carta de 1934 en el artículo 280 parecería expresar que sólo eran aplicables las garantías de mayoría especial que la Sección III (Art. 68, Num. 7) establecía para la modificación o interpretación de las leyes de Registro Civil y de Elecciones. Sin embargo, aún sin el cambio operado en 1942, todas las garantías de la Sección III, eran aplicables por virtud de lo dispuesto en el artículo 68, numeral 6.

Pero el problema más serio es determinar si la Corte Electoral es o no una *corporación de carácter electivo*. Si se adopta la posición afirmativa, tanto en la Constitución de 1942 (Art. 280, Num. 6) como en la actual (Art. 77, Num. 6), la Corte Electoral debe ser *elegida* con las garantías del artículo 77. El problema, como ya se ha visto se plantea al discutirse la ley de 1924 para determinar si era aplicable a la integración de la Corte la representación proporcional integral. Hoy, como hay una norma constitucional expresa que da otra forma de integración (Art. 324), la cuestión tendría interés para saber si la votación de la Asamblea General debe ser por voto secreto y obligatorio (Art. 77, Num. 2).

Por nuestra parte pensamos que el artículo 77 numeral 6 no se refiere a la Corte Electoral ya que este órgano no es una corporación de carácter electivo en el sentido que tiene la expresión en la norma constitucional citada. Esta conclusión se basa en que, si bien comprendemos que la Constitución utiliza la palabra *elección* genéricamente, en dos acepciones distintas, por lo cual podría decirse que la Corte Electoral es un órgano de carácter electivo (Arts. 324 y 85 Num. 18), y que además el acto de la Asamblea designando a los integrantes de la Corte es, como se verá, de carácter electoral desde el punto de vista material, creemos que en el artículo 77 numeral 6 la palabra está usada, cuando califica a las corporaciones que se designen para intervenir en las cuestiones del sufragio, sólo en una de sus acepciones, la de actividad electoral del Cuerpo Electoral. Y ello sería así porque las garantías del artículo 77, aplicables a la elección de esas corporaciones, son, en gran parte, in-

conciliables con cualquiera otra actividad electoral que no sea la del Cuerpo Electoral. Tal es el caso de la inscripción obligatoria en el Registro Cívico (Art. 77, Num. 7), y, en cierto sentido y no de manera tan absoluta, el voto secreto y la representación proporcional.

ARÉCHAGA, con otra argumentación, llega a similares conclusiones (*La Constitución Nacional*, tomo X, páginas 173 y 174).

- 60 En el inciso 2º del artículo 152 se modificó la mayoría exigida por el inciso 2º del artículo 153 de la Constitución de 1934, estableciéndose que para anular total o parcialmente una elección se requeriría el voto conforme de la mayoría absoluta de componentes de ambas Cámaras.
- 61 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo X, páginas 164, 165 y 166.
- 62 *La Reforma Constitucional de 1942*, Montevideo 1946, página 326.
- 63 Durante el proceso de la reforma de 1942, los proyectos que sirvieron de base al futuro artículo 277, hacían referencia al órgano elector. Se aprobó un proyecto del doctor Karmfrez que decía en su inciso 2º: *Serán nombrados por 2/3 del total de la Asamblea General, dentro de los treinta días siguientes a la apertura del período de cada Legislatura*. Después de un debate del que resultó que la Constitución prevería la integración de la Corte por la ley, con miembros partidarios, se encomendó al doctor Amézaga la redacción del nuevo texto. Sin duda por omisión y luego por inadvertencia, no se dijo en el artículo proyectado que los miembros serían designados por la Asamblea General lo que estaba en el espíritu de todos. (*La Reforma Constitucional de 1942*, Montevideo 1946, páginas 257 y 258).

CAPÍTULO III

La Corte Electoral Naturaleza jurídica

1) La creación de la Corte Electoral por la ley N° 7690 de 9 de enero de 1924 y su posterior constitucionalización en las Cartas de 1934, 1942 y 1952, planteó y plantea todavía hoy, el difícil problema de la determinación de su naturaleza jurídica.

La cuestión se trató en la discusión de la ley citada y hubo referencias a ella en el proceso de la elaboración de las constituciones de 1934, 1942 y 1952. Sin embargo, en especial cuando se redactaron los textos constitucionales, si bien se vio el problema jurídico derivado de la existencia de la Corte Electoral y se emitieron opiniones al respecto, no hubo nunca un análisis serio y meditado, ni un debate esclarecedor en torno a esta cuestión. Recapitulemos, por tanto, las opiniones que a este respecto se han emitido en las ocasiones recordadas; luego analizaremos lo que doctrinaria y jurisprudencialmente se ha dicho del problema, para, finalmente, exponer y fundar nuestra opinión.

2) En el proceso de elaboración de la ley de 9 de enero de 1924, se expusieron sobre la cuestión de la naturaleza jurídica de la Corte diversas opiniones.

En el informe de la Comisión de los Veinticinco, redactado según sabemos por el doctor Alvaro Vázquez, se dice al respecto:

El proyecto establece dos estructuras paralelas, que mantienen entre sí una relación íntima, determinada y regulada por las necesidades de su cooperación y por su diferenciación funcional. La segunda significa y encarna una especie de Poder del Estado, está definida en su actividad por la ley. Para organizar, regir y coordinar el funcionamiento de todas las autoridades y Oficinas Electorales se ha instituido una Corte Electoral, organismo que en su triple función jurisdiccional, administrativa y reglamentaria, en materia electoral, tendrá una verdadera y amplia autonomía y significará realmente el órgano supremo de una especie de Poder del Estado, semejante al Poder Electoral, que tantos tratadistas han intentado definir y que aunque incompleta, fragmentaria y en embrión, estaba ya parcialmente encarnado en nuestras Juntas Electorales que, en ciertas materias y oportunidades, era de carácter casi autárquico.¹

Al comenzar la discusión general se planteó de inmediato este problema. El representante Jude abrió el debate sobre el punto diciendo:

Desde luego, señor Presidente, cuando leí el funcionamiento, las atribuciones, la organización, declaro que me asaltaron de inmediato escrúpulos serios sobre la constitucionalidad de su implantación. Y esas dudas se tonificaron más todavía cuando leí el ilustrado informe de la Comisión dictaminante. Dice el miembro informante que es una especie de Poder del Estado y luego agrega: este instituto es semejante al Poder Electoral que tantos tratadistas han intentado definir; todo esto hizo que se ahondara más todavía en mi espíritu la duda sobre la constitucionalidad de este instituto.²

Ante esta seria objeción, tan someramente expuesta, no se habla ya más en el proceso legislativo de la ley de 9 de enero de 1924, de que la Corte Electoral sería *una especie de Poder del Estado*. En una extensa exposición, el doctor Alvaro Vázquez cambia de frente y se refiere a la Corte en estos términos:

Qué se ha hecho pues? Se ha establecido un organismo autónomo capacitado para regular en forma independiente las relaciones que se derivan de la adquisición del derecho del sufragio. La Constitución de la República autoriza el reconocimiento o la creación de entidades autónomas para desempeñar los diversos servicios que constituyen los fines de la actividad del Estado; no ha puesto ninguna limitación de carácter taxativo, no niega la posibilidad de que el Estado adquiera nuevas actividades o las confíe a organismos autónomos o desdoble las existentes o dé nuevas formas a las que ya rigen. Esto es lo que se ha hecho: crear una entidad autónoma... y continúa: Los Poderes del Estado son entidades que en forma ficta coparticipan de la Soberanía Nacional, son entidades desdobladas del Ente único e indivisible

que es la Soberanía Nacional. Una característica suprema los define. Tienen jurídicamente facultad de querer, facultad de decidir independientemente en forma suprema, en forma soberana. Esta condición esencial para definir un Poder del Estado falla, y nadie puede encontrarla aquí en la nueva institución creada. Entonces, sería –ya que no puede tratarse allí de un Poder del Estado– una entidad que usurpase algún poder de los que pertenecen o deben pertenecer constitucionalmente a los demás Poderes del Estado? Tampoco puede demostrarse aquí ese aserto.³

El diputado Jude, ante este cambio, vuelve a hacer uso de la palabra, criticando la tesis en virtud de la cual la Corte Electoral sería un organismo autónomo de aquellos que la Constitución autorizaba a crear, diciendo:

El señor Diputado preopinante fundaba la constitucionalidad en la razón de la autoromía y decía que el artículo 100 admite la creación de corporaciones de esta naturaleza, enteramente autónomas. Yo estoy con él, señor Presidente, si se tratara de una función absolutamente administrativa. Es eso lo que ha querido significar el artículo 100. Lo que ese artículo ha querido significar, es que los servicios de la Asistencia Pública, los distintos servicios del dominio industrial del Estado pudieran ser ejercidos por organismos autónomos..., pero lo que no ha dicho nunca... es que admite que se pueden constituir cuerpos autónomos dentro del Poder Judicial.⁴

El doctor Ramírez, inclinándose por la constitucionalidad del proyecto, decía:

En realidad se puede afirmar que creamos una nueva entidad, una organización especial, no a expensas de los demás Poderes del Estado, sino tomando facultades que, indebidamente y en perjuicio de los intereses públicos han sido confiados en diversas épocas a diferentes Poderes del Estado, por las leyes y no por la Constitución.⁵

Finalmente el doctor Jude cesa en su crítica y acepta el proyecto con estas palabras:

Se trata de un Ente –y llamo la atención de los señores diputados– un poco raro, extraordinario, que tiene funciones que no tiene nadie y que, se supone, no obstante, que no viola absolutamente ningún precepto constitucional, al constituirlo. En esa inteligencia, yo le voy a dar mi voto.

De estas transcripciones resulta que en el informe de la Comisión de los Veinticinco se decía, un poco vagamente, que la creación de la Corte Electoral importaba la creación de una especie de Poder del Estado, el Poder Electoral. Ante una objeción constitu-

cional de innegable fuerza hecha por el representante Jude, no se insistió en esta posición y se habló de que la Corte sería un Ente de naturaleza especial, cuyo establecimiento derivaba de la autorización constitucional de organizar servicios autónomos. Se objetó nuevamente esta tesis afirmando que la descentralización autorizada por la Constitución en el artículo 100 se refería a determinados servicios administrativos y sólo incluiría los casos enumerados de dicha norma. Esta objeción no fue, en nuestro entender, válidamente contestada, y sin más debates se aprobó la creación del nuevo organismo.

Para nosotros la creación de la Corte Electoral en la ley N° 7.690 de 9 de enero de 1924, significó una clara violación del sistema constitucional de la Carta de 1918.

No era posible, en primer término, si era eso lo que se pretendía, crear por ley un nuevo Poder de Gobierno.⁶ Compartimos al respecto la opinión de Aréchaga cuando dice:

En un sistema constitucional como el nuestro, fundado en el principio de la separación de poderes, no se puede llamar Poder a un órgano cuya existencia está dependiendo exclusivamente de la ley ordinaria. No es propio del principio de la separación de Poderes, que la sobrevivencia, la existencia de uno de los Poderes, esté dependiendo de la voluntad de los otros. Por consiguiente, no es posible concebir que pueda ser llamado Poder independiente del gobierno un órgano que no tiene título de nacimiento en la propia Constitución, sino simplemente en la ley ordinaria. Los Poderes del Gobierno nacen de la Constitución y no de la ley.⁷

En el sistema de la Constitución de 1918, no se prevía más que la existencia de tres Poderes de Gobierno: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (Art. 15, Sec. III). Obvio es, entonces, que por ley no se podía crear un cuarto poder. Pero, ¿podría decirse acaso, —como se afirmó— que lo que se establecía era el llamado Poder Electoral, no enumerado, pero supuesto por la Constitución? (Arts. 14, 15, 19 y 27). Evidentemente no. Aún en el caso de que se admitiera la existencia de este *Poder Electoral*, él se caracterizaría por el ejercicio de la función electoral atribuida por la Constitución al Cuerpo Electoral. La Corte que se creaba en la ley N° 7690 no cumplía la función electoral, sino que, tan sólo, realizaba actos jurisdiccionales, actos administrativos y actos reglamentarios dirigidos a controlar y reglamentar el proceso electoral.

De modo que era evidente que no se podía crear un nuevo poder con el establecimiento de la Corte Electoral, ya que tal cosa era irrealizable formal y materialmente.

¿Podría, entonces, admitirse que el organismo que se creaba era un Ente de los previstos en el artículo 100 de la Constitución? Pensamos que no. El artículo de la Carta de 1918 establecía un sistema de descentralización por servicios, aplicable al dominio industrial del Estado, a la Enseñanza y a la Asistencia Pública. Sólo los órganos que cumplieran estos servicios podían ser organizados bajo el régimen autonómico del artículo 100. Si la Constitución, como sistema excepcional, autorizaba que algunos servicios, taxativamente enumerados, se organizaran en forma autónoma, era evidente que fuera de éstos, el legislador no podía dar esa autonomía a otros servicios.

La Carta de 1918 no preveía, fuera del régimen autonómico del artículo 100 y de las autonomías locales (Arts. 130-142), ninguna estructura institucional extraña a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que pudiera organizarse no atendiendo a las expresas normas constitucionales aplicables, a la sistemática interna de estos poderes y a la situación jurídica de los distintos órganos que los componían.

De modo que si la Corte Electoral era durante la vigencia de la Constitución de 1918, un órgano extraño dentro del sistema constitucional, es necesario concluir que su establecimiento por vía legal significó entonces una clara inconstitucionalidad.

3) La Carta de 1934, como se ha visto, constitucionalizó la existencia de la Corte. Durante el proceso de elaboración de la nueva Constitución, repetidas veces se hizo mención al problema de su naturaleza jurídica, aunque nunca la cuestión fue totalmente discutida y analizada.

Al establecerse en la Comisión de Constitución de la III Convención Nacional Constituyente, la sub-Comisión para el estudio de la Justicia Electoral, se produjo el siguiente dialogado:

El doctor Echegoyen señala dos cuestiones previas que sería necesario encarar: la posibilidad de crear el Poder Electoral y determinar si es posible que la Corte Electoral resuelva en definitiva sobre los poderes de los Senadores

y Diputados. El doctor Abadie Santos cree que en nuestro país ya está creado el Poder Electoral, que entiende en lo relativo al régimen pre-Electoral y post-Electoral. El doctor Salgado cree que en esta materia debe hablarse de Justicia Electoral y no de Poder Electoral para evitar un problema muy discutido.⁸

En esta ocasión las actas no recogen ninguna otra precisión al respecto.

En el informe de la Comisión de Constitución sobre la Sección XVIII del proyecto, titulado *De la Justicia Electoral*, se lee:

Para no plantear un problema más de forma que de fondo se ha prescindido de proponer para este capítulo la denominación de Poder Electoral. Se le denominará Justicia Electoral, aludiendo al problema técnico que afecta a la clásica división tripartita de los Poderes, pero, se atiende el contenido funcional de una manera precisa e inequívoca.⁹

Es decir que, decidida la creación constitucional de la Corte Electoral, no se analizó su naturaleza jurídica, sino que se pasó sobre la cuestión con la misma vaguedad con que el problema se planteó originariamente en la Comisión.

Y por último, en el discurso pronunciado por el constituyente doctor Martín R. Echegoyen, al clausurarse las sesiones de la Convención, se dice sobre esta materia:

En el capítulo de la Justicia Electoral organizamos, respondiendo al pensamiento de los propios realizadores de la reforma de 1924, un verdadero Poder del Estado. No lo denominaremos así de un modo formal pero la verdad es que la Corte Electoral se moverá dentro del cuadro institucional como un verdadero poder del Estado.¹⁰

4) En el proceso reformista de 1951 hay una referencia a este problema en el informe en mayoría de la Comisión, cuando se afirma:

El proyecto mantiene la organización de la justicia electoral con tal grado de autonomía funcional y técnica, que viene a constituir un verdadero Poder del Estado.

Se refuerza la consideración del órgano como cuasi Poder del Estado, comprendiéndose a sus miembros entre los magistrados que pueden ser objeto de juicio político.¹¹

De estas transcripciones resulta que tanto en 1934 como en 1952, hay referencias a la naturaleza jurídica de la Corte duran-

te el proceso de elaboración constitucional, pero el constituyente no hizo en ninguna de esas dos ocasiones, una afirmación radical, precisa y clara al respecto. Ni el tema se discutió en un planteamiento serio del problema, ni hubo una aceptación unánime de las expresiones circunstanciales que sobre él se vertieron.

5) En la doctrina nacional, José Pedro Massera, sin efectuar un estudio directo de esta cuestión, emitió una opinión sobre la naturaleza jurídica de la Corte en su monografía titulada, *¿Puede la Corte Electoral derogar leyes por ser contrarias a la Constitución y corregirlas, para adoptarlas a ésta?*,¹² trabajo en el que afirmó que este órgano es una rama de la Administración en materia electoral, una *rama desgajada del Poder Ejecutivo en la materia electoral*.

El profesor Aparicio Méndez, estudiando la situación institucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, llega a las siguientes conclusiones, aplicables, —de acuerdo con su pensamiento—, a la Corte Electoral.

Si tuviéramos que calificar el Instituto diríamos que se trata de una organización a la que el constituyente le atribuyó importancia fundamental, elevándola casi a la categoría de un Poder. Un rápido examen del texto constitucional demuestra que estableció tres servicios: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas, con poderes propios de decisión, sin incluirlos como ocurre con los otros servicios dotados de parecidas atribuciones —los Entes Autónomos y Descentralizados—, en la órbita del Poder Central. De la letra como del contexto constitucional, se desprende que ninguno de estos tres institutos tienen la calidad institucional de ente autónomo regimentado o sistematizado de acuerdo con nuestra tradición administrativa. No le son aplicables, en efecto, los preceptos que sobre la vigilancia fije el artículo respectivo de la Carta Política ni muchas de las soluciones expresamente previstas para ellos.¹³

Justino Jiménez de Aréchaga en su curso sobre la Constitución de 1942, ha efectuado un agudo análisis de la cuestión. Lo fundamental de su pensamiento se resume en estas transcripciones:

Para admitir la existencia de un cuarto Poder es necesario, por tanto, que pueda admitirse la existencia de una cuarta función. Y ya hemos visto en esa enunciación muy somera de las competencias de la Corte Electoral, que en realidad ella no permite sostener la existencia de una cuarta función. Todas

esas competencias la Corte Electoral las ejercita, ya sea mediante actos administrativos o mediante actos jurisdiccionales...

Por consiguiente, no creo que la Corte Electoral constituya un cuarto Poder, ni que sea la cabeza del órgano supremo jerárquico de un cuarto Poder.

El doctor Massera, en el estudio que ya he citado, llama a la Corte Electoral rama de la Administración en materia electoral. Yo comparto esta opinión del doctor Massera. A mi juicio, la Corte Electoral es una rama de la Administración; es una rama del Poder Ejecutivo *latu sensu*, con un alto grado de especialización funcional. Sus cometidos se refieren todos al proceso eleccionario, con una amplísima autonomía funcional y técnica. No puede recibir instrucciones ni órdenes del Poder Ejecutivo Central ni de ningún otro poder del Gobierno. Su situación jurídica es semejante a la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Podría decirse que es un órgano de jurisdicción constitucional, como denomina Waline a los que ejercen cierta forma de función jurisdiccional sin ser integrantes del Poder Judicial.

¿Es un Ente Autónomo? También se ha preguntado si no podría considerarse a la Corte Electoral como un Ente Autónomo, asimilándolo a esos otros Entes Autónomos de los cuales ya nos hemos ocupado.

Yo creo que se puede decir que la Corte Electoral es un órgano supremo de una Administración autónoma que no constituye un Ente Autónomo en el sentido que a esta expresión le da el texto de la Constitución.¹⁴

Posteriormente precisó estos conceptos con motivo de un caso judicial. En tal ocasión dijo:

Que la Corte Electoral es en rigor, un Ente Autónomo, con amplia autonomía técnica y funcional, no sometido al mismo disciplinamiento que los Entes Autónomos a los cuales la Constitución así denomina.... La Constitución distingue tres clases de Entes Autónomos: a) Los industriales y comerciales; b) los culturales; c) los Entes Autónomos a los cuales no aplica tal denominación, dotados de un régimen jurídico especial: Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas y Corte Electoral. En cuanto no constituyen otros tantos Poderes distintos del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, y en cuanto ejercen poder étatico, hay que concluir que esos tres centros de autoridad integran alguno de los Poderes organizados por la Constitución: integran la Administración.¹⁵

6) El Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación dictaminando en este mismo asunto dijo:

Sin embargo, la Constitución no conceptúa a la Corte Electoral como un Ente Autónomo sino como algo de un tipo jurídico distinto según se desprende de varios de sus textos, entre ellos el artículo 59 (que se refiere separadamente a la Corte Electoral y a los Servicios Descentralizados); el artículo 921 (que

en sus incisos 1º y 2º repite el mismo distingo); los artículos 185-207 (disposiciones que bajo el membrete común De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados), reglamentan esos servicios sin eludir absolutamente para nada a la Corte Electoral, y que con manifiesta claridad únicamente tipifican como Entes Autónomos (rectius: autárquicos) a ciertos servicios del dominio industrial o comercial del Estado, —artículo 185— y del orden docente —artículo 204—; y, por último, el artículo 221 (que insiste en el distingo de los artículos 59 y 91).

Por otra parte, si bien en un primer examen se advierten entre la Corte Electoral y los Entes Autónomos algunos elementos y rasgos de similitud que podrían inducir a asimilar aquélla a éstos, esa similitud aparece desautorizada por la regulación particular que hace la Carta, de la Justicia Electoral, en su Sección XVIII (Arts. 322-328).

Atendiendo a esa reglamentación —y a la reiterada unidad de tratamiento que otras normas dan a la Corte Electoral y a los Poderes de Gobierno clásicos, en algunos aspectos— encuentra el infrascrito que más que la tipificación como ente autónomo, de dicha Corte, se compadecería con la naturaleza jurídica de este organismo, de todo ello resultante, su cualificación como un verdadero Poder de Gobierno, de acuerdo con las ideas relativas a este tipo de estructura constitucional sustentada por nuestro recordado Profesor Justino E. Jiménez de Aréchaga, (*El Poder Ejecutivo y sus Ministros*, Montevideo, 1913, t. I, Págs. 21 y 55). Sobre todo después de la desaparición de nuestras constituciones, de la norma que preceptivamente reducía los Poderes de Gobierno a los tres tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Const. 1830: Art. 14; Const. 1918: Art. 15; Const. 1934: Art. 72; Const. 1942: Art. 72; Const. 1952: Art. 82).¹⁶

Y la Suprema Corte de Justicia sostuvo este mismo criterio al dictar sentencia en el caso citado. En tal ocasión decía la Corte:

todo ello condice mejor, sin lugar a dudas, con la categorización de Poder de Gobierno a que alude el Sr. Fiscal de Corte en su dictamen, coincidente con la opinión emitida en el informe de la Comisión de Reforma de la Cámara de Representantes, cuando decía: El proyecto mantiene la organización de la justicia electoral con tal grado de autonomía funcional y técnica, que viene a constituir un verdadero Poder del Estado. Se confiere de nuevo a la Corte Electoral la última palabra en materia eleccionaria, haciéndola Juez privativo de todas las elecciones. Y agregaba: De nuevo se restablece esta competencia que es una judicatura especial, en manos del órgano electoral superior. Y más adelante decía: Al texto expreso se extiende la jurisdicción de la Corte Electoral a los actos de plebiscito y de referéndum. Se refuerza la consideración del órgano como cuasi Poder del Estado, comprendiéndose a sus miembros entre los magistrados que pueden ser objeto de juicio político.¹⁷

Asimismo, puede recordarse, entre los antecedentes respecto de las opiniones expuestas jurisprudencialmente sobre la naturaleza jurídica de la Corte, un dictamen del Directorio del Estatuto del Funcionario, emitido en ocasión de decidir si el decreto-ley Nº 10.388 era o no aplicable a los funcionarios de la Corte.

Decía el Directorio del Estatuto, luego de hacer diversas puntualizaciones:

Considerando, por otra parte, que sería inadmisibles pretender que la Corte Electoral es uno de los Entes Autónomos de que habla el mismo artículo 40, por que esa disposición, no se refiere ni se concebiría que connotara otras entidades que las allí individualizadas. En el tecnicismo constitucional son los Consejos y Directorios Autónomos que la carta establece en los artículos 178 y 182, encargados de la gestión del patrimonio industrial y comercial del Estado y de la enseñanza pública en todos sus grados, corporaciones exclusivamente administrativas que prolongan y acentúan la reacción del Código de 1917 contra el centralismo absorbente del de 1830. No puede pues, la denominación Entes Autónomos, abarcar la Corte Electoral que preside estructuras técnicas y administrativas pero como elementos de un organismo con cometidos políticos que se dirigen esencialmente a mantener la pureza de los padrones cívicos y asegurar la autenticidad, sinceridad y exactitud de los pronunciamientos de la soberanía.

Considerando, a mayor abundamiento, que carecería de consistencia cualquier argumento en el aserto de que la Corte Electoral es un Ente Autónomo *sui generis*. La Constitución no contiene ni autoriza semejante división de los Entes en ordinarios ni extraordinarios. Es lo que destacó el señor Presidente (en ejercicio) de la Asamblea Constituyente de 1934 al dictaminar en el respectivo proyecto de la fórmula en vigor, al manifestar que las propuestas consagraban normas generales a las que han de ceñirse todos los organismos de ese linaje. Dejando de lado la imposibilidad constitucional de tal discriminación, los rasgos de la estructuración de los Entes comparados con los de la Corte, acusan disimilitudes tan profundas que destierran hasta la más remota semejanza entre ésta y aquéllos.¹⁸

La propia Corte Electoral en su jurisprudencia, trató en algunas ocasiones, el problema de la naturaleza jurídica del Cuerpo.

A poco de su creación, decía la Corte Electoral, analizando sus poderes respecto de las Juntas—, que ella no era

únicamente un juez de alzada, llamado a entender en los actos y procedimientos electorales, sino que es, además el órgano supremo de esa especie de Poder Electoral, creado por la ley de Registro Cívico para ejercer la direc-

ción y superintendencia de todas las autoridades electorales y de todas las operaciones de carácter electoral.¹⁹

En general, en la jurisprudencia posterior se reiteran estos conceptos, pero no se encuentra una afirmación radical y un análisis integral de este problema.²⁰ Incluso en la sentencia N° 13.803 del 4 de febrero de 1947 en que se hace un minucioso, erudito y prolijo estudio de las competencias de la Corte en relación con el ordenamiento jurídico general, se habla del Cuerpo *como órgano supremo en el orden electoral, como jefe de servicio público*, sin hacer referencia alguna a su pretendido carácter de Poder de Gobierno.²¹

No puede encontrarse, por tanto, en la jurisprudencia de la Corte, una afirmación clara y reiterada respecto de esta cuestión, sino que, por el contrario, parece que si no todo pronunciamiento sobre la materia, se ha eludido, al menos, un cuidadoso análisis del problema.

7) ¿Qué es por tanto, la Corte Electoral y cuál es su naturaleza jurídica en el sistema constitucional uruguayo?

Hemos afirmado ya, que la Constitución de 1918, la ley no pudo haber establecido la Corte como un Poder del Gobierno. Por tanto la ley N° 7690 de 9 de enero de 1924 no creó, en forma alguna, un nuevo Poder al organizar la Corte Electoral.

A partir de 1934 la cuestión cambia en su planteamiento, porque la existencia de la Corte Electoral deriva de la Constitución y no de la ley.

Pese a ello, entendemos que la Corte Electoral no ha sido en el régimen constitucional uruguayo posterior a la reforma de 1934 un Poder del Gobierno²² y que tampoco es un órgano integrante de ninguno de los *Poderes Representativos* establecidos por la Constitución.

8) En primer lugar es preciso fundar la afirmación de que la Corte Electoral no es un Poder del Gobierno.

En la Constitución uruguaya cada uno de los *poderes* tiene asignado el ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado. De modo que para que la Corte Electoral fuera

un Poder del Gobierno debería poseer el ejercicio primario de una función estatal. Y al respecto es evidente que aunque la Corte, en el cumplimiento de sus competencias, dicta actos regla, actos administrativos y actos jurisdiccionales, no posee, dentro de la estructura estatal, el ejercicio primario de ninguna de las tres funciones estatales citadas, sin que, por lo menos teóricamente, haya una predominancia de una de ellas; está demostrando que es, fundamentalmente, sólo un órgano multifuncional.

Pero sí, obviamente, la Corte Electoral, no tiene el ejercicio predominante de ninguna de las tres funciones clásica; podría de igual modo constituir un cuarto poder, el Poder Electoral, si cumpliera en el desempeño de sus competencias, la llamada función electoral. Si tal cosa ocurriera no tendría importancia el hecho de que, además, cumpliera actos regla; actos administrativos, y actos jurisdiccionales, porque ello sería sólo la manifestación de una actividad secundaria ejercida por el órgano, es decir, el ejercicio de *las funciones secundariamente asignadas por la Constitución a un órgano creado por ésta, que posee competencia primaria respecto del ejercicio predominante de otra función estatal*.²³ Por ende, si la Corte cumpliera función electoral, sería posible considerarla como un órgano del Poder Electoral, dando por sentado que tal Poder existiera. Pero como la Corte Electoral no cumple en forma alguna función electoral, y su actividad se limita a regular, ya sea con carácter general o particular, el proceso electoral y a dirimir los conflictos a que el mismo da lugar, sin que, en ningún caso, realice propiamente actos electorales, es imposible, por tal circunstancia, considerarla como órgano integrante del Poder Electoral.

No puede, sin embargo, decirse en términos absolutos, que un órgano, por el hecho de ejercer solamente competencias de contralor, no puede integrar un Poder del Gobierno que tenga como atribución primaria el ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado. Si un órgano posee competencias de contralor pero su intervención es necesaria e imprescindible para que un Poder pueda cumplir en forma perfecta la función estatal cuyo ejercicio constitucionalmente le compete, es evidente que ese órgano integra dicho Poder. Pero éste no es el caso de la Corte Elec-

toral. En efecto, el Cuerpo Electoral ejerce directamente la soberanía, entre otros casos, cuando cumple actos electorales, que si bien son controlados por la Corte Electoral, no requieren la intervención necesaria de este órgano para adquirir plena validez y ser jurídicamente perfectos. La Corte Electoral no cumple actos electorales y su intervención, de mero contralor y reglamentación de la forma de ejercicio de estos actos, no es un elemento imprescindible o necesario para el perfeccionamiento jurídico del acto electoral. Es por ello que no puede afirmarse que la Corte Electoral integra, dando por supuesta su existencia, en el sistema constitucional uruguayo, el llamado Poder Electoral.²⁴

10) En nuestra Constitución sólo son Poderes del Gobierno, *los poderes representativos*²⁵ que ejercen indirectamente la soberanía. El Cuerpo Electoral, órgano al cual la Constitución asigna el ejercicio primario y directo²⁶ de la soberanía, en el caso, entre otros expresamente previsto, de elección, no constituye un poder en el léxico constitucional.

En efecto, el inciso segundo del artículo 82 de la Constitución dice:

Su soberanía (la de la Nación) será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referendun, e indirectamente por los poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.

Con admirable precisión el texto constitucional distingue entre el ejercicio primario y directo de la soberanía por el Cuerpo Electoral y la actuación secundaria e indirecta de los poderes representativos, resultantes de la actividad electoral, en primer o en segundo grado, del propio Cuerpo Electoral. Es decir que el Cuerpo Electoral es diferenciado por la Constitución, en forma clara y radical, de los Poderes del Gobierno, que para el régimen constitucional uruguayo, tienen un carácter representativo y ejercen la soberanía en forma indirecta y derivada.

Hay por tanto, un órgano, el Cuerpo Electoral, que ejerce directamente la soberanía, en los casos previstos expresamente por la Constitución. Pero este órgano no constituye un poder en el sentido con que la palabra está usada en el léxico constitucional uru-

guayo, porque para ésta los poderes son únicamente *los representativos* establecidos como tales, en la Constitución. Y la Constitución sólo enumera o establece como poderes representativos, al Legislativo (Sec. V), el Ejecutivo (Sec. IX) y al Judicial (Sec. XV). Fuera de ellos no hay ningún otro poder representativo en la Constitución y por ende, no hay ningún otro Poder del Gobierno en el sentido que la expresión tiene en el texto.

Consiguientemente no puede hablarse como ya hemos sostenido, en nuestra terminología constitucional, de un Poder Electoral.

Por ello, tampoco desde este punto de vista, es posible llegar a la conclusión de que la Corte Electoral es o integra este otro Poder del Gobierno, ya que aún cuando se pensara que, al menos teóricamente, un órgano de mero contralor, que no cumple actos electorales, puede integrar el Poder Electoral, ello no tendría trascendencia alguna, dada la inexistencia de tal Poder, como *poder representativo*, en el derecho constitucional uruguayo.

11) Por lo demás el artículo 328 de la Constitución al decir que la Corte Electoral se comunicará directamente *con los poderes públicos*, da un argumento de texto a favor de la tesis que sostenemos, porque si la Corte fuera o integrara otro de los poderes representativos previstos constitucionalmente, el artículo citado debería decir que se comunicaría con los otros poderes. Al no usar esta expresión, que la Constitución utiliza en el artículo 240, al decir que la Suprema Corte de Justicia *se comunicará directamente con los otros Poderes del Estado*, el texto citado permite considerar que la Constitución no conceptúa que la Corte sea otro poder, sino tan solo un órgano autónomo, de tan primordial importancia que, en cuanto a la comunicación con los Poderes Públicos, goza del derecho de comunicarse directamente con ellos.²⁷

12) ¿Pero si la Corte no constituye por sí un Poder, puede conceptuarse que es un órgano que integra alguno de los poderes previstos constitucionalmente, o es posible, en cambio, concebir dentro del sistema constitucional uruguayo, la existencia de órganos colocados fuera y al margen de los poderes?

Massera y Aréchaga, en opiniones que ya hemos transcrito, conceptúan que la Corte es una rama de la Administración en materia electoral, que integra el Poder Ejecutivo *latu sensu*, con un alto grado de especialidad y autonomía.

No compartimos estas opiniones.

En efecto, nada permite sostener, en nuestro concepto, que la Corte Electoral integre el Poder Ejecutivo. Ni tal cosa se pensó cuando se estructuró la Corte,²⁸ ni tal conclusión surge del examen de sus competencias y de las normas constitucionales que regulan su funcionamiento. No tiene, en primer lugar, el ejercicio predominante de la función administrativa, como en el caso del Poder Ejecutivo, ya que si bien ejecuta actos materialmente administrativos, cumple también, actos jurisdiccionales y actos regla. Ninguna norma establece que su ubicación orgánica esté dentro del Poder Ejecutivo. ¿Por qué, entonces, no situarla con el mismo criterio, dentro del Poder Judicial, ya que tal cosa podría sostenerse con similares argumentos a los esgrimidos para colocarla en el Ejecutivo?

Por nuestra parte pensamos que la especialidad orgánica que posee, la autonomía amplísima que tiene, el hecho de que sus actos no sean revisables por ningún otro poder del gobierno, la forma de designación de sus miembros, la responsabilidad de que gozan, su régimen presupuestal, y en fin toda la regulación de sus competencias que la Constitución efectúa, autoriza a pensar que la Corte es un órgano dotado constitucionalmente de atribuciones propias, creado con la finalidad de regular y controlar todo el proceso electoral, que dentro del sistema constitucional, no se incluye dentro de ninguno de los poderes representativos. Es un órgano *sui generis*, cuya organización, funcionamiento y competencias están constitucionalmente previstas, que no integra ni depende de ningún Poder del Gobierno y cuyos actos definitivos están al margen de toda posibilidad de revisión por cualquier otro órgano administrativo, legislativo o judicial, sin perjuicio de la responsabilidad política, penal o administrativa del servicio o de sus agentes.

En la estructura constitucional uruguaya es posible la existencia de órganos, creados constitucionalmente, que no integren ninguno de los poderes del Gobierno. En efecto, nada permite afirmar que toda la estructura orgánica creada constitucionalmente, debe encasillarse dentro de los poderes representativos. La Constitución sólo establece que es a través de tales poderes, que se ejerce indirectamente la soberanía, pero no prohíbe que existan órganos, creados por ella misma, no integrantes de estos tres poderes.

13) Por último, aunque ello surge naturalmente de los criterios ya expuestos, debe precisarse que el hecho de que sea un órgano dotado de una amplia y casi total autonomía funcional, no autoriza a catalogarlo como un Ente Autónomo. Esta expresión tiene en la Constitución un sentido preciso y claro y la propia Carta establece cuales son los servicios que deben organizarse como Entes Autónomos, funcionando dentro del Poder Ejecutivo. Entre estos servicios no está el que cumple la Corte Electoral, cuyo funcionamiento está regulado por normas constitucionales expresas, distintas de las aplicables a los Entes Autónomos, porque no le son aplicables ninguna de las disposiciones constitucionales relativas a los mismos. El hecho de que goce de una amplia y total autonomía funcional, no obliga a catalogar a la Corte como un Ente Autónomo, sino únicamente como un órgano autónomo de naturaleza *sui generis*, que no integra ninguno de los poderes representativos del gobierno y cuya organización y competencias han sido reguladas expresa y explícitamente por el texto constitucional.²⁹

Notas

- 1 Diario de Sesiones de la H. Cámara de Representantes, tomo CCCXII, Montevideo 1924, páginas 41-42.
- 2 Diario de Sesiones cit., página 94.
- 3 Diario de Sesiones cit., página 95.
- 4 Diario de Sesiones cit., página 101.
- 5 Diario de Sesiones cit., página 107.
- 6 Durante toda la discusión legislativa de la ley Nº 7.690 se usó la expresión Poder del Estado. Conceptuamos que la utilización de esta expresión, tal como se la empleó significaba un error conceptual. El Poder del Estado, sin entrar en los problemas teóricos que plantea y en las diversas opiniones al respecto, no puede ser nunca un órgano o un sistema de órganos. Es por ello que la expresión correcta es *Poder del Gobierno* que ha sido definido por JIMÉNEZ ARÉCHAGA, *Teoría del Gobierno*, Montevideo 1944, tomo II, pág. 293, "como un órgano o un sistema de órganos, de creación constitucional, que recibe de la Constitución el ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado, y cuyas decisiones no pueden ser revocadas o reformadas por ningún órgano integrante de otro Poder sin perjuicio de que sobre ellas pueda ejercerse un contralor de regularidad jurídica". Sin embargo en esta materia la imprecisión terminológica es enorme (V. JORGE TRISTÁN BOSCHI, *Ensayo de interpretación de la doctrina de la separación de los poderes*, Buenos Aires 1944, págs. 45-54; sobre el significado de las palabras *puissance y pouvoir* en MONTESQUIEU, ver GEORGE VEDEL, *Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel*, París) 1949, p. 18.
- 7 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo X, pág. 133. La misma tesis, referida justamente a las Juntas Electorales, la sostuvo JOSÉ ESPALTER (*Discursos Parlamentarios*, t. II, pág. 464).
- 8 Actas de la Comisión de Constitución de la III Convención Nacional Constituyente, Montevideo 1935, p. 37-38.
- 9 Diario de Sesiones de la III Convención Nacional Constituyente, Montevideo 1935, tomo II, pág. 179.
- 10 Diario de Sesiones cit., tomo II, pág. 179.
- 11 *Reforma Constitucional de 1951*, tomo I, págs. 635 y 636.
- 12 *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo 1938, tomo 36, págs. 240 y 242.
- 13 APARICIO MÉNDEZ, *Lo Contencioso de anulación en el derecho uruguayo*, Montevideo 1952, pág. 28.
- 14 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo X, págs. 135 y 136.
- 15 *En defensa de la Justicia Electoral*, Montevideo 1955.
- 16 Transcrito en *Revista Derecho Público y Privado*, año XIX, Nº 226, 1957, págs. 198-199.
- 17 La sentencia de la Suprema Corte de Justicia está publicada en *Rev. D., J. y A.*, t. 55, año 1957, pp. 222-237.
- 18 Acta Nº 114 del 4 de febrero de 1947 del Directorio del Estatuto del Funcionario.
- 19 Circular Nº 353 del 25 de setiembre de 1926.

- 20 En general la Corte Electoral se conceptuó siempre a sí misma como un Poder. En los informes del ex miembro, A. BREÑA, se dice que la Corte es un *poder* de hecho. (V., por ej., informe del 15 de octubre de 1936, A. BREÑA, *Normas jurídicas en materias relacionadas con el Derecho Electoral*, t. IV, p. 97).
- 21 Sentencia N° 13.803, Jurisprudencia de la Corte Electoral 1946-1949, p. 109. Esta sentencia fue redactada por el Dr. Aparicio Méndez y tiene importancia fundamental para determinar si la Corte Electoral cumple o no función jurisdiccional.
- 22 Además de las opiniones coincidentes ya citadas, puede hacerse referencia en este sentido a la opinión del Dr. Horacio Abadie Santos, expuesta en un debate parlamentario y publicada en Jurisprudencia Abadie Santos, t. 61, 1943, N° 12.733, pág. 974.
- 23 SALVATORE CARBONARO, *Nozione e limite della interferenza funzionale*, Firenze, 1950, página 158.
- 24 Para determinar si existe por lo menos teóricamente un Poder Electoral, es preciso aclarar previamente algunas cuestiones.
 En primer término, ¿al cumplir actos electorales, se ejerce alguna función estatal? El acto electoral tiene una naturaleza jurídica que impide confundirlo totalmente, aunque sin darle una individualidad total con los actos jurídicos cuyo cumplimiento singulariza las restantes funciones estatales. Por ello puede decirse que, —aunque con ciertas reticencias—, es posible afirmar la existencia de una función electoral.
 MARCEL PRELOT, (*Précis de Droit constitutionnel*, París 1949, p. 369) analizando la naturaleza jurídica del acto electoral, dice, —en opinión que ya hemos citado— que es desde el punto de vista de la manifestación de voluntad, un acto plurilateral; desde el punto de vista del objeto es decir de la modificación que introduce en el ordenamiento jurídico, una aplicación a una forma de un estatuto: un acto condición. De la unión de estos dos elementos resulta una decisión individual resultante de voluntades que se adicionan, un acto condición efectuado por un acto plurilateral: un acto colectivo o Gesamttakt. Compartimos este análisis que importa aunque no le da al acto electoral una naturaleza jurídica propia o distinta, caracterizarlo en forma tal que permite afirmar que el cumplimiento de estos actos por el Cuerpo Electoral constituye, en principio, el ejercicio de una función estatal específica.
 Por lo demás, —de otro punto de vista—, es evidente que el cumplimiento de actos electorales por el Cuerpo Electoral, constituye una actividad o una forma del poder estatal distinta a la que singulariza a las restantes funciones. Mientras éstas se ejercen una vez constituidos los poderes del gobierno, la función electoral, de carácter previo, se cumple, justamente para hacer posible, —mediata o inmediatamente—, dichos poderes.
 Podría decirse, en consecuencia, y en principio, que por parte del Cuerpo Electoral se cumple una función estatal.
 En segundo término, los actos que cumple el Cuerpo Electoral no pueden ser revocados por ningún otro órgano o Poder por meras razones de conveniencia u oportunidad, sin perjuicio del controlador de la regularidad jurídica. Aunque no sea ésto un carácter único y diferenciante del concepto de *Poder del Gobierno*, complementa y precisa el anterior. Y desde este punto de vista es evidente que los actos electorales del Cuerpo Electoral no pueden ser revocados por ninguna otra autoridad, sin perjuicio del controlador de la regularidad jurídica a cargo de la Corte Electoral.
 ¿Se cumplirá pues con todas las exigencias requeridas para que el Cuerpo Electoral constituya un poder?
 Al parecer la respuesta debería ser afirmativa. Sin embargo es fácilmente perceptible que entre este Poder y los restantes existe una notable diferencia. El Cuerpo Electoral, o si se quiere el Poder Electoral, cumple una actividad dirigida a hacer posible la existencia del Gobierno por medio de la integración de sus órganos.
 Es lo que afirmaba JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA en *El Poder Legislativo*, cuando decía: "La función electoral es la potestad inicial del Gobierno; es el medio de que la sociedad se vale para organizar los poderes públicos; pero no es un elemento integrante de esos poderes. Por medio del sufragio no se manejan los negocios públicos; —agregaba citando a José M. Estrada— por medio del sufragio se constituyen los centros de autoridad destinados a cuidar de los negocios públicos. No es, pues, un Poder del Gobierno".
 Compartimos esta solución que significa, —aún admitiendo los extremos señalados anteriormente—, negar al Cuerpo Electoral el carácter de un Poder del Gobierno y en consecuencia la imposibilidad de hablar, con estricta propiedad, de un Poder Electoral.
- 25 La expresión *Poderes Representativos* fue adoptada por el constituyente sin duda, inspirándose en la teoría de JELLINEK de los *órganos representativos* (*Teoría General del Estado*, cap. XVII). Sin embargo creemos que esta teoría haya sido adoptada por la Constitución uruguayana. Dejando de lado las definitivas críticas de que ha sido objeto (CARRÉ DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, México 1948, p. 1029-1041), estimamos que la Constitución uruguayana al hablar de Poderes Representa-

tivos no asigna a esta expresión el sentido que JELLINEK le atribuye al órgano representativo, sino que, —como se verá—, quiso señalar otro carácter distinto, diferenciando la forma de ejercer directo de la Soberanía por parte del Cuerpo Electoral, del ejercicio indirecto, derivado, por los poderes de gobierno. Este es, por lo demás, el sentido que Kelsen le da a las palabras *órganos representativos* (*Teoría General del Estado*, México, p. 308).

26. Qué significa la afirmación constitucional de que el Cuerpo Electoral ejerce directamente la soberanía?

Indudablemente no quiere decir que el órgano titular de la soberanía es quien lo ejerce, porque como ya se ha visto, el Cuerpo Electoral no es soberano y su actuación debe determinarse de acuerdo con las reglas prescritas por la Constitución, dentro de los límites por ella fijados.

Por esto el significado de la expresión debe buscarse en que el Cuerpo Electoral se integra por un mandato constitucional directo e inmediato: es el propio texto constitucional el que determina quienes lo integran. En cambio los restantes poderes representativos, se integran mediante la actividad electoral en primer o en segundo grado, del Cuerpo Electoral. Es lo que, en la terminología de Kelsen, distingue el órgano de creación de los órganos creados (*Teoría General del Estado*, Barcelona 1934, págs. 361 y 362).

Hay ejercicio directo de la soberanía en ciertos casos por el Cuerpo Electoral, porque sin necesidad de que se proceda a su integración, mediante la actuación de ningún otro órgano o poder, puede cumplir con sus atribuciones. Hay ejercicio indirecto de la soberanía por los poderes representativos, porque previamente a que puedan ejercer las competencias que la Constitución les atribuye, deben integrarse, para lo cual siempre es necesario que, mediata o inmediatamente, el Cuerpo Electoral haya en forma previa, procedido a cumplir actos electorales. Es en este sentido que debe interpretarse la afirmación de ARÉTIAGA cuando dice: "Parece que el constituyente ha supuesto al Cuerpo Electoral en una relación de proximidad respecto del titular de la soberanía, mayor que la que corresponde a los otros órganos. Hay una diferencia de distancia entre el Cuerpo Electoral y la Nación y entre los otros poderes y la Nación". (*La Constitución Nacional*, Tomo III, pág. 12).

HAUROT, ha señalado la diferencia a este respecto entre la situación de los integrantes del Cuerpo electoral y los de los demás poderes diciendo: "Los representantes del pueblo en las asambleas legislativas son elegidos, pero los electores que los designan no se confunden con el pueblo, porque no todos los habitantes son electores. Los electores mismos no son otra cosa que representantes del pueblo; son como observaba ESMEIN, los primeros y necesarios representantes de la soberanía nacional. (*Elements de Droit Constitutionnel*, primera edición, pág. 30). Ahora bien, no son representantes elegidos; se constituyen en electores en virtud de un derecho individual, de un derecho de justicia primitiva y de libertad revolucionaria". (HAUROT, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid, 2ª edición, pág. 236).

Por su parte Kelsen, ha distinguido entre el cuerpo electoral y los órganos representativos creados o integrados como resultado de su actividad electoral, con estas expresiones: "Los votantes facultados para elegir a uno o varios individuos forman el cuerpo electoral, o electorado, siendo cada votante un órgano parcial de dicho cuerpo, y éste un órgano de toda la comunidad jurídica, cuya función es la creación de otros órganos llamados representativos". (*Teoría General del Derecho y del Estado*, México, pág. 308).

Los Poderes del Gobierno, previstos por la Constitución son, *Poderes Representativos*, de acuerdo con el texto citado que distingue y separa claramente el caso del Cuerpo Electoral del de estos poderes. ¿Qué significa la expresión poderes representativos? No puede tal expresión querer decir en primer término que mientras estos poderes ejercen la soberanía por representación, el Cuerpo Electoral la ejerce a título propio porque este órgano no es soberano y sólo ejerce en forma inmediata la soberanía de la Nación. No puede significar tampoco, por ello, que mientras los integrantes de los poderes son representantes del Soberano, es decir de la Nación, los miembros del Cuerpo Electoral no lo son, porque no siendo estos integrantes de un Cuerpo soberano, y no coincidiendo la integración de la Nación con la del Cuerpo Electoral, debe concluirse que, como dice ESMEIN, los integrantes de este órgano son ya, de por sí, representantes, aunque no elegidos sino indicados o señalados directamente por la Constitución.

¿Qué sentido tiene entonces la expresión Constitucional? En primer lugar es evidente que señala una diferencia radical entre la situación constitucional del Cuerpo Electoral y la de los Poderes de Gobierno.

El Cuerpo Electoral, órgano de creación, se encuentra en una situación de inmediatez frente a la Nación y sus integrantes son señalados directamente por la Constitución. En cambio los Poderes integrados por órganos creados, están en una situación mediata frente a la Nación, ya que entre ésta y ellos se encuentra el Cuerpo Electoral, cuya actividad es imprescindible para que los Poderes puedan integrarse. Tanto el Cuerpo Electoral como los Poderes Representativos ejercen la soberanía por mandato constitucional en la forma y límites determinados por el Código Político, expresando, a igual título la voluntad estatal. En tal sentido el Cuerpo Electoral no es un intermediario entre la soberanía nacional y las formas de ejercicio indirecto de la misma que cumplen los Poderes.

Pero, en cambio, es un intermediario entre la Nación y los Poderes, en el sentido de que es necesaria la actividad electoral del Cuerpo para integrarlos. En este único y especialísimo sentido son poderes representativos del Cuerpo Electoral, ya que representan —directa o indirectamente— la actividad electoral del Cuerpo, y sólo pueden integrarse mediante el ejercicio de la misma.

Pero además los poderes del gobierno son representativos, en sentido de que representan a la Nación en el ejercicio de las competencias expresas que la Constitución les asigna.

- 27 En igual sentido, JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. X, p. 140.
- 28 Por el contrario en la Constituyente de 1934, hay un antecedente que permitiría afirmar que en opinión de los redactores del texto, la Corte Electoral no integra el Poder Ejecutivo. Al votarse una modificación en el texto del proyecto de lo que actualmente es el artículo 118 (Art. 107, Constitución 1934) el Dr. ECHEGOYEN propuso y se aceptó incluir entre los organismos que se enumeraban a la Corte Electoral. (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, t. II, p. 261).
Ello demostraría el concepto del constituyente de que la Corte Electoral no integra, en sentido amplio, el Poder Ejecutivo. En efecto si no se incluyó en el actual artículo 118 a los entes autónomos y a los servicios descentralizados por concepluar que se encontraban constitucionalmente dentro de este Poder y que son los Ministros los que deben elevar los informes (*op. cit.*, T. II, pág. 75) debe entenderse, a la inversa, que si se incluyó en forma expresa a la Corte, es porque no se consideró que integraba o formaba parte del Poder Ejecutivo.
- 29 La Suprema Corte de Justicia en el caso ya citado (Alzugaray, Alvaro - Juna José Fraga c/Raúl Negro y otros. Contienda (art. 313 de la Constitución), decía respecto a la imposibilidad de considerar a la Corte Electoral como un Ente Autónomo: "IV. Que la parte actora ha hecho caudal, también, de que el inciso segundo del artículo 313 estructura un sistema de contralor jurisdiccional respecto de los órganos de la administración descentralizada, entre los que debe considerarse implícitamente comprendido a la Corte Electoral, porque, bajo el punto de vista institucional no es otra cosa que una fracción de la Administración: una administración descentralizada. En rigor, un Ente Autónomo con amplísima autonomía técnica y funcional, no sometido al mismo disciplinamiento que los Entes Autónomos a los cuales la Constitución así denomina.
Pero la argumentación no es convincente. No parece necesario, ni sería oportuno aquí, ingresar al estudio de la naturaleza jurídica-institucional de la Corte Electoral. Basta con demostrar que la Carta Política no autoriza a considerar a la Corte Electoral como un Ente Autónomo, ni en su cabal sentido técnico, ni en su estructuración positiva, ni menos, todavía, considerarla como una fracción de la Administración, lo que impide, siquiera sea implícitamente, pueda reputársela comprendida en la disposición del artículo 313.
En primer lugar, porque el concepto constitucional, la calificación de Ente Autónomo tiene un sentido preciso, de suficiente especificidad como para impedir tal confusión, siendo, entonces, evidente, que la referencia del artículo 313 a esa categoría de órganos es hecha con clara y deliberada alusión a los regulados en la Sección XI, que comprende toda la administración industrial, comercial y cultural descentralizada sin que pueda advertirse, en parte alguna de ella, la más mínima referencia a la Corte Electoral.
En segundo lugar, porque la referencia concreta a Directores o Consejos, contraría también esa interpretación extensiva.
En tercer lugar, porque la misma Constitución niega toda posibilidad de asimilación de la Corte Electoral a los Entes Autónomos, puesto que siempre que quiso comprenderla en las mismas disciplinas, hizo expresa mención de ambos órganos. Así se tiene que el artículo 59, inciso d y e establece separadamente para la Corte Electoral y los servicios Descentralizados y el artículo 63 contiene similar mandato para los Entes Autónomos; el artículo 77 incisos 4 y 5 hace igualmente esa doble previsión; lo mismo ocurre en el artículo 91 incisos 1 y 2; también se constata en el artículo 221.
En cuarto lugar, porque la Corte Electoral ha sido caracterizada expresamente como el órgano representativo *De la Justicia Electoral*, lo que supone manifiesta negación de toda posibilidad de asimilación a la administración descentralizada. Por manera que, a estar a la letra de la Constitución, su naturaleza jurídica, más que administrativa, sería jurisdiccional; máxime si se atiende, además a la función específica que le ha sido asignada. (Arts. 322 Inc. C) y Art. 77 Inc. 4º de la Constitución). Por último, porque el Constituyente asignó al órgano electoral y a sus integrantes una tan significativa jerarquía funcional en el concierto institucional, que no se aviene con la pretendida asimilación a la categoría de Ente Autónomo o fracción de la Administración. Importancia significativa que se advierte, fundamentalmente, en la forma de designación (Art. 324) competencia (Arts. 118 y 328), forma de responsabilizarlos mediante el régimen del juicio político" (Art. 93, etc.).

CAPÍTULO IV

La Corte Electoral

Integración y estatuto jurídico de sus miembros

1) Precisada la naturaleza jurídica de la Corte Electoral y su ubicación en el sistema de la Constitución uruguaya, se estudiarán, en este capítulo, su integración, el régimen de elección y el estatuto jurídico de sus miembros.

2) *Integración.* El régimen actual de integración de la Corte Electoral, previsto por el artículo 324 de la Constitución de 1952, es la última etapa de un complejo y engorroso proceso que se inicia con la ley de 9 de enero de 1924.

Los múltiples sistemas que han utilizado los sucesivos textos constitucionales y legales que han establecido normas respecto de la composición de la Corte Electoral, demuestran que no se ha logrado encontrar, en los veintiún años que tiene el órgano, un régimen que haya tenido una unánime aceptación. Incluso el sistema actual, —que como se verá es objeto de múltiples críticas—, quizás no constituya la última etapa del proceso iniciado en 1924, por lo que no es aventurado pensar que el artículo 324 de la Constitución pueda ser objeto de futuras modificaciones.

3) El régimen inicial de integración de la Corte Electoral fue establecido en las disposiciones transitorias de la ley de 9 de enero de 1924, a efectos de regular la composición de la primera Cor-

te Electoral. Los artículos 1º, 5º y 6º de estas disposiciones transitorias, decían:

1º. La Primera Corte Electoral estará compuesta en la forma siguiente: tres miembros titulares que tendrán, respectivamente, doce suplentes, cuyo nombramiento se hace en la presente ley, y seis miembros titulares que tendrán, respectivamente, cuatro suplentes, y cuya elección se hará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6º de estas disposiciones transitorias.

5º. Se elegirán además otros seis miembros titulares, que compondrán, con los citados en el artículo 2º, la primera Corte Electoral. La Asamblea General será citada para el tercer día después de puesto el cúmplase a esta ley a fin de proceder en sesión especial a la elección de esos seis miembros y sus suplentes. Si en esta sesión no se pudiera obtener el quórum reglamentario se convocará hasta por tercera vez, con intervalos de veinticuatro horas, procediéndose a realizar la sesión en cuanto se lograre el quórum determinado en el inciso 2º del artículo 4º del Reglamento de la Asamblea General. En el mismo acto se elegirán cuatro suplentes para cada titular, señalándoseles el orden respectivo.

6º. La elección se efectuará por medio de listas firmadas que se distinguirán por lemas y sub-lemas, y cada elector deberá sufragar en ellas por tres titulares y doce suplentes. Los legisladores deberán votar bajo el mismo lema que ostentó la lista en que figuraron al incorporarse a la Cámara. No obstante si antes del 6 de diciembre de 1923, fecha de la aprobación del proyecto en la Cámara de Representantes, existieran actos públicos y notorios que acreditasen la incorporación de un legislador a un partido determinado, dicho legislador no podrá votar bajo otro lema que el de ese partido. En caso de impugnarse la verdad de esos actos de incorporación, la mayoría de la Asamblea General resolverá sobre la validez del voto.

La Presidencia de la Asamblea General recibirá los votos agrupando las listas por lemas y luego por sub-lemas y procederá de inmediato a su escrutinio, estableciendo el cociente electoral, que será el que resulte de dividir por seis el número total de sufragios emitidos, y proclamará los candidatos titulares y suplentes triunfantes de cada lista con arreglo al sistema de la representación proporcional integral.

De acuerdo con este régimen, por medio del cual se designó la primera Corte, el órgano se integraba con nueve miembros. Tres de ellos eran designados por la propia ley (Art. 2º, disposiciones transitorias). Estos tres miembros, —cuyos nombres resultaron particularmente difíciles de encontrar,¹ se designaron, aunque la palabra no estaba empleada en la ley,— por su carácter de personas *neutrales o imparciales*.²

Los otros seis miembros eran elegidos por la Asamblea General, usándose para la distribución de los cargos entre las diferentes listas, el sistema de la representación proporcional integral. Durante la discusión se hizo ver que estos seis miembros, serían realmente representantes de los partidos políticos.³

Este régimen transitorio fue impugnado durante el proceso de elaboración de la ley, sosteniéndose que sería inconstitucional, en virtud de violar lo dispuesto por el último inciso del artículo 9º de la Constitución de 1918, que decía: *Todas las corporaciones de carácter electivo que se designen para intervenir en las cuestiones del sufragio deberán ser elegidas con las garantías consignadas en este artículo*, entre las que se encontraba la de la representación proporcional integral (Art. 9º, Num. 3).⁴ Creemos que la impugnación no era valedera. El último inciso del artículo 9º de la Constitución se refería a *las corporaciones de carácter electivo*, es decir, aquellos órganos cuya integración es el resultado de una actividad electoral. Si bien en el léxico constitucional la palabra elección está usada en dos acepciones, correspondiendo una a la manifestación de voluntad electoral del Cuerpo Electoral y otra a ciertas designaciones hechas por la Asamblea General, es evidente que la norma del artículo 9º se refería sólo a la elección efectuada por el Cuerpo Electoral, porque eran de aplicación imposible a los casos de *elección* efectuada por la Asamblea, algunas de las garantías establecidas por el artículo 9º, en especial la relativa a la inscripción obligatoria en el Registro Cívico. Por ende el último inciso del artículo 9º de la Constitución de 1918, se aplicaba a las *corporaciones de carácter electivo*, elegidas por votación del Cuerpo Electoral, pero no a la Corte Electoral que era elegida o designada por la Asamblea General.⁵

Este sistema transitorio, fruto de una transacción política para lograr la aprobación de la ley de 9 de enero de 1924, difería fundamentalmente del régimen permanente que se establecía por el artículo 4º de la misma ley. Esta norma decía:

La Corte estará compuesta por siete miembros titulares, cuya elección corresponderá, conjuntamente con la de veintiocho suplentes, a la Asamblea General Legislativa especialmente convocada al efecto en la primera quincena de marzo del año que corresponda, debiendo efectuarse la elección en

listas firmadas y por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral. Dentro del término de cinco días que sigan al de la elección el Presidente de la Asamblea General convocará a los electos para reunirse en el local de ésta, a fin de darles posesión de sus cargos declarando constituida la Corte, después de electos Presidente y Vicepresidente a pluralidad de sufragios.

El sistema permanente de integración de la Corte, previsto por la ley N^o 7.690 de 9 de enero de 1924 era esencialmente distinto del transitorio. En primer lugar era diferente el número de miembros, —siete en el régimen permanente, nueve en el transitorio—, y en segundo término, mientras en el sistema ideado para la primera Corte había dos tipos de miembros, uno de los cuales estaba formado por miembros designados por la propia ley por dos tercios de votos de cada Cámara y otro estaba integrado por los miembros designados por la Asamblea General aplicando el sistema de la representación proporcional integral, en el régimen del artículo 4^o de la ley de 9 de enero de 1924 la Corte tendría sólo siete miembros designados todos ellos por la Asamblea General, por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral.

El régimen permanente suponía, por tanto, la eliminación de los miembros neutrales y la formación de una Corte totalmente integrada con miembros partidarios.⁶

El artículo 4^o de la ley del 9 de enero de 1924 tuvo una limitadísima vigencia, ya que fue modificado por la ley de 15 de octubre de 1930, cuyo artículo 1^o lo reformó en la siguiente forma:

La Corte Electoral estará compuesta por nueve miembros titulares y treinta y seis suplentes correspondiendo respectivamente, cuatro suplentes a cada titular. Serán designados por la Asamblea General Legislativa, especialmente convocada al efecto, en la primera quincena de abril del año que corresponda y en la siguiente forma: A) Seis titulares y sus respectivos suplentes serán elegidos por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral. B) Los otros tres miembros titulares y sus respectivos suplentes se elegirán por medio de boletas, declarándose electos a los que reúnan el voto de los dos tercios, por lo menos, del total de los miembros de la Asamblea. Esta elección deberá realizarse transcurridos tres días, por lo menos, de la elección de los comprendidos en el inciso a.

Se volvía de este modo, a un régimen esencialmente igual al establecido por las disposiciones transitorias de la ley del 24.

La ley N^o 9.034 de 9 de mayo de 1933 estableció un nuevo sistema. Sus artículos 1^o y 2^o determinaban que:

la Corte Electoral estará compuesta por siete miembros titulares y los suplentes cuyo número se establece en esta ley y que tres miembros titulares y seis suplentes en orden preferencial, serán elegidos por el voto de los dos tercios, por lo menos, del total de los miembros de la Asamblea. Los cuatro titulares restantes, serán elegidos por la Asamblea, conjuntamente con cuatro suplentes respectivos para cada titular, por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral.⁷

La ley N^o 9.645 de 15 de enero de 1937 estableció en su artículo 1^o:

La Corte Electoral estará compuesta por tres miembros neutrales y cuatro partidarios, correspondiendo, respectivamente, tres suplentes a cada titular. Todos serán elegidos por la Asamblea General, especialmente convocada al efecto, en la segunda quincena del mes de junio del primer período de cada legislatura, y en la siguiente forma: A) Los miembros neutrales y sus respectivos suplentes se elegirán por medio de boletas, declarándose electos a los que reúnan los 2/3 por lo menos, del total de los componentes de la Asamblea General, o la mayoría absoluta de la misma si ella estuviese formada por la mayoría de los integrantes de cada uno de los mayores sectores parlamentarios. B) Los miembros partidarios y sus respectivos suplentes serán elegidos por cada uno de los dos mayores sectores parlamentarios, siempre que éstos, en conjunto, alcancen la mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, correspondiendo a cada uno de ellos dos titulares y sus respectivos suplentes. Cuando dichos sectores no alcancen a cubrir la mayoría absoluta, los miembros partidarios se elegirán por medio del sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional.

El sistema de integración adoptado era similar al de la ley N^o 9.034 de 9 de mayo de 1933 ya que se mantenía el número de miembros de la Corte en siete, de los cuales tres designados por dos tercios de componentes de la Asamblea General y cuatro por la mayoría absoluta de votos de dicho Cuerpo. La diferencia radicaba en que por vez primera se usaba en la propia ley las expresiones miembros *neutrales* y miembros *partidarios*, en que los *miembros neutrales* podían ser elegidos por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General o *por la mayoría absoluta de la misma si ella estuviera formada por la mayoría de los integrantes de cada uno de los mayores sectores parlamentarios*.

Esta disposición adecuaba la ley a lo dispuesto por el artículo 2º de la ley constitucional de 30 de diciembre de 1936 que establecía que:

en todos los casos en que la Constitución o la ley establezcan mayorías especiales para la elección y decisiones de la Asamblea General, de ambas Cámaras o de la Comisión Permanente, bastará también, con la mayoría absoluta de los integrantes de las mismas, cuando concurren a formar la mayoría de los integrantes de cada uno de los dos mayores sectores parlamentarios.

Por último, en cuanto a los miembros partidarios, la ley Nº 9.645 de 15 de enero de 1937, decía que corresponderían dos a cada uno de los dos mayores sectores parlamentarios, siempre que éstos, en conjunto, alcanzaran a cubrir la mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General. De este modo desaparecía el sistema de la representación proporcional integral para la distribución de los cargos entre los miembros partidarios que las sucesivas leyes, desde 1924, habían establecido y mantenido.

Por decreto-ley Nº 10.129 de marzo 18 de 1942, se volvió a modificar, con carácter transitorio, la integración de la Corte. En los considerandos del decreto se decía:

Que, en la actualidad, y para satisfacer esa exigencia de la opinión general, el único arbitrio está indicado en el sentido de un instituto integrado, en su totalidad, con ciudadanos de reconocido valimiento y prestigio, dentro de aquellos de conducta independiente, que representen en el órgano puntos de vista neutrales, extraños a la idea de cualquier mandato partidario, y hasta de inspiraciones o sugerencias distintas de las propias o ajenas a su exclusivo leal saber y entender, para abocarse y resolver mejor todas y cada una de las cuestiones llevadas a su conocimiento. La tendencia a constituir el órgano de modo mixto, proporcionando también lugar a las representaciones partidarias, encontraría, en la actualidad, serias dificultades que obstaría a la organización de tal representación de modo equitativo.

Que, además, el carácter de *emergencia* que naturalmente debe tener la Corte Electoral que ahora se establezca, fortalece la discreción de tal arbitrio dado que su cometido durará tan solo hasta el momento en que, del modo que corresponda, entre en vigencia el régimen permanente que decida la soberanía nacional.

El régimen de este decreto ley instituía una Corte de siete miembros designados por el mismo decreto (artículo 1º), estable-

ciéndose que durarían en sus cargos hasta que se designaran los nuevos titulares *de conformidad con el régimen que se instituya como permanente* (Art. 2º).

El 13 de febrero de 1943, se dictó el decreto ley N° 10.390, que, en lo pertinente, decía:

Artículo 1º. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 277 de la Constitución de la República, la Corte Electoral estará compuesta por nueve miembros, correspondiendo dos suplentes por cada titular. *Artículo 2º.* Cinco de los nueve miembros deberán reunir las condiciones a que se refiere el citado artículo de la Constitución, y serán elegidos por la Asamblea General por medio de boletas, declarándose electos a los que reúnan el voto de los dos tercios, por lo menos, del total de los miembros de la Asamblea. *Artículo 3º.* Los cuatro miembros restantes tendrán la calidad de Delegados de los partidos, y serán elegidos por la Asamblea General por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral.

Este decreto ley, dictado dos días antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1942, planteó un serio problema. En efecto, la Constitución de 1942 debía entrar en vigencia el 15 de febrero de 1943 (disposiciones transitorias y especiales, Art. I, Ap. a) y Art. II, Inc. 3). Sin embargo un decreto ley del 13 de febrero, se dictaba *de conformidad a lo dispuesto por el artículo 277*, de una Constitución que aún no había entrado en vigencia. Tal circunstancia llevó a afirmar, con razón, la nulidad del referido decreto ley, diciéndose que

nos encontramos, por consiguiente, con que se hizo uso de una facultad antes de que ella existiera jurídicamente y se puso en ejecución un artículo constitucional dos días antes de que rigiera. No hace falta decir más para demostrar que el decreto ley carece de validez por haberse dictado sobre una base jurídica inexistente y en ejercicio de una potestad que, en esa fecha, no podía ser aplicada.⁸

La Constitución de 1942, innovando respecto a la de 1934, que, como se ha visto, dejaba la cuestión a la composición de la Corte Electoral librada a lo que dispusiera la ley, estableció en su artículo 277 que la Corte Electoral se compondría de cinco titulares y dos suplentes para cada uno, debiendo ser unos y otros ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad, pudiendo la ley aumentar a nueve el número de

miembros, integrando la Corte con cuatro representantes de los partidos.

Esta disposición que significa un paso más en el proceso de constitucionalización de la Corte, surgió en la Junta Consultiva de los Partidos ante un proyecto del doctor Juan Andrés Ramírez⁹ y fue una reacción contra la presencia de los representantes de los partidos en la Corte Electoral, ya que se preveía su existencia, pero se la subordinaba a lo que estableciera una ley posterior. El artículo 277 que no precisaba cual habría de ser el órgano elector de los integrantes de la Corte, que tampoco estaba establecido constitucionalmente cuando se determinaban las competencias de la Asamblea General (Art. 75, Num. 18), suprimió la expresión *miembros neutrales*, impuesta por las leyes anteriores, sustituyéndola por la de *ciudadanos que por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad*. No se quiso usar la palabra neutrales y se utilizó la expresión citada, considerándola más ajustada. La fórmula se redactó en la Junta Consultiva de los Partidos, a propuesta del doctor Ramírez, el que explicándola en un artículo periodístico, decía:

es que nunca se pensó en que los miembros de la Corte Electoral fueran extranjeros en su patria, ni tipos apolíticos, encerrados en su egoísmo, ni se- lenitas ignorantes por completo de los problemas nacionales. Se quiso que no estuvieran, en el momento en que se les llamaba para su garantía de imparcialidad entre los partidos, mezclados, personal y directamente, al choque de las pasiones y de los intereses políticos de los mismos.¹⁰

La previsión del artículo 277 de la Constitución, relativa a la integración de la Corte con cuatro representantes de los partidos políticos, no se materializó hasta la ley N^o 11.004 de 24 de diciembre de 1947, ya que el decreto ley de 13 de febrero de 1943 no pudo aplicarse por los problemas a que dio lugar. El artículo 2^o de la ley N^o 11.004 dispuso que estos representantes de los partidos serían elegidos por ambas Cámaras reunidas en Asamblea General, especialmente convocada al efecto, por el sistema de doble voto simultáneo y la representación proporcional integral.

La aplicación de esta ley planteó diversos problemas. En primer término se discutió si era posible que los representantes parlamentarios de diversos partidos se coaligaran bajo un lema acci-

dental para votar en la Asamblea General por una lista de candidatos a miembros partidarios de la Corte.

La cuestión fue ampliamente debatida en las sesiones de la Asamblea del 30 y 31 de diciembre de 1947. A favor de la tesis que admitía la presentación de listas bajo un lema accidental, se argumentó que

las definiciones que da la ley de partidos permanentes y accidentales, la necesidad de que los partidos permanentes o accidentales registren sus denominaciones y su existencia ante las autoridades electorales, no tiene nada que ver con este acto que estamos realizando hoy. Los miembros de la Asamblea puedan agrupar sus votos como mejor les parezca....¹¹

La posición contraria fue sostenida fundamentalmente por los Senadores Fusco y Echegoyen. El primero, dijo:

El artículo 277 de la Constitución establece que estos representantes lo son de los partidos ... La Ley de Elecciones define el sentido de la palabra *partidos* empleada por la Constitución... No tengo noticia de que ante la Corte Electoral, antes de las últimas elecciones se haya registrado ningún lema denominado *representación de las minorías*. En consecuencia no tiene existencia legal ni constitucional ese partido que ahora pretende actuar en el seno de la Asamblea en la elección de representantes de los partidos.

El senador Echegoyen realizó una extensa exposición en la que, en otros argumentos, dijo:

Los delegados de los partidos, señor Presidente, no pueden ser sino los delegados de los partidos ya constituidos y que precisamente por ello tiene sentido procurarles representación en dicha Corte: de los partidos que actúan en la lucha electoral, aquellos que mueven la conciencia pública y que tienen en rigor la responsabilidad de la propia vida política del país. Cómo vamos a sustituir este concepto de los partidos políticos por improvisaciones académicas que hagamos dentro del Parlamento, a espaldas del electorado.¹²

J. Jiménez de Aréchaga sostuvo esta misma posición:

Yo creo, decía, que esa hipótesis debe ser descartada. Lo que la ley establece es que habrá representantes de los partidos; y esos partidos no pueden ser otros que aquellos que han obtenido representación parlamentaria. Por consiguiente, la elección de estos representantes de los partidos deben hacerse bajo los mismos lemas que han intervenido en la anterior elección de los miembros de la Asamblea General. Sólo así se respeta el principio de la representación proporcional integral, tal como el Constituyente lo ha entendido en este caso. La Constitución ha querido que haya en la Corte una representación proporcionada al número de bancas que han sido adjudicadas

antes a cada partido en la última elección de Asamblea General. Este resultado no se alcanza si los lemas que se utilizan en la elección de miembros de la Corte Electoral no corresponden a los lemas que han sido utilizados en la anterior elección de miembros de la Asamblea General.¹³

Por nuestra parte compartimos esta última tesis y los argumentos en que ella se funda.

Asimismo se discutió si era posible que, por aplicación del principio de la representación proporcional integral, los cuatro representantes partidarios, pertenecieran al mismo partido político. No había en principio, —aunque parezca extraño a primera vista—, nada que se opusiera a este resultado. Si la superioridad numérica de un partido era tal que llevaba por el sistema proporcional a que obtuviera los cuatro cargos, la adjudicación era correcta y nada podía objetarse.¹⁴

4) Esta ley de 24 de diciembre de 1947 es el último momento del proceso de evolución de la Corte Electoral anterior a la Constitución de 1952. Es útil, entonces, resumir y precisar las características de la integración de la Corte a través de esos veintitrés años transcurridos desde su creación.

— En primer lugar, la cuestión de su composición fue un problema totalmente librado a la ley ordinaria hasta la Constitución de 1942. A partir de entonces, y hasta 1952, la Constitución determinó alguno de los elementos de la integración de este Cuerpo, quedando otros en el ámbito del legislador.

— En segundo término, la Asamblea General fue siempre el órgano elector de los miembros de la Corte. Las únicas excepciones lo fueron los tres miembros neutrales de la primera Corte, designados por la ley de 9 de enero de 1924, los designados por la ley de 15 de octubre de 1930 y los integrantes de la Corte designados por decreto ley N° 10.390, de 18 de noviembre de 1942.

— En tercer lugar, y en cuanto al número de miembros, la Corte Electoral ha estado compuesta por siete o nueve integrantes. Nueve en la ley de 9 de enero de 1924 (disposición transitoria I); siete en el régimen permanente establecido por esta ley (Art. 4°); nueve por la ley de 15 de octubre de 1930 (Art. 1°); siete en la ley N° 9.034 de 9 de mayo de 1933; siete en la ley N° 9.645, de 15 de

enero de 1937; siete en el decreto ley N° 10.390 de 13 de febrero de 1943; cinco o nueve en el artículo 277 de la Constitución de 1942 y nueve en la ley de 24 de diciembre de 1947.

– En cuarto término el problema de los miembros neutrales y partidarios. En el régimen transitorio de la ley de 9 de enero de 1924 había tres neutrales y seis partidarios; en el sistema permanente de esta ley sólo siete miembros partidarios; en la ley de 15 de octubre de 1930, tres neutrales y seis partidarios; en la ley de 9 de mayo de 1933 tres neutrales y cuatro partidarios en la ley N° 9.034 de 9 de mayo de 1933; igual distribución en la ley N° 9.645 de 15 de enero de 1937; siete neutrales en el decreto-ley N° 10.129 de 18 de marzo de 1942; cinco neutrales y cuatro partidarios en el decreto-ley N° 10.390 de 13 de febrero de 1943 y eventualmente cuatro partidarios en la Constitución de 1942 y cinco neutrales y cuatro partidarios en la ley de 24 de diciembre de 1947.

– En quinto término, con respecto a la forma de designación de los miembros neutrales y partidarios, tenemos que en el régimen transitorio de la ley de 9 de enero de 1924, los neutrales estaban designados en la propia ley, que había sido sancionada por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara y los partidarios eran designados por la Asamblea General, mediante elección hecha por listas firmadas que se distinguirían por lema y sublema, debiendo cada elector sufragar por tres titulares, y requiriéndose que los legisladores votaran bajo el mismo lema que ostentó la lista en que figuraban al incorporarse a la Cámara. Los cargos se distribuirían por el sistema de representación proporcional integral, siendo el cociente electoral el que resultare de dividir por seis el número de sufragios emitidos. En el sistema permanente de la citada ley, los siete miembros debían ser designados por la Asamblea General, mediante votación hecha en listas formadas y por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral. En la ley de 14 de octubre de 1930, seis eran designados por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral y tres por los dos tercios, por lo menos, del total de miembros de la Asamblea. La ley número 9.034 mantuvo el sistema y debiendo tres ser designados por los dos tercios de votos de la Asamblea y los cuatro restantes por el

sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional. En cambio la ley N° 9.465 estableció que los miembros neutrales serían designados por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea o por *la mayoría absoluta de la misma si ella estuviere formada por la mayoría de los integrantes de cada uno de los mayores sectores parlamentarios* y los partidarios serían designados por cada uno de los mayores sectores parlamentarios, siempre que éstos, en conjunto, alcanzaran la mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, correspondiendo a cada uno dos titulares. Si dichos sectores no alcanzaban la mayoría absoluta, los miembros partidarios se elegirían por medio del sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional. El decreto-ley N° 10.390 volvió, en este aspecto, a un régimen similar al anterior de la ley N° 9.645. La ley N° 11.004, al integrar la Corte con cuatro representantes de los Partidos (Art. 1º), estableció que éstos *serán elegidos por ambas Cámaras reunidas en Asamblea General, especialmente convocada al efecto, por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral* (Inc. 1º, Art. 2º). No se refiere esta ley, salvo en lo relativo a cuando serán *elegidos* todos los miembros de la Corte (Art. 3º), a la forma de elección de cinco miembros que *por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad* (Art. 277 de la Constitución), por lo que estos miembros debían ser designados por el régimen legal entonces vigente (Art. 277, Inc. 3º de la Constitución).

5) El artículo 324 de la Constitución de 1952 establece:

la Corte Electoral se compondrá de nueve titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Los cuatro titulares restantes representantes de los Partidos, serán elegidos por la Asamblea General, por el sistema del doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le siga en número de votos.

De este modo la Constitución actual fija en nueve el número de miembros de la Corte Electoral, terminando con el sistema de la Carta del 42 que dejaba librado a la ley la facultad de aumen-

tar en cuatro los miembros de la Corte, integrándola con representantes de los partidos. El proyecto de ley constitucional del 28 de agosto de 1951 establecía el mismo número de miembros,¹⁵ lo que por otra parte, no significaba sino constitucionalizar el régimen de 1947.

Estos nueve miembros de la Corte son designados por la Asamblea General (Art. 85, Num. 18 de la Constitución). Por vez primera en la Constitución del 52 se establece cual será el órgano que debe designar o elegir a los integrantes de la Corte Electoral, con lo que la cuestión que hasta entonces quedaba librada a la ley ordinaria, pasa a ser materia constitucional. El numeral 18 del artículo 85 determina que los miembros de la Corte serán *elegidos, en reunión de ambas Cámaras*. La precisión es útil, porque el artículo 85 establece genéricamente las competencias de la *Asamblea General*, usando esta expresión como sinónimo de Poder Legislativo, (Art. 83), pero sin establecer si son ejercidas por el órgano Asamblea General o por las dos Cámaras separadamente (Art. 84). Pero en el numeral 18, al decir *en reunión de ambas Cámaras*, aclara perfectamente que los miembros de la Corte Electoral son designados por el órgano Asamblea General.

La Constitución asimismo dice en los artículos 85 y 324 inciso 2º, que a la Asamblea General compete *elegir* los miembros del órgano a que nos estamos refiriendo, pero en el inciso 1º del artículo 324 establece que cinco de los nueve titulares serán designados por la Asamblea General. ¿Es posible, por tanto, en el sistema constitucional usar indistintamente los términos elección y designación? ¿Hay en este caso una elección? o, ¿por el contrario, en la Constitución sólo hay en la circunstancia analizada, una designación?

Evidentemente la Constitución usa el término elección en dos acepciones. En una de ellas, es la manifestación de voluntad del Cuerpo electoral dirigida a elegir a los integrantes de los órganos de carácter electivo (Arts. 82, Inc. 2, 88, 94, 150 y 270). En estos casos el texto constitucional usa solamente la palabra elección, no empleando nunca el término designación.

En la otra acepción, el vocablo elección se utiliza como sinónimo de designación, cuando se prevé el sistema de integración de

la Comisión Permanente (Arts. 127 y 128), del Tribunal de Cuentas (Arts. 208 y 85, Num. 18), de la Suprema Corte de Justicia (Arts. 236 y 85, Inc. 18, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Arts. 308, 236 y 85, Num. 18), y de la Corte Electoral (Arts. 324 y 85, Num. 18).

En todos estos casos se trata de no manifestaciones de voluntad del Cuerpo Electoral, sino de cada una de las Cámaras (Arts. 127 y 128) o de la Asamblea General (Art. 85, Num. 18). Son elecciones en que no actúa el Cuerpo Electoral, sino órganos cuyos integrantes han sido a su vez elegidos por el Cuerpo Electoral. Se trata por tanto de *actos electorales* de naturaleza especial. Deben ser distinguidos y diferenciados de los otros actos electorales, pero no es posible negar que en ciertos casos previstos expresamente por la Constitución, es posible usar indistintamente los términos elección y designación, dándole al primero la acepción precisa que hemos expuesto.

En todos los demás casos en que la Constitución habla de designación o nombramiento no es posible utilizar la palabra elección.

En consecuencia, los miembros de la Corte Electoral son designados o elegidos por la Asamblea General y a su respecto, pueden utilizarse indistintamente las dos expresiones, siempre que se precise que, como se ha visto, el vocablo tiene en el sistema constitucional dos acepciones perfectamente diferenciables.

6) De los nueve miembros de la Corte, cinco son designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad.

Este párrafo del inciso 1º del artículo 324 de la Constitución corresponde, con excepción de la referencia al órgano de designación y a la forma como ésta se efectúa, al artículo 277 de la Constitución de 1942. Los cinco miembros designados por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea, son los llamados miembros neutrales de la Corte (Art. 77, Num. 5 de la Constitución), palabra que en la terminología constitucional significa úni-

camente ciudadanos que por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad.

El sistema de designación de los miembros neutrales, que no fue objeto de discusión en la Reforma de 1951, aprobándose sin modificaciones en esta parte, el artículo 316 del proyecto,¹⁶ tiende a lograr, mediante el alto quórum elegido, el acuerdo de la Asamblea General en torno a nombres que signifiquen una garantía de juicio imparcial. Naturalmente, puede preverse que, de acuerdo con nuestro panorama electoral, ningún partido tendrá los votos para designar por sí a un miembro neutral y esto obliga a lograr un acuerdo respecto a nombres que sean aceptados por fracciones políticas capaces de reunir entre sí los dos tercios de la Asamblea.

Ya hemos expuesto cual es el concepto constitucional de la neutralidad de estos cinco miembros y cómo no se quiso ni se pudo querer, que fueran personas apolíticas o ajenas a los problemas inconstitucionales o partidarios del país. Sólo se exige que por el hecho de no actuar directa o fervorosamente en la diaria vida política y por el prestigio derivado de sus personas, sean ciudadanos que signifiquen una garantía de imparcialidad y de justicia para todos los sectores partidarios.

Los otros cuatro integrantes de la Corte Electoral, representantes de los partidos, son elegidos por el sistema del doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema que le siga en número de votos.

El proyecto de Reforma Constitucional presentado el 28 de agosto de 1951 a la Cámara de Representantes, decía en su artículo 316: *Los cuatro titulares restantes, representantes de los Partidos, serán designados en sesión de la Asamblea General, dos por el sector parlamentario mayoritario y dos por el que le siga en número de votos.*

Al discutirse en la Comisión de Reforma de la Cámara de Representantes, y luego de una primera aprobación,¹⁷ se votó sin debate un texto sustitutivo, que modificó el inciso segundo del proyecto en la siguiente forma:

Los cuatro titulares restantes, representantes de los Partidos, serán elegidos por la Asamblea General, por el sistema del doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria que le siga en número de votos.¹⁸

La diferencia entre los dos textos son importantes. En el primero la designación se hacía *en sesión de la Asamblea General*, por los dos sectores parlamentarios mayores; en cambio en el artículo aprobado la designación se hace por la Asamblea General.¹⁹ En segundo término, en el proyecto, a cada sector mayoritario le corresponderían dos miembros, sin que la Constitución dijera nada sobre el régimen que se debería seguir para designar dentro de cada sector a los dos miembros partidarios que serían elegidos en sesión de la Asamblea. Tal régimen implicaba, asimismo, que los integrantes de los otros sectores no tenían posibilidad alguna de intervenir en la elección de los miembros partidarios, ya que éstos eran designados por los sectores parlamentarios en sesión de la Asamblea. En cambio, con el proyecto aprobado, —y dejando el problema ya resuelto, de si los diversos partidos pueden unirse para presentar una lista de candidatos bajo un lema accidental común—, es evidente que los legisladores de otros sectores tienen la posibilidad jurídica de sufragar por las listas presentadas por los sectores mayoritarios e influir decisivamente en la votación. En el régimen aprobado pueden presentarse varias listas, agrupadas bajo los diversos lemas y, naturalmente, pueden sufragar por ellas legisladores pertenecientes a todos los sectores políticos.

El sistema que adopta la Constitución para la designación de los miembros partidarios, está de acuerdo con la tradición legislativa a ese respecto, en cuanto al órgano de designación y en lo que se refiere a la aplicación del sistema del doble voto simultáneo. En cambio, en cuanto a la no aplicación del régimen de la representación proporcional, hay una sustancial diferencia con la mayoría de los antecedentes legislativos.

La existencia de estos miembros de la Corte representantes de los Partidos, plantea muy diversos problemas. No tiene sentido ya, discutir exhaustivamente respecto a la cuestión de la conveniencia o inconveniencia de su existencia. Los miembros partidarios están ahora establecidos por la Constitución, por lo cual só-

lo cabría discutir el problema en términos de política constitucional, en vista de una futura reforma. Por nuestra parte, no creemos que sea fundamental y ni siquiera importante, ir a la eliminación de los miembros partidarios, porque seguimos pensando que es útil y conveniente que en la Corte estén representadas las grandes corrientes de opinión política. Si bien es cierto que los artículos 181, 182 y 183 de la ley de 9 de enero de 1924 permiten que los partidos designen delegados ante la Corte (Art. 181), pudiendo éstos presentar exposiciones, alegatos y protestas por escrito (Art. 182), así como hacer exposiciones verbales (Art. 183), es evidente que estos delegados tienen una intervención muy limitada. No sólo porque naturalmente no integran el Cuerpo y en consecuencia carecen de voto, sino porque además su actividad queda limitada a *presentar exposiciones, alegatos y protestas por escrito y producir todo género de pruebas*, debiendo, para poder efectuar exposiciones verbales, que obtener autorización de la Corte, previa solicitud de los Partidos. La verdad es que el instituto de los delegados partidarios ante la Corte Electoral a pesar de existir desde 1924, no ha tenido aplicación práctica. Este hecho y las limitaciones que la ley N° 7.690 impone a su actuación, permiten afirmar que en ninguna forma podrían suprimirse los miembros partidarios de la Corte pensando en que sus cometidos pudieran ser cumplidos por los delegados de los partidos, teniendo en cuenta su actual organización legal.

Pero dada la existencia constitucional de los representantes de los partidos, es preciso dilucidar algunos problemas que su existencia plantea. En primer término debe analizarse la cuestión de cual es su naturaleza, es decir, determinar la situación que ocupan en la Corte, como asimismo la que tienen frente a los Partidos de los que, son sus representantes. Luego es preciso estudiar su régimen de designación, ya que el inciso 2° del artículo 324 puede dar lugar a algunas interpretaciones encontradas.

Los delegados o representantes de los partidos son integrantes de la Corte Electoral (Art. 324). La Constitución, salvo en lo que se refiere al nombre con que los califica, al caso previsto en el artículo 77, numeral 5 y al número de votos necesarios para que el órgano adopte resolución (Arts. 326 y 327), no establece ningun-

na diferenciación entre su estatuto jurídico y el de los miembros neutrales. Quiere decir que, en principio, la situación jurídica de todos los miembros de la Corte es la misma, salvo excepción constitucional expresa. Todos ellos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones y todos ellos tienen voz y voto en el seno de la Corte.

Pero entonces queda por analizar una delicada cuestión. Es necesario determinar que quiere decir la Constitución con la expresión *representantes de los partidos*. Nadie duda que estos integrantes de la Corte por la forma de su designación (Art. 324, Num. 2), así como por su estatuto jurídico (Art. 77, Num. 5º), serán hombres políticos, salidos del seno de agrupaciones partidarias, que podrán realizar actividades políticas concurrentemente con el desempeño de sus cargos y cuya existencia se justifica en el hecho de que es preciso que individuos con conocimiento directo e inmediato de los problemas electorales, actúen en la Corte para llevar a su seno la experiencia viva de la realidad política del país. Pero en lo que existe una profunda discrepancia, es en la cuestión de determinar si el hecho de ser *representantes de los partidos* une a estos ciudadanos a las organizaciones partidarias con un vínculo directo y esencialmente revocable que hace de ellos dentro de la Corte, meros transmisores de la voluntad partidaria, con la consecuencia de que si falta la confianza partidaria, puede cesar la representación.

El problema se discutió con toda amplitud, cuando se pretendió aplicar el artículo 14 de la ley de 9 de enero de 1924, a los representantes partidarios, integrantes de la Corte Electoral, señores Doctor Juan José Fraga y Escribano Alvaro Alzugaray. La aplicación del artículo 14 planteó el problema de su vigencia y, naturalmente, de su eventual derogación por la Constitución, lo que llevó a examinar la totalidad de la cuestión que estamos tratando.

En la sesión de la Asamblea General del 29 de junio de 1955, los senadores Echegoyen, Fusco y Bayley fundaron ampliamente su posición respecto a la cuestión que analizamos. Lo fundamental de la tesis que sostuvieron, concordante en lo principal, aun-

que con algunas variantes en ciertos puntos, se encuentra en las siguientes transcripciones. El senador Echegoyen expresó estos conceptos:

Es decir, que no sólo organizó su elección por un método adecuado a la representación partidaria, sino que agregó, a ese origen, una denominación expresiva de tal calidad, no impuesta a los primeros, y por la que repetía un concepto tradicional en nuestra legislación sobre la materia.

¿Cuál es el contenido de esa realidad?

Resulta de dos fuentes: Primera, la propia acepción del concepto de representantes de los partidos, que importa hacer sus veces o llevar su voz en el seno del órgano que integran, lo que supone, de modo indispensable, un nexo esencial y permanente con los representados que les permita ser sus intérpretes.

Este distingo es importante porque, contrariamente al concepto precedente, es la propia Constitución la que fija una denominación que obliga al establecimiento de ese nexo representativo con los partidos, porque se ha entendido de interés público, —y ése es el concepto vivo a través de una tradición que parte de 1924 y sigue a través de toda la legislación posterior—, se ha entendido, digo, que hay interés general en que, en el seno de la Corte Electoral, haya representantes de los partidos, que actúen con la mentalidad de mandatarios de los mismos.

Cuando digo, pues, señor Presidente, que, por representantes de los partidos, ha de entenderse representantes ligados de modo vital a la colectividad política de que emanan, entendiéndose que esa condición los liga de tal modo, que la representación que ejercen, perdida la confianza original, no puede mantenerse por carencia de una condición para continuar desempeñando el propio cargo; no hago sino recoger una verdad histórica no rectificadas por el constituyente de 1952. Tendría que haberse encontrado alguna referencia que lo contradijera, para rectificar su contenido. Si alguien la tuviera, podría servir para modificar mi punto de vista, que podría ser, entonces equivocado.

Por su parte el senador Bayley agregó:

El tema de la representación, decía, insistiendo en una discrepancia que tuve en Comisión con el señor senador Echegoyen, nos es asimilable, en mi opinión, al concepto de la representación en Derecho Privado. Y, por simple acatamiento a las normas legales vigentes es que debe llegarse a esa conclusión.

La Constitución les da el carácter de representantes. Primera conclusión —comprendo que es perogrullesco—, hombres que actúan en representación de los Partidos.

Hay una idea de representación. Pero a diferencia de lo que ocurre en Derecho Privado, no basta el cambio de voluntad del representado para excluir al representante.

Quiere decir, entonces, que la diferencia advertida entre la representación en Derecho Privado y la representación en Derecho Público en esta especie particular, no tiende a disminuir las posibilidades de los representantes de los partidos políticos, sino al contrario, a darles garantías, a darles posibilidades de discusión, de libre discusión, de larga discusión, de presentación de descargo o de articulación de defensa, y todavía queda todo librado a la votación final del sector.²⁰

El Profesor Justino Jiménez de Aréchaga ha mantenido la opinión contraria, desarrollándola especialmente en un escrito presentado ante la Corte Suprema de Justicia y en el que se dice a este respecto:

En primer lugar, con ellas se señala una singularidad en la condición de tales miembros de la Corte: son los partidos los dueños de la selección de los candidatos a ocupar tales cargos. El lema mayoritario decide la selección de dos candidatos y el lema que le sigue en número de votos decide la selección de los otros dos. Pero además, el carácter de *representantes de los partidos* tiene otro efecto importantísimo, expresamente previsto por el texto constitucional: faculta a los miembros de la Corte que ostentan tal calidad para realizar actividades que, de ser cumplidas por otros miembros de la Corte, habrían de dar mérito a que se les sometiera a juicio político. En efectos, estos *representantes de los partidos* pueden formar parte de comisiones o clubes políticos, actuar en los organismos directivos de los partidos, realizar propaganda electoral, todo lo cual se veda, bajo la más seria responsabilidad, a los demás miembros de la Corte por el artículo 77 de la Constitución. Se puede seguir diciendo que la expresión *representantes de los partidos* queda vacía de sentido si se elimina la posibilidad de su revocación? Que la Corte se integre con *representantes de los partidos* no quiere decir otra cosa sino que, para que se cumpla el deseo del Constituyente de que el Cuerpo decide los asuntos que le competen con amplio conocimiento de la realidad viva de nuestro mundo político, pueda hacerlo con la participación de hombres que, por ser *hombres de partido*, autorizados para la militancia partidaria, representan la experiencia acumulada por esas comunidades sociales que son los partidos políticos, vivan sus inquietudes, conozcan los móviles de su acción, sus designios, sus proyectos, sus realidades, no cabe presumir tales aptitudes en los neutrales; a ellos les está vedada la actividad política, la inmediata participación en la gestión de los dirigentes partidarios. Ellos no pueden representar a los partidos, sino a ese ente impersonal y superpartidario que es la Nación. En cambio, los otros sí representan a los partidos, porque viven en ellos y comparten sus inquietudes, sus designios y sus esperan-

zas. En tal sentido, y no en otro, son *representantes de los partidos*, y no es poca cosa que lo sean en tal sentido. Pero de ahí a sostener que han de ser meros agentes revocables del Partido, sus servidores de confianza, removibles cuando el partido le plazca, va un mundo y se interpone un abismo. Para concebir así a los representantes de los partidos, como servidores de los partidos, como sus mensajes o altoparlantes, como papeles cuyos gestos y decisiones se determinan desde las autoridades partidarias, habría que empezar por borrar un artículo de la Constitución que hasta ahora no hemos oído citar a nuestros contradictores y que tiene alcances absolutos, totales, que a todos nos comprenden; el artículo 58, que establece que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política.²¹

En principio compartimos este último juicio, conceptuando que los integrantes de la Corte, tienen los mismos derechos y deberes que los restantes miembros y que sólo se distingue el estatuto jurídico de unos y otros en los casos constitucionalmente previstos. Los miembros partidarios, aunque designados por un régimen especial, que hace que los partidos políticos intervengan más directamente en su designación y pese a que serán hombres políticos, con la posibilidad de actuar activamente en todo tipo de lucha partidaria o electoral, son jueces, integrantes de un cuerpo que cumple función jurisdiccional y que, aunque normalmente serán en la Corte los portavoces de los partidos, no son en forma alguna los mandantes en el sentido que la expresión tiene en el derecho privado y no están unidos a éstos por un vínculo esencialmente revocable, sino que son sólo los representantes de los partidos en un órgano creado constitucionalmente, lo que significa que las autoridades partidarias o los legisladores integrantes de un grupo político, sólo podrían hacerlos cesar, si la Constitución así los estableciera expresamente.

7) Los nueve miembros de la Corte Electoral son designados por la Asamblea General.

Ya se han estudiado las razones por las cuales no es aplicable a la designación de los miembros de la Corte Electoral, lo dispuesto por el artículo 77 numeral 6º de la Constitución con referencia a *las corporaciones de carácter electivo* (Cap. II, nota 54; Cap. V, parágrafo 7). Debe concluirse, pues, que al acto de designación que efectúa la Asamblea General, no le son aplicables las garantías consignadas en el artículo 77, en especial las establecidas en su numeral 2º.

Las listas respectivas de candidatos deben contener doble número de suplentes. El estudio del régimen de suplencias que corresponde aplicar, será hecho en ocasión de analizar especialmente el instituto de los suplentes de los integrantes de la Corte.

Los nueve miembros de la Corte son elegidos o designados por la Asamblea General en un mismo acto. Aunque tal solución no está expresamente impuesta por el texto constitucional, sino por la ley, parece ser la que más lo respeta.

La ley N° 11.004 en su artículo 3°, adoptó esta solución, que había sido establecida en la ley N° 9.034 de 9 de mayo de 1934. En cambio, en el sistema anterior, los miembros partidarios y los neutrales eran elegidos por la Asamblea General en actos distintos, separados entre sí, por lo menos, por tres días (Art. 4° de la ley número 7.690, modificada por el Art. 1° de la Ley número 8.693 de 15 de octubre de 1930).

En el régimen vigente, *todos* los miembros deben ser elegidos al iniciarse cada Legislatura (Art. 3°, Ley N° 11.004). Si bien la Corte no puede renovarse en forma parcial, podría darse el caso de que fuera necesario designar no a todos sino sólo a uno o a varios miembros. En efecto, cuando por vacancia del o de los titulares, se convoca, cuando es procedente, a los suplentes y la lista de éstos se agota, permaneciendo, pese a ello sin proveer el o los cargos, parecería necesario ir a una nueva designación.

La ley N° 7.690 determinaba que en tal caso, *el Presidente de la Asamblea Legislativa convocará a la misma para que los Legisladores que hubieren sufragado por la lista agotada procedan a una nueva elección* (Art. 7°, Inc. 2). Igual solución adoptó la Ley N° 8.693, (Art. 1°, modificativo del Art. 7° de la Ley N° 7.690).

Consideramos que estas normas legales han sido derogadas por la Constitución vigente. En efecto, vacante un cargo de miembro de la Corte y ante la inexistencia de suplentes para proveerlo, él o los miembros que se designen, deben serlo, indudablemente, por el procedimiento previsto por el artículo 324 de la Constitución.

Si se siguiera el régimen del artículo 7° de la ley N° 7.690, se estaría dando a un grupo de legisladores, y no a la Asamblea Ge-

neral, el derecho a designar a los miembros de la Corte. Por lo demás, la norma legal citada podría ser inaplicable porque al haberse renovado la Legislatura y no la Corte, habrían dejado de ser representantes o senadores *los legisladores que hubieran sufragado por la lista agotada*.

Pero al mismo tiempo, si bien no habría, desde otro punto de vista, inconveniente para elegir al miembro neutral y sus suplentes, ya que resultaría designado el candidato que obtuviera más votos, los que deberían sobrepasar siempre los dos tercios del total de componentes de la Asamblea General, podrían presentarse dificultades insalvables cuando la vacancia fuera de un miembro partidario. En efecto, el inciso 2º del artículo 324 de la Constitución dice:

Los cuatro titulares restantes, representantes de los Partidos, serán elegidos por la Asamblea General, o el sistema del doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le siga en número de votos.

Es evidente que la Constitución sólo prevé el caso de designación conjunta de los miembros de la Corte. De modo que la designación separada de un miembro partidario no sólo no está prevista, sino que es imposible de realizar dentro del régimen constitucional. Pero si bien esta imposibilidad se refiere sólo a los miembros partidarios, cuya elección parcial alteraría el equilibrio político establecido por el inciso 2º del artículo 324, es también innegable que la elección de un solo miembro neutral, si no imposible lógicamente, no está prevista en la Constitución.

El régimen de renovación parcial era pues, posible, bajo las leyes de 1924 y 1930 cuando el texto constitucional ignoraba la existencia de la Corte y mismo en la ley de 15 de enero de 1937 (Art. 5º), ya que la Constitución de 1934 dejaba librado a la ley la forma de elección de la Corte (Art. 280), pero es imposible frente a lo dispuesto en el artículo 324 de la Constitución vigente.

Es por ello que debe llegarse a la consecuencia de que agotada la lista de suplentes respecto de uno o varios titulares, es necesario proceder a la renovación total de la Corte Electoral, de acuerdo con el régimen previsto en el artículo 3º de la ley Nº 11.004.

Por último debe señalarse que todos los miembros de la Corte Electoral deben ser designados por la Asamblea General *especialmente convocada al efecto* (Art. 4º, ley Nº 7.690; Art. 1º; ley Nº 8.695, de 15 de octubre de 1930, Art. 2º, ley Nº 11.004 de 24 de diciembre de 1947).

Aunque la Constitución nada dice respecto a la forma en que la Asamblea General debe ser convocada para elegir a los integrantes de la Corte, debe entenderse que ello está en la materia regulable por vía de la ley y que, en consecuencia, son aplicables las normas legales citadas, aunque su fecha de entrada en vigencia sea anterior a la de la Constitución (Art. 329).²²

8) *Los suplentes*. El artículo 324 de la Constitución al establecer el régimen de integración de la Corte, determina que ésta se compondrá de nueve titulares que tendrán doble número de suplentes, agregando que cinco titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes y que los cuatro titulares restantes, representantes de los Partidos, serán elegidos también por la Asamblea General por el sistema del doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria que le siga en número de votos.

Esta norma da, consiguientemente, carácter constitucional a los suplentes de los integrantes de la Corte Electoral. De acuerdo con ella deben existir diez y ocho suplentes, es decir, el doble del número de titulares. Diez suplentes elegidos por la Asamblea General por dos tercios de votos deben tener el carácter de *ciudadanos que por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad*. Los ocho suplentes restantes, lo serán de los representantes de los partidos designados igual que los titulares de este carácter, y cuatro corresponderán a los dos titulares de la lista mayoritaria del lema que le sigue en número de votos.

Por un defecto de redacción, el texto constitucional se refiere a los suplentes de los nueve miembros de la Corte en el inciso 1º del artículo 324 a los suplentes de los miembros neutrales en el inciso 2º y omite referirse a los suplentes de los miembros partidarios en el inciso 3º.²³ Esta omisión no tiene trascendencia interpre-

tativa porque el inciso 1º prevé la existencia de diez y ocho suplentes, es decir, de todos los titulares de la Corte, tanto partidarios como neutrales.

El artículo 277 de la Constitución de 1942 integraba la Corte Electoral con *cinco titulares y dos suplentes para cada uno*; en cambio la Carta de 1934 dejaba todo lo relativo a la organización de la Corte dentro de la competencia de la ley (Art. 280). Por su parte, la ley Nº 11.004 de 24 de diciembre de 1947 integró la Corte Electoral con cuatro representantes de los Partidos, de acuerdo con la autorización concedida por el artículo 277 de la Constitución de 1942, disponiendo que conjuntamente con estos cuatro titulares, se elegirán *dos suplentes por cada titular* (Art. 2º, Inc. 2).

Antes de estudiar la reglamentación legal del instituto de los suplentes, es imprescindible establecer si el texto constitucional impone un determinado sistema para la elección de los suplentes.

El texto actual, sin duda, permite que la ley establezca cualquier régimen para las suplencias ya que dice que habrá nueve titulares que tendrán doble número de *suplentes*, no imponiendo, por tanto, que cada titular tenga sus suplentes respectivos.

Debe hacerse sin embargo notar, que dado el régimen de designación de la Corte, es obvio que todos los suplentes no puedan ir en una misma lista. Los suplentes de los titulares neutrales, deben ir en la lista neutral correspondiente; los suplentes de los titulares partidarios de la lista mayoritaria del lema más votado en la lista de éstos y los cuatro suplentes de los restantes titulares partidarios en otra lista.

9) Ha sido muy diversa la forma en que las sucesivas normas legales regularon el régimen aplicable para la forma de presentación en las listas de candidatos de los suplentes de la Corte.

La ley Nº 7.690 de 9 de enero de 1924 estableció el régimen de suplencias respectivas, en relación con el sistema de integración para la primera Corte (Disposiciones Transitorias, Arts. I, II y III).

En cambio el artículo IV de dicha ley, que se refería al régimen permanente de integración de la Corte, sólo decía que la elección

de los siete titulares se haría *conjuntamente con la de veintiocho suplentes*. Era posible, en consecuencia, utilizar cualquier sistema en cuanto al régimen de las suplencias.

La ley N° 8.693 de 15 de octubre de 1930 estableció que corresponderían respectivamente cuatro suplentes a cada titular, (Art. 1º, modificativo del Art. 4º de la ley de 9 de enero de 1924). Imponía pues para las listas, el régimen de las suplencias respectivas.

La ley N° 9.034 de 9 de mayo de 1933 impuso en su artículo 2º:

Tres miembros titulares y seis suplentes en orden preferencial, serán elegidos por el voto de los dos tercios, por lo menos, del total de los miembros de la Asamblea. Los cuatro titulares restantes, serán elegidos por la Asamblea, conjuntamente con cuatro suplentes respectivos para cada titular, por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral.

Esta ley establecía por tanto dos regímenes distintos en cuanto a las suplencias: para los miembros neutrales el sistema preferencial; para los partidarios, el régimen de suplencias respectivas.

La ley N° 9.424 de 8 de agosto de 1934 modificó el artículo 4º de la ley N° 7.690 de 9 de enero de 1924 (modificado a su vez por el Art. 1º de la ley de 15 de octubre de 1930 y por el Art. 2º de la ley N° 9.034 de 9 de mayo de 1933) en el sentido de que la *designación de suplentes de la Corte, podrá efectuarse por el sistema de suplencias respectivas*.

La ley N° 9.645 de 15 de enero de 1937 dispuso en su artículo 1º: *La Corte Electoral estará compuesta por tres miembros neutrales y cuatro partidarios, correspondiendo, respectivamente, tres suplentes a cada titular*. Se mantenía pues, el régimen de suplencias respectivas.

El decreto-ley N° 10.390 de 13 de febrero de 1943 estableció en el artículo 1º: *De conformidad a lo dispuesto por el artículo 277 de la Constitución, la Corte Electoral estará compuesta por nueve miembros, correspondiendo dos suplentes por cada titular*. Pese a que se eliminó la palabra *respectivamente*, que estaba en el artículo 1º de la ley de 15 de enero de 1937, el decreto-ley N° 10.390 mantuvo el sistema de las suplencias respectivas.

La ley N° 11.004 de 24 de diciembre de 1947 estableció un régimen igual para los representantes de los partidos, con los que integraba la Corte de acuerdo con el régimen previsto por el artículo 277 de la Constitución de 1942.

La Constitución de 1952 no impone, en cambio como ya se ha expresado, un determinado sistema de suplencias, pudiendo, por tanto, optarse por cualquiera de ellos. Como con posterioridad a 1952 no se ha dictado ninguna ley a este respecto, surge el problema de si son o no aplicables las normas legales anteriores o si, en cambio, al no estar legalmente regulada la cuestión, por tratarse de leyes que se refieren a formas de integración de la Corte, distintas a la prevista por la Constitución vigente, la cuestión queda dentro de la competencia discrecional de la Asamblea que puede, al elaborar las listas para la designación de los miembros de la Corte, elegir cualquier sistema de suplencias.

Pensamos que no es aplicable la ley N° 9.645 de 15 de enero de 1937 porque se refiere a una Corte de siete miembros, totalmente distinta a la actual. No creemos que las normas referentes a esta Corte —que no es igual en su integración a la que la Constitución actualmente establece—, pueda aplicarse al régimen previsto. En cambio en la ley N° 11.004, la Corte Electoral está integrada con nueve miembros, cinco neutrales y cuatro partidarios, y por ello no habría inconveniente en aplicar el sistema de suplencias que establece para los representantes partidarios, ya que sólo a éstos se refiere. Por lo demás, es obvio que el decreto-ley N° 10.390 de 13 de febrero de 1943, que en su oportunidad conceptuamos nulo, no puede servir de base, por dicha razón, para regular el régimen de suplencias de los miembros de la Corte.

Sentado este criterio, que hace también inaplicables la ley de 9 de enero de 1924, la ley de 15 de octubre de 1930, la ley de 9 de mayo de 1933 y la ley de 8 de agosto de 1934, debe concluirse que el problema del sistema por la elección de los suplentes de los titulares de la Corte Electoral, no está actualmente regulado en forma integral por la ley. Consiguientemente pueden presentarse a la Asamblea listas de candidatos para miembros, estructuradas de acuerdo con cualquiera de los regímenes de suplencias previs-

tos en la legislación nacional (Art. 12 de la ley de 9 de enero de 1928, modificado por la ley de 17 de octubre de 1928). En cambio, para la elección de los miembros partidarios es preceptivo el sistema de suplencias respectivas en virtud de lo dispuesto por la ley N° 11.004 de 24 de diciembre de 1947.

10) La ley N° 7.690 disponía en su artículo 7° que los suplentes serían convocados *en caso de renuncia, cese o licencia de un titular*. Esta norma fue *sustituida* por la ley N° 8.693 que estableció al respecto que *en caso de renuncia, cese, muerte, destitución o abandono del cargo, la Corte deberá convocar al suplente que corresponda*.

El artículo 7° de la ley N° 9.645 de 15 de enero de 1937 dispuso que *en los casos de licencia se convocará a los respectivos suplentes que actuarán durante el término de la misma*.

De estas normas, únicas relativas a los casos en que corresponde la convocatoria de suplentes, resulta que la fórmula de 1924, fue sustituida en 1930 por otra que, aparte de enumerar inútilmente distintos casos de cese, suprimió la posibilidad de convocar al suplente por licencia, es decir, por uno de los casos de vacancia temporal. La ley de 15 de enero de 1937, restableció el régimen de 1924, en cuanto a que la licencia de un titular origina la convocatoria del suplente. No estando legalmente previsto cuáles licencias dan derecho a dicha convocatoria y cuáles no, debe entenderse que toda licencia, sea cual fuera su duración, provoca la convocatoria del suplente por el término de la misma.

El régimen actual con respecto a los casos en que corresponde la convocatoria de suplentes, surge pues de la armonización del artículo 1° de la ley N° 8.693 de 15 de octubre de 1930 y del artículo 7° de la ley N° 9.645, de 15 de enero de 1937, de la que resulta que debe convocarse al o a los suplentes, en los casos de renuncia, cese, muerte, destitución, abandono del cargo y licencia.

La forma de la convocatoria está prevista en la ley N° 8.693 de 15 de octubre de 1930 que al modificar el artículo 7° de la ley N° 7.690, estableció un texto sustitutivo cuyo inciso 4° dispone:

Las convocatorias para las integraciones de la Corte se harán por nota y por publicaciones en los diarios durante tres días. Si dentro del término de diez

días de hecha la convocatoria, el miembro o miembros a que ella se refiere no hubieran concurrido a tomar provisión de sus cargos, cesarán de pleno derecho. El término empezará a correr el día siguiente de la última publicación.

El inciso 2 del artículo 11 de la ley N° 7.690 establece: *Esta regla no regirá cuando se trate de suplentes llamados a integrar la Corte por un término no mayor de tres meses.* La regla de la cual la norma transcrita excepciona a ciertos suplentes, es el inciso 1 del citado artículo 11 que determina que no podrán formar parte de la Corte Electoral los miembros de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ni los funcionarios dependientes de dichos Poderes. Es decir, que la ley de 1924, en esta aspecto, establece para los suplentes que pasan a ocupar los cargos titulares, dos regímenes: a los que actúan durante un término menor, en cambio, no les es aplicada la norma de su artículo 11. En nuestro concepto el inciso 2º del artículo 11 de la ley N° 7.690 está, en este aspecto, derogado por la Constitución. Cuando se dictó, todo lo relativo a la integración de la Corte, era sólo materia de la ley, pero cuando el texto constitucional reguló la integración de la Corte, disponiendo que estaría compuesta por determinado número de miembros titulares y suplentes, quedó tácitamente establecido que los suplentes, cuando ocupan los cargos dejados vacantes, fuere durante el tiempo que fuere, definitiva o temporariamente, pasan a integrar la Corte, siéndoles aplicables todas las normas constitucionales relativas, directa o indirectamente, a sus miembros.

La Constitución de 1934 y las posteriores contienen diversas normas que se aplican a los miembros de la Corte Electoral y establecen en cierto sentido, su estatuto jurídico, el que como es natural, se refiere a todos los miembros de la Corte, sean titulares o suplentes, cuando sustituyan temporaria o definitivamente a los titulares, sin que sea admisible diferencia alguna según el tiempo en que desempeñen el cargo.

El alcance y sentido de estas normas constitucionales (artículos 91, 99, 123, 171, 208, 251, 259, 294 y 308) será oportunamente estudiado.

De modo que los suplentes al sustituir a los miembros titulares de la Corte Electoral, se asimilan totalmente a éstos, en cuan-

to a los derechos, deberes y responsabilidades siendo, por ende, su estatuto jurídico, absolutamente igual al de los miembros titulares.

11) *Estatuto jurídico de los miembros*. El proceso de constitucionalización que ha sufrido la Corte Electoral, ha significado que a partir de la Carta de 1934, cada reforma constitucional ha traído una más minuciosa reglamentación de la estructura, organización y competencias de la Corte Electoral.

Sin embargo, este proceso, que se ha llevado a cabo desordenadamente, sin que en ocasión de cada una de las reformas constitucionales se hiciera un estudio total del instituto, ha implicado que, con respecto de la misma materia, haya cuestiones reguladas constitucionalmente y otras que han quedado al margen de las previsiones de la Carta. Así, en lo que se refiere al estatuto jurídico de los miembros de la Corte Electoral, la Constitución de 1952 incluyó algunas disposiciones (por ej.: Art. 325), o se refirió a los miembros de la Corte en otros (Art. 93, etc.), pero diversos aspectos de dicho Estatuto quedaron fuera del texto constitucional.

De este modo, la constitucionalización de la Corte continúa siendo parcial y múltiples cuestiones que en otros órganos de creación constitucional encuentran cabida en este cuerpo de normas, deben buscar su regulación en la ley ordinaria.

12) La Constitución no determina las condiciones que se requieren para ser miembro de la Corte Electoral, ya que, a diferencia de todos los demás órganos de creación constitucional (Arts. 90, 98, 152, 176, 208, 235, 242, 245, 247, 264, 267 y 308), nada dice al respecto.

Pero, al mismo tiempo, la cuestión carece de una regulación legal adecuada. La única norma aplicable es el artículo 11 de la ley Nº 7.690, que en su inciso 3º, después de establecer las incompatibilidades que poseen los integrantes del Cuerpo, dice: *En ningún caso se podrá ser miembro de la Corte si no se reúnen las condiciones prescritas en el artículo 22 de la Constitución*. Y el artículo 22 de la Carta de 1918, a la que se remitía la ley de 1924, establecía que *para ser Representante se necesita: ciudadanía natural en ejercicio o legal con cinco años de ejercicio, y en ambos ca-*

ses veinticinco años cumplidos de edad (Art. 22, Constitución de 1918; Art. 81, Constitución de 1934; Art. 81, Constitución de 1942; Art. 90, Constitución de 1952). Es decir, que las condiciones requeridas para ser miembro de la Corte, están impuestas por la ley, que se remite, —al sólo efecto de su enumeración—, a las establecidas por la Constitución para los Representantes.

13) Los miembros de la Corte Electoral tienen, en cuanto tales, un conjunto de derechos y deberes, así como un régimen propio de responsabilidad por los actos que cumplen en el ejercicio de sus funciones.

Los miembros titulares y los suplentes cuando sustituyen al titular, tienen, en primer término, derecho al cargo, es decir, a ocupar y desempeñar el cargo para el cual han sido designados. Este derecho existe durante un determinado período de tiempo, ya que los miembros de la Corte Electoral no tienen carácter vitalicio.

La Constitución no establece nada respecto al término de duración de los mandatos de los miembros de la Corte Electoral, siguiendo en esto un sistema distinto del adoptado con relación a todos los demás órganos de creación constitucional.

El problema queda, pues, en el caso de la Corte Electoral, librado a la ley ordinaria.

La ley de 9 de enero de 1924 determinó que los miembros de la Corte durarían tres años en el ejercicio de sus funciones (Art. 5º), pero por una disposición transitoria, se estableció que la primera Corte actuaría hasta el 15 de abril de 1929 (Art. X).

La ley de 15 de octubre de 1930 integró la Corte por disposición legal expresa y dispuso que los miembros de la Corte designados en esta forma durarían en sus funciones hasta el 15 de abril del año 1935 (Art. 2º).

La ley de 9 de mayo de 1933 reorganizó la forma de integración de la Corte y dispuso que los nuevos miembros actuarían hasta el 15 de abril de 1935 (Art. 2º).

La ley Nº 9.645 estableció —como régimen definitivo—, que durarían cuatro años en sus funciones (Art. 3º), solución dada también por el decreto-ley número 10.390 (Art. 4º).

La ley N^o 11.004 de 24 de diciembre de 1947 dispuso, en cambio, en su artículo 3^o, que los miembros de la Corte serán elegidos al iniciarse cada Legislatura y durarían en sus funciones hasta que la Legislatura siguiente designara sus sustitutos.²⁴

Esta es cronológicamente, la última norma relativa a la duración de los miembros de la Corte en sus cargos y constituye la disposición vigente en la materia. De modo que se ha querido que la actuación de los miembros de la Corte coincida, en principio, con cada Legislatura, y, consiguientemente, con cada período de Gobierno. Pero no se establece un término fijo de duración, ni correlativamente, una fecha invariable de designación, sino que ésta debe hacerse *al iniciarse cada Legislatura*, por lo cual los miembros de la Corte deben permanecer en sus cargos *hasta que la legislatura siguiente designe sus sustitutos*.

14) La causa normal de cese de los integrantes de la Corte, es la designación de los nuevos miembros por la Legislatura siguiente a la que los eligió (Art. 3^o, ley N^o 11.004).

La ley N^o 8.693 de 15 de octubre de 1930 disponía que si no se designaban los nuevos miembros, continuarían actuando los del período anterior; pero los que habían sido designados por dos tercios de votos cesarían si así lo resolvía un tercio, por lo menos de los miembros de la Asamblea convocada al efecto (Art. 1^o, sustitutivo del Art. 6^o de la ley N^o 7.690). Este régimen no está, en nuestro concepto, vigente, ya que ha sido derogado tácitamente por el artículo 3^o de la ley N^o 11.004 que prevé la continuación en sus cargos de todos los miembros de la Corte hasta que se designen sus sustitutos, sin hacer distinción alguna entre los elegidos en una u otra forma. Por lo demás, el artículo 6^o de la ley N^o 8.693 al referirse a esta posibilidad especial de cese de los miembros designados por dos tercios de votos, lo hace frente a una Corte organizada en forma totalmente distinta a la actual. En efecto, en la ley de 15 de enero de 1930, los miembros elegidos por dos tercios de votos eran sólo tres, mientras los seis restantes lo eran por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral. Con el régimen actual, en cambio, los integrantes de la Corte designados por dos tercios de votos, son cinco frente a cua-

tro partidarios. Es evidente que una norma legal referente a una Corte organizada por la ley en forma absolutamente distinta a la actual, que deriva su organización del texto constitucional, no puede ser aplicable.

15) El artículo 9º de la ley Nº 7.690 de 9 de enero de 1924 dispuso:

Los miembros de la Corte Electoral que faltaren, sin pedir previamente licencia, a más de tres sesiones ordinarias, consecutivas o más de veinte sesiones ordinarias, en el término de un año, cesarán *ipso jure* en sus cargos cualquiera que fuera la causa de inasistencia.

Ninguna otra norma legal se ha referido a esta cuestión. Si bien se trata de un caso de cese de los miembros de la Corte, no previsto por la Constitución, conceptuamos que el artículo 9º de la ley Nº 7.690 está vigente.²⁵ En realidad lo que esta norma hace es tipificar dos casos de abandono del cargo (falta a tres sesiones consecutivas o a más de veinte sesiones en un año) y es obvio que si se produce el abandono del cargo, así como si un miembro renuncia y le es aceptada su renuncia, se ha configurado el cese de un integrante de la Corte en su cargo.

La ley al establecer en qué casos se produce el abandono del cargo de los miembros de la Corte Electoral y al regular los efectos de dicho abandono, no sólo no contradice ningún texto constitucional, sino que actúa dentro de su campo natural. En efecto, si bien se ha acentuado con la Carta de 1952 la constitucionalización de la Corte Electoral, existen materias, entre otras la relativa al término de duración del mandato de sus miembros respecto de las que no existe precisión constitucional. Por ello la ley puede, siempre que no contraríe directa ni indirectamente las disposiciones constitucionales aplicables a los miembros de la Corte, dictar normas relativas al estatuto jurídico de sus miembros. Si la Constitución no previó como causa del cese, el abandono del cargo, ello no quiere decir que la ley no puede hacerlo. El abandono del cargo es, en cierto modo, una renuncia tácita y no se podrá decir que porque la Constitución no previó la posibilidad de que los miembros de la Corte renuncien, éstos no podrían hacerlo.

El abandono del cargo como resultado de la inasistencia a un determinado número de sesiones, con la consecuencia de produ-

cir el cese del titular en el cargo, ha sido previsto por la Constitución, expresamente, sólo para el caso de los Consejeros Nacionales (Art. 163). Respecto del Consejo Nacional de Gobierno, por tanto, el instituto ha sido regulado en todos sus aspectos por la Constitución. En todos los demás órganos creados constitucionalmente, entre ellos la Corte Electoral, la cuestión queda librada a la ley ordinaria.

16) Los miembros de la Corte pueden cesar en sus cargos como resultado del juicio político, (Art. 93). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución, la Cámara de Senadores, a la que corresponde abrir juicio a los acusados por la Cámara de Representantes, es el órgano competente para *pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos por dos tercios de votos del total de sus componentes*.

De modo que pronunciada sentencia condenatoria por la Cámara de Senadores, por dos tercios de votos del total de sus componentes, el miembro o los miembros de la Corte Electoral condenados, cesan en sus cargos y quedan automáticamente desinvestidos como consecuencia directa del fallo.

17) El artículo 2º de la ley de 15 de enero de 1937 agregó al artículo 13 de la ley Nº 7.690 un inciso 2º, que dice:

Los miembros neutrales de la Corte cesarán también en sus cargos cuando la Asamblea General por dos tercios de votos de sus componentes y en sesión especial convocada al efecto no les ratifique su confianza. Por el mismo número de votos e igual procedimiento los miembros suplentes podrán perder su calidad de tales, hayan sido o no convocados para integrar el Cuerpo.

La ley Nº 11.004 de 24 de diciembre de 1947 estableció en su artículo 3º que la duración de los integrantes de la Corte en sus cargos hasta que se designen sus sustitutos es sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 13 de la ley de 9 de enero de 1924.

El artículo 2º de la ley de 19 de enero de 1937, por su parte, organizó una causal de cese de los miembros neutrales de la Corte, fundada en la falta superviniente de confianza, cese que es decidido por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes.

¿Se encuentra vigente este régimen? Entendemos que sí. La Constitución no ha establecido el término de duración del mandato de los miembros de la Corte, por lo cual es obvio que la ley ordinaria es hábil para determinarlo, como lo ha hecho, por ejemplo, la ley de 1947 (Art. 3º).

Fuera del caso de nueva designación (Art. 3º, ley Nº 11.004) y del cese con consecuencia del juicio político, la ley puede establecer, en ciertos casos, y dentro de determinados límites, otras formas de cese de los integrantes del Cuerpo. Naturalmente el órgano que imponga el cese deberá ser el mismo que el que efectuó la designación, es decir la Asamblea General, porque a falta de norma constitucional expresa es preciso concluir que sólo el órgano que designa es el que puede destituir. Asimismo este órgano deberá adoptar resolución respecto del cese por el mismo quórum exigido para la designación y la causal no podrá ser nunca una de las que dan origen al juicio político, porque en tal caso la Constitución prevé expresamente el procedimiento a seguir.

El régimen del artículo 2º de la ley de 15 de enero de 1937 cumple con todos estos requisitos.

Aunque la cuestión no ha sido discutida con relación a este problema, el Profesor Justino Jiménez de Aréchaga, al opinar respecto a la interpretación del artículo 14 de la ley Nº 7.690, parece sostener la solución contraria cuando dice:

La Constitución de 1952 constitucionaliza toda la materia relativa a la integración de la Corte Electoral y prevé, además, cual será el régimen aplicable para determinar el cese de sus miembros antes de vencido el término de su mandato: el juicio político. Es de principio que cuando el Constituyente disciplina la integración de un órgano que ejerce poder público y decide como han de cesar *los soportes* de tal órgano, la ley ordinaria es inhábil para ampliar el número de causales de cese o para crear otros sistemas de remoción.²⁶

En su aplicación a este caso, no compartimos la opinión precedente. En primer término no creemos que toda la materia relativa a la Corte Electoral se encuentre constitucionalizada ya que, entre otras cuestiones que no han sido objeto de previsión constitucional, está la relativa a la duración de los miembros de la Corte en sus cargos. Por lo demás conceptuamos que la inclusión de

los integrantes de la Corte entre los funcionarios que pueden ser objeto de juicio político sólo supone que se ha establecido un sistema constitucional para hacer efectiva la responsabilidad política o, en todo caso, político-penal, de éstos. Nada impide, pues, que el o los miembros de la Corte, cuya duración en los cargos no ha sido objeto de regulación constitucional, puedan cesar como consecuencia de una decisión de la Asamblea General, adoptada por lo menos por dos tercios de votos de los integrantes, y sin que la causal que motiva el pronunciamiento de la Asamblea implique un caso de responsabilidad política penal y, consiguientemente, sea la consecuencia de la comisión de las causales que abren la vía del juicio político.

18) El artículo 14 de la ley Nº 7.690 dispone:

La mayoría de los legisladores que votaron una lista de candidatos a miembros de la Corte puede solicitar al Presidente de la Asamblea General Legislativa, expresando las causas, la ratificación de los poderes de cualquiera de los que figurando en ella hubieran resultado electos. En tal caso, el Presidente de la Asamblea General convocará a sesión especial y pública a los legisladores que sufragaron por esa lista y al miembro de la Corte cuyos poderes hayan de ser sometidos a ratificación, para que éste, por sí o por apoderado, formule su defensa. En otra sesión inmediata será declarado cesante al miembro de la Corte cuyos poderes fueron sometidos a ratificación, siempre que así lo resuelva la mayoría absoluta de sus electores.

Por su parte el artículo 3º de la ley Nº 11.004 de 24 de diciembre de 1947 estableció que los miembros de la Corte durarían en sus funciones hasta que la legislatura siguiente designe en sus funciones hasta que la legislatura siguiente designe sus sustitutos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 14 de la ley de 9 de enero de 1924.

Cuando se elaboró la ley de Registro Cívico Nacional, se justificó el artículo 14 como un recurso extraordinario de que disponían los partidos políticos, ante situaciones también extraordinarias, para llamar a responsabilidad a sus representantes, frente a circunstancias que no implicaban ineptitud, omisión o delito y que, por tanto, no hacían aplicable la destitución prevista por el artículo 13 de la ley. Se quería ajustar la actitud de los representantes partidarios al partido que los designaba mediante la consagración de un instituto directamente inspirado en el *recall*.²⁷

Esta norma del artículo 14 de la ley Nº 7.690 plantea diversos problemas. En primer término se suscitan algunas cuestiones que las normas constitucionales posteriores hicieron surgir.

Así, por ejemplo, puede ser objeto de duda, el determinar a que miembros de la Corte se aplica, si a los partidarios, a los neutrales o a ambos.

Conceptuamos que el artículo 14 se refiere únicamente a los miembros partidarios. Ello fue explicado sin que hubiera réplica, por el señor Martínez Trueba en la Cámara de Representantes²⁸ y es la única interpretación que se concilia con el sentido que se le quiso dar al instituto de la ratificación de confianza. Por lo demás, el artículo 13 de la ley de 1924 en cuanto hacía responsables a los miembros de la Corte Electoral ante la Asamblea General, era aplicable a todos sus integrantes y la ley de 15 de enero de 1937 agregó a esta norma un inciso 2º, que significaba instituir un sistema en cierto sentido paralelo al del artículo 14 de la ley Nº 7.690, para los miembros neutrales.²⁹

Del mismo modo se ha discutido quienes son *los legisladores que votaron una lista de candidatos a miembros de la Corte*, es decir, si sólo los legisladores integrantes de la legislatura que designó a la Corte pueden hacer uso del artículo 14 o si, en cambio, legisladores integrantes de sucesivas legislaturas, pero pertenecientes al partido político en cuya lista se incluyeron a los miembros de la Corte Electoral, puedan hacer uso de ese derecho. Creemos que el texto del artículo 14 es lo suficientemente claro para resolver el problema. Cuando dice: *La mayoría absoluta de los legisladores que votaron una lista de candidatos a miembros de la Corte...*, está afirmando que los legisladores que pueden hacer uso del régimen del artículo 14 deben ser los mismos que votaron esa lista de candidatos. Esta solución es por demás lógica, dada la tendencia constante que ha existido en la legislación nacional para hacer coincidir la duración de la legislatura con la de la Corte Electoral.³⁰

Naturalmente, como la elección de los miembros partidarios se efectúa por el sistema del doble voto simultáneo, puede darse el caso de que haya legisladores que si bien han votado por el le-

ma, no han sufragado por esos candidatos electos. Pero tales legisladores, por aplicación del doble voto simultáneo, han votado también indirectamente por los miembros de la Corte, y por ello, podrían intervenir en la aplicación del procedimiento del artículo 14 de la ley N° 7.690.

Por lo demás los antecedentes parlamentarios no permiten fundar la opinión contraria y el debate producido demuestra sólo que un legislador sostuvo que era absurdo que los integrantes de sucesivas legislaturas no pudieran utilizar el instituto de la ratificación de confianza, contestándole el miembro informante, únicamente, que habría que reservar la observación para las disposiciones transitorias. De ningún modo pues, estos antecedentes pueden utilizarse para afirmar la tesis contraria a lo que sustentamos.³¹

Pero la cuestión fundamental consiste en determinar si el régimen del artículo 14 de la ley N° 7.690 ha sido o no derogado por la Constitución.

El problema fue exhaustivamente estudiado con motivo del planteamiento hecho el 9 de enero de 1955 por algunos legisladores del Partido Nacional, solicitando al Presidente de la Asamblea General que se pusiera en ejecución el procedimiento del artículo 14 respecto de los miembros partidarios de la Corte Electoral, señores Juan José Fraga y Alvaro Alzugaray.³² En esta ocasión se expusieron y se agotaron todos los argumentos en pro o en contra de la vigencia del artículo 14 de la ley N° 7.690.

En nuestro concepto esta norma legal ha sido derogada por la Constitución actual, aunque no compartimos la totalidad de las argumentaciones dadas en la ocasión, en favor de la tesis de la no vigencia.

Los fundamentos de la posición favorable a la derogación fueron los siguientes:

a) Todos los miembros de la Corte Electoral son designados, por mandato constitucional, por la Asamblea General. A falta de norma constitucional expresa, no puede la ley otorgar a un grupo de legisladores la competencia de hacer cesar en sus cargos a los integrantes de la Corte.

b) Estableciendo la Constitución el instituto del juicio político como aplicable a los miembros de la Corte, sólo por este procedimiento pueden ser removidos los integrantes de la Corte Electoral.

c) El régimen del artículo 14 de la ley Nº 7.690 implica establecer un instituto de gobierno semi-representativo, que no es aceptado por la Constitución Nacional. Admitiéndose que sólo caben la admisión de estos institutos en los casos que la Constitución taxativamente establece, debe concluirse que el *recall* es inconciliable con el sistema de la Constitución.

Por su parte los sostenedores de la tesis de la vigencia del artículo 14, afirmaban que la Constitución, al designar a cuatro de los integrantes de la Corte con la denominación de *representantes de los Partidos* quiso significar que dichos miembros quedaban unidos con un nexo esencialmente revocable con los partidos políticos de los cuales eran los representantes. Cuando en la elaboración de la Constitución de 1951 se dijo que *se constitucionaliza la actual composición de la Corte Electoral*, se aceptó el estatuto legal que regulaba la integración y funcionamiento del órgano.

Todas las demás argumentaciones de los sostenedores de esta posición, se fundaron en la expresión *representantes de los partidos* y aunque hubo discrepancias sobre el concepto de representación, todos coincidieron en que roto el vínculo representativo, el miembro de la Corte no puede continuar en el desempeño del cargo por haber perdido una calidad indispensable para su ejercicio y que sólo corresponde al Partido juzgar cuando tal evento se ha producido. De modo que el artículo 14 no hace más que recoger y regular este carácter especial y propio del estatuto jurídico de los representantes partidarios.

En nuestro entender, el artículo 14 de la ley Nº 7.690 fue derogado al entrar en vigencia la Constitución de 1952.

Partimos de la consideración que los llamados *representantes de los partidos* son miembros de la Corte Electoral a igual título que los neutrales como lo hemos oportunamente expuesto. El hecho de ser representantes de los partidos, sólo significa, además

de las diferencias expresamente previstas por la Constitución, que por intermedio de ellos las agrupaciones políticas hacen llegar su voz al seno de la Corte.³³ No implica en modo alguno que estos representantes sean mandatarios, cuyo mandato sea esencialmente revocable, porque la llamada representación en derecho público, es, por el contrario, y por esencia, irrevocable. Los representantes de los partidos no son designados por éstos, sino por la Asamblea General (Art. 324, Inc. 2º de la Constitución) y sus derechos, sus deberes, prohibiciones y la responsabilidad específica que constituyen su estatuto jurídico, deben buscarse básicamente en la Constitución.

Desde que el texto constitucional estableció la forma de elección de todos los miembros de la Corte, determinando el órgano y el quórum requerido, no puede aplicarse una ley anterior en virtud de la cual un grupo de legisladores, que no constituyen un órgano previsto constitucionalmente, pueda tener la competencia de destituir o hacer cesar en sus cargos a los integrantes del Cuerpo.

Es decir, que desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1952, en que la Carta estableció por vez primera cual sería el órgano elector de los miembros de la Corte, las leyes de 1924 (Art. 14) y 1947 (Art. 3º), dejaron de ser aplicables.³⁴

No compartimos en cambio el argumento que pretende ver en el régimen del artículo 14, un instituto de Gobierno semi directo, inconciliable por tanto en nuestro sistema constitucional, que sólo admite como tales los enumerados en el artículo 82.

Para que el llamado *recall* del artículo 14 fuera un instituto de Gobierno semi representativo, se requeriría que fuese ejercido por el Cuerpo Electoral. Sólo en tal caso se trataría de una forma de ejercicio directo de la soberanía que, al no estar prevista por el artículo 82 de la Constitución, no podría establecerse por ley ordinaria. Pero el caso del artículo 14 de la ley N° 7.690 es distinto, ya que si bien establece un sistema de ratificación de confianza, inspirado en el *recall*, no lo hace como una forma de gobierno semi representativo, sino simplemente como un recurso de un grupo de legisladores y no del Cuerpo Electoral. Es por ello que el ins-

tituto creado por la ley de 1924 nada tiene que ver con la forma de gobierno y, teóricamente, sería perfectamente conciliable tanto con un régimen representativo como con uno semi representativo.

Con respecto al argumento derivado de la inclusión de los miembros de la Corte entre los funcionarios que pueden ser objeto de juicio político, si bien lo compartimos en lo fundamental, lo hacemos con las salvedades ya expuestas al comentar el artículo 13 de la ley N^o 7.690.

Cabe, por último, hacer una consideración valorativa sobre el régimen del artículo 14. Si bien su fundamento fue loable, ya que se quiso adecuar la conducta de los representantes de los partidos al pensamiento de las agrupaciones partidarias respectivas, lo cual era y puede ser importante en la actividad administrativa del Cuerpo, para traer a su seno las ideas de los partidos sobre los problemas electorales, es evidente que no tiene sentido ni justificación alguna, que los miembros partidarios no puedan actuar con independencia de criterio en cuanto jueces que son, y que por una mera discrepancia en materia jurídica, algunos de los magistrados que integran la Corte puedan ser destituidos. Es evidente que, en este sentido, las posibilidades de aplicación del artículo 14, superaron en mucho el pensamiento de sus autores y que, por ello, el instituto implicó —mientras estuvo vigente—, un serio peligro para la independencia de la justicia electoral.

19) Los miembros de la Corte pueden ser reelectos o vueltos a designar. Siendo la prohibición de reelección una limitación de un derecho ciudadano (Arts. 76 y 77) sólo podría derivar de un texto expreso, que no se encuentra en la Constitución. Por el contrario, la ley aceptó expresamente la reelección desde la primera ley de Registro Cívico Nacional (Ley N^o 7.690, disposiciones transitorias V y X; Art. 4^o, decreto-ley N^o 10.390).

En consecuencia, no prohibiendo la Constitución la nueva designación de los miembros de la Corte, una vez finalizado el período para el que fueron elegidos, debe concluirse que los miembros de la Corte pueden ser reelectos.

20) Los miembros de la Corte tienen derecho al sueldo.

La Constitución no establece —como en otros casos (Arts. 190, 231)—, que estos cargos serán honorarios, por lo cual es evidente que la ley puede fijarles una dotación.

Las sucesivas leyes que regularon la organización de la Corte, fijaron casi siempre la remuneración de sus miembros (ley N^o 7.690, Art. 5^o; ley N^o 9.034, Art. 4^o). Es sin embargo obvio que formando parte las retribuciones de los integrantes de la Corte, del presupuesto de dicho organismo, ellas deben establecerse en el Presupuesto de la Corte Electoral (Arts. 323 y 221 de la Constitución). No conceptuamos que sea posible fijar la retribución de los integrantes de la Corte por ley especial fuera del Presupuesto. Cuando la Constitución previó la fijación de dotaciones en forma extrapresupuestal, lo hizo en forma expresa y especial (Arts. 117 y 157). En todos los demás casos rige la norma general del artículo 86 de acuerdo con la cual la *fijación y modificación de dotaciones* se hará mediante las leyes de presupuesto.³⁵

Si la remuneración de los cargos de los integrantes de la Corte debe incluirse en el Presupuesto del servicio, dichas retribuciones deben ser proyectadas por el propio organismo, conjuntamente con todas las demás erogaciones.³⁶

El régimen presupuestal de la Corte Electoral, será estudiado oportunamente.

21) Los miembros de la Corte Electoral tienen voz y voto en el órgano que integran.

Tal régimen está impuesto por la Constitución para la cual los nueve integrantes de la Corte tienen los mismos derechos y obligaciones, salvo las excepciones constitucionales especialmente previstas.

Debe hacerse notar sin embargo, lo que se analizará al estudiarse el régimen de votación requerido para que la Corte adopte sus decisiones, que el hecho de exigir la Constitución que la mayoría de votos en el seno de la Corte se forme de determinada manera (Arts. 326 y 327), supone dar, según las circunstancias, una distinta trascendencia al voto de los diferentes integrantes del órgano.

22) Los miembros de la Corte tienen derecho a una licencia anual con goce de sueldo y a licencias por enfermedad, así como, en ciertos casos, a licencia sin goce de sueldo.

El artículo 8º de la ley Nº 7.690, establecía:

Los miembros de la Corte Electoral no gozarán de licencia con sueldo por más de tres meses, ni sin sueldo por más de seis. Las licencias con goce de sueldo no se concederán sino en los casos de enfermedad debidamente justificada.

El artículo 7º de la ley de 9 de agosto de 1926 sustituyó esta norma por la siguiente:

Los miembros de la Corte Electoral gozan de una licencia anual con sueldo hasta de veinte días, con la limitación de que no podrán encontrarse al mismo tiempo con licencia, más de dos miembros, salvo el caso de enfermedad. En los casos de enfermedad debidamente justificada, las licencias con goce de sueldo podrán extenderse hasta tres meses como máximo. Las licencias sin sueldo no podrán exceder de seis meses.

23) Los deberes que tienen los miembros de la Corte corresponden a los derechos que poseen.

La ley Nº 7.690 de 9 de enero de 1924 trata solamente en forma especial, el deber de asistencia de los integrantes del Cuerpo a las sesiones del mismo, estableciendo en el artículo 9º que *si faltaren sin pedir previamente licencia a más de tres sesiones ordinarias en el término de un año, cesarán ipso jure en sus cargos, cualquiera que fuere la causa de la inasistencia.*

24) De igual modo la Constitución, al establecer respecto de los integrantes de la Corte ciertas prohibiciones, les está imponiendo el deber de no actuar en la forma prohibida.

El artículo 77 de la Constitución, al determinar las bases de la forma en que se ejercerá el sufragio, dispone en su numeral 5º

que los miembros neutrales de la Corte a que se refiere el inciso 1º del artículo 324 no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los Partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda de carácter electoral.

Esta norma tiene su origen en el artículo 68 de la Constitución de 1934 (Art. 68, Constitución 1942), que fue un desarrollo y una

ampliación del artículo 9º de la Carta de 1917 y que tuvo como finalidad al igual que el numeral 4º del mismo artículo, garantizar la pureza del sufragio mediante la prohibición de determinadas actividades políticas a ciertos funcionarios, por considerar que tales actividades puedan significar una forma grave de coacción, dirigida a lesionar la independencia cívica de los electores.

Mientras el numeral 4º prohíbe a los funcionarios que enumera, ejecutar en general cualquier acto público o privado de carácter político salvo el voto, el numeral 5º del artículo 77 —referente a los miembros de la Corte—, sólo les prohíbe *formar parte de comisiones o clubes políticos, actuar en los organismos directivos de los partidos e intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral*.

La prohibición del numeral 5 es por tanto mucho más limitada que la establecida por el numeral 4. En este último caso se prohíbe toda actividad política salvo el voto; en cambio, a los integrantes de la Corte, sólo se les impide: 1) formar parte de comisiones o clubes políticos; 2) actuar en los organismos directivos de los partidos; y 3) intervenir en la propaganda política de carácter electoral. Explicando el sentido de esta última posición se decía en la Constituyente de 1934;

por tal debe entenderse no solamente la propaganda precomicial en favor de determinadas listas o partidos, sino también cualquier otra propaganda relacionada con el sufragio, aún fuera del período de elecciones como por ejemplo, la de la inscripción y tachas; la proclamación o recomendación de candidatos, etc.³⁷

Es evidente que el inciso 5º del artículo 77 no impide la actividad política no electoral, es decir que a los miembros de la Corte Electoral les es permitido, como a todos los individuos, exaltar públicamente el programa de un partido o las virtudes de un personaje político, histórico o actual, siempre que no sea candidato a un cargo electivo.

Del mismo modo entendemos, pese a que al respecto no hay antecedentes en la elaboración de la Carta de 1934, que el inciso 5º del artículo 77, no impide hacer propaganda en favor o en contra de una reforma constitucional sometida a ratificación plebis-

citaria o planteada por iniciativa popular, ni intervenir en actividades políticas relacionadas con los actos de referéndum e iniciativa popular, en materia departamental ya que no se trata de actos electorales.³⁸

En 1934 se planteó el problema de si el nombre de los funcionarios a que se refirió el numeral 5 del artículo 68 podía o no incluirse en una lista para un cargo electivo, es decir, si este acto configuraba o no una propaganda electoral. En aquella ocasión no pudo llegarse a acordar una solución, ni en la Comisión de Constitución ni en el seno de la Constituyente.³⁹

Hoy la cuestión, respecto a los miembros de la Corte, carece de todo significado, en virtud de lo dispuesto por el artículo 325 de la Constitución que les impide ser candidatos a ningún cargo que requiera la elección por el Cuerpo Electoral.

El numeral 5º del artículo 68 de la Constitución de 1934 (Num. 5º, Art. 68, Constitución de 1942), se refería al Presidente de la República, a los miembros de la Corte Electoral y a los Intendentes Municipales. En cambio el mismo numeral del artículo 77 de la Constitución vigente es aplicable sólo a los miembros neutrales de la Corte Electoral. Dejando de lado la cuestión de la eliminación del Presidente y de los Intendentes, consecuencia del cambio de régimen del Poder Ejecutivo Nacional y del órgano ejecutivo departamental, resulta que la primitiva prohibición que se refería a todos los miembros de la Corte Electoral, fue reducida en su aplicación solamente a los miembros neutrales de la Corte, a que refiere el inciso 1º del artículo 324 de la Constitución.

La modificación se justificó en forma muy somera. En el informe en mayoría de la Comisión Especial de Reforma Constitucional de la Comisión de Representantes, se dijo al respecto: *Sólo quedan en esta prohibición los miembros neutrales de la Corte Electoral. La naturaleza de la representación que invisten los miembros partidarios, explica su exclusión.*⁴⁰

Aprobada esta modificación sin debate en la Cámara de Representantes, lo fue asimismo, en el Senado, pese a haberse efectuado allí algunas observaciones.⁴¹

En realidad esta reforma no tuvo razón de ser. El texto de 1934 era suficientemente amplio, no coartaba toda actividad política y fue justamente redactado en forma distinta a la del numeral 4º, reconociendo que los funcionarios a los cuales se refería eran, en general, hombres políticos y de partido.⁴²

Por ello limitaba muy poco la actividad política de los miembros partidarios de la Corte Electoral, la subsistencia, sin modificación del artículo 68, inciso 5 de la Carta de 1934. En cambio, es excesivo y peligroso autorizar a los miembros partidarios de la Corte, por más que sean hombres de partido, a integrar clubes políticos a actuar en los organismos directivos de los partidos y a hacer propaganda electoral, al mismo tiempo que son integrantes del organismo que tiene, entre otras competencias, la de ser Juez en las elecciones de todos los cargos electivos.

El numeral 4º del artículo 77 prohíbe a determinados funcionarios *formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido y en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado salvo el voto*. La comisión de estos actos constituye un delito electoral, castigado con pena de *destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, siendo competente para conocer y aplicar las penas de estos delitos de Corte Electoral*. El numeral 5º, en cambio, si bien prohíbe ciertas actividades políticas a los miembros de la Corte, no tipifica por la violación de dicha prohibición un delito electoral específico y no se refiere tampoco al órgano encargado de apreciar si se ha producido una violación de la Constitución y de determinar las consecuencias de la infracción. Cuando se elaboró la Constitución de 1934, se aclaró bien que los delitos electorales que se tipificaban constitucionalmente, se referían, con excepción de los Intendentes, sólo a los casos previstos por el numeral 4º del artículo 68.⁴³

Es decir, que violada por un miembro de la Corte Electoral la prohibición prevista por el numeral 5º del artículo 77, no se tipifica un delito electoral de los referidos en el numeral 4º del mismo artículo, ni tampoco, la Corte Electoral era competente para conocer en la cuestión ni para aplicar pena alguna.

En el proceso de elaboración de la Carta de 1934, se dijo que si se producía una violación de las prohibiciones previstas por el numeral 5º, la ley fijaría en el caso de los miembros de la Corte Electoral, la responsabilidad de los mismos, siendo en cambio, en el caso del Presidente, aplicable el instituto del juicio político.⁴⁴ Aréchaga, comentando esta disposición bajo el régimen de 1942, entendió que si el Presidente de la República cometía uno de los actos prohibidos era pasible de juicio político, en cambio los miembros de la Corte debían ser responsabilizados por la Asamblea General.⁴⁵

En el régimen actual, en el cual los miembros de la Corte pueden ser objeto de juicio político, la solución que en el 34 se vislumbró para el Presidente de la República, es aplicable a los miembros neutrales de la Corte Electoral que violan la prohibición constitucional que nos ocupa. En efecto, si un miembro neutral de la Corte Electoral forma parte de una comisión o un club político, actúa en órganos directivos de los partidos o interviene en la propaganda política de carácter electoral, incurre en una violación de la Constitución y, consiguientemente, le es aplicable el juicio político (Arts. 93, 102 y 193 de la Constitución).

25) El artículo 325 de la Constitución establece:

los miembros de la Corte Electoral no podrán ser candidatos en ningún cargo que requiera la elección por el Cuerpo Electoral, salvo que renuncien y cesen en sus funciones por lo menos seis meses antes de la fecha de aquélla.

Esta norma proviene de la Reforma de 1951. No se encontraba en el proyecto de ley constitucional presentado a la Cámara de Representantes. Surgió durante el debate en la Comisión Especial de Reforma de la Cámara y luego la Subcomisión respectiva redactó el texto aprobado.⁴⁶

En el informe de la citada Comisión sólo se dice como comentario que la *ineligibilidad que se establece está justificada por la naturaleza de la función de los miembros de la Corte Electoral.*⁴⁷

La inclusión de esta norma en la Constitución significó sin duda un acierto. Se justifica plenamente el que los integrantes del Cuerpo encargado de controlar todo el proceso electoral, ser Juez de todas las elecciones y proclamar los resultados electorales, no

puedan ser candidatos a los cargos cuya provisión requiere la elección por el Cuerpo Electoral. Por lo mismo no tiene explicación el hecho de que al reformarse el antiguo numeral 5º del artículo 68 y pasar a ser el artículo 77, de la prohibición allí establecida se excluyera a los miembros partidarios. En verdad, para actuar coherentemente, se hubiera requerido en ambos casos una solución igual. Si se conceptuaba que a los miembros partidarios podía autorizárseles cualquier tipo de actividad y propaganda política, incluso la electoral, no tiene sentido que por otra norma se prohíba a todos los integrantes de la Corte ser candidatos a cargos electivos. En realidad esta contradicción sólo demuestra lo infeliz que fue la reforma del numeral 5º del artículo 68, mientras que afirma la razón que existió al incluir el actual artículo 325 en el texto constitucional.

El artículo 325, aplicable a todos los integrantes de la Corte Electoral, prohíbe a éstos ser candidatos a ningún cargo que requiera la elección por el Cuerpo Electoral. Sólo autoriza la Constitución que presenten su candidatura a uno de esos cargos si renuncian y cesan en sus funciones por lo menos seis meses antes de la fecha de las elecciones.

No basta la simple presentación de la renuncia, porque para que esa produzca sus efectos y el miembro renunciante cese en su cargo, debe ser aceptada por el Cuerpo. Cuando la Constitución dio otra solución, lo afirmó en forma expresa, como en el caso del artículo 203, en el cual la sola presentación de la renuncia determina el cese inmediato del renunciante en sus funciones.

Es decir que para que un miembro de la Corte Electoral pueda ser candidato, debe renunciar y tiene que ser aceptada su renuncia, cesando en consecuencia como miembro del Cuerpo, por lo menos seis meses antes del acto electoral.

26) El artículo 11 de la ley de 9 de enero de 1924 dispone en su inciso 1º que *no podrán formar parte de la Corte Electoral los miembros de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ni los funcionarios dependientes de dichos Poderes.*

La Constitución no establece en la Sección XVIII nada respecto a las incompatibilidades que poseen los miembros de la Corte.

Sin embargo, la cuestión no puede ser regulada libremente por la ley ordinaria. En principio las incompatibilidades, las prohibiciones, las implicancias y las ineligibilidades de los integrantes de un cuerpo creado constitucionalmente son materia constitucional y no legal. De modo que la ley no puede, en principio, establecer incompatibilidades de los miembros de la Corte Electoral, ya que, además, el propio texto constitucional, al referirse a los integrantes de otros órganos impone un conjunto de incompatibilidades que, indirectamente, se aplican a los miembros de la Corte.

En este sentido el artículo 11 de la ley N^o 7.690, ha sido derogado por la Constitución. Pese a ello, la ley puede, en cierta forma, crear incompatibilidades para los miembros de la Corte. En efecto, nada impide que al establecerse la imposibilidad de acumular cargos y sueldos de todos o algunos funcionarios públicos, se llegue a impedir la acumulación de dos cargos en una misma persona, pudiendo ser uno de esos cargos el de integrante de la Corte Electoral.

Los miembros de la Corte Electoral no pueden ser Representantes ni Senadores (Arts. 91 y 99). Consiguientemente, un Representante o un Senador no puede, tampoco, ser integrante de la Corte Electoral. Como no está prohibido que un Legislador sea designado por la Asamblea General miembro de la Corte Electoral, pero es incompatible el desempeño de los dos cargos, debería, en tal caso, renunciar a uno de ellos. El caso inverso de que un miembro de la Corte fuere elegido para un cargo legislativo no puede darse en virtud de la prohibición consignada en el artículo 325.

El artículo 123 de la Constitución, establece: *la función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público efectivo cualquiera sea su naturaleza*. Si se conceptúa que los cargos de miembros de la Corte Electoral son cargos públicos electivos, es evidente que no puede desempeñarse simultáneamente un cargo legislativo, ya sea de senador o de representante con uno de integrante de la Corte Electoral.

Ya hemos expresado que la Constitución usa el término elección en dos acepciones y que refiriéndose a los miembros de la Cor-

te Electoral, establece indistintamente que son electos o designados. Si la propia Constitución usa la palabra *elegidos* para referirse a los miembros de la Corte, no se puede, fundándose únicamente en que el artículo 123 se refería originariamente sólo a los casos de manifestación directa de la voluntad del Cuerpo Electoral, dirigida a elegir a los integrantes de determinados órganos, pretender que no es aplicable a los miembros de la Corte. En consecuencia, por aplicación del artículo 123 de la Constitución, el cargo de miembro de la Corte Electoral es incompatible con el ejercicio de cualquier función legislativa.

El artículo 171 de la Constitución establece que a los Consejeros Nacionales les alcanzan las mismas incompatibilidades que a los Senadores y a los Representantes. Consiguientemente, el cargo de Consejero Nacional es incompatible con el de miembro de la Corte Electoral. Si bien un miembro de este Cuerpo no podrá llegar a Consejero ya que no tiene la posibilidad de ser candidato, podría darse teóricamente el caso de un Consejero que fuera elegido por la Asamblea miembro de la Corte. En tal caso debería optar por uno de los dos cargos.

El artículo 208, al referirse a los integrantes del Tribunal de Cuentas establece que regirán, a su respecto, entre otras, la incompatibilidad prevista por el artículo 123, es decir, que el cargo de miembro del Tribunal es incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público electivo. Si se acepta —como nosotros—, que los miembros de la Corte ocupan cargos públicos electivos, debe concluirse que el artículo 208 hace incompatible el cargo de integrante del Tribunal de Cuentas con el de miembro de la Corte. Pero del mismo modo que un Ministro del Tribunal puede ser designado por la Asamblea General integrante de la Corte, un miembro de ésta puede ser elegido por la Asamblea como integrante del Tribunal, ya que el artículo 325 sólo prohíbe a los miembros de la Corte a ser candidatos a cargos electivos que requieran la elección por el Cuerpo Electoral.

El artículo 251 hace incompatibles los cargos de la Judicatura con toda otra función pública retribuida, salvo el ejercicio del profesorado en la Enseñanza Pública Superior en materia jurídi-

ca. Siendo retribuido el cargo de miembro de la Corte Electoral, es obvio que ningún juez puede ser simultáneamente miembro de la Corte Electoral.

El mismo régimen se aplica a los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Art. 308).

El artículo 289 hace incompatible el cargo de Concejal con todo otro cargo o empleo público, de lo que resulta una incompatibilidad entre los cargos de miembro de la Corte Electoral e integrante de los Concejos Departamentales.

Por último el artículo 294 hace incompatible los cargos de concejales y ediles con el ejercicio de toda otra función pública electiva. Si al interpretar el artículo 123 llegamos a la conclusión de que el cargo de miembro de la Corte Electoral es de naturaleza electiva, en una de las dos acepciones que la Constitución da a la palabra, debe concluirse ahora que los cargos de concejales y de ediles son incompatibles con los de miembros de la Corte Electoral.

En conclusión, no pueden integrar la Corte Electoral: a) los miembros del Poder Legislativo (Arts. 91, 99 y 123 de la Constitución); b) los miembros del Poder Ejecutivo, entendiéndose por tales los Consejeros Nacionales (Art. 171 de la Constitución); c) los miembros del Poder Judicial (Art. 251 de la Constitución); d) los jueces integrantes del Poder Judicial (Art. 251 de la Constitución); e) los miembros del Tribunal de Cuentas (Art. 208 de la Constitución); f) los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Art. 308 de la Constitución); g) los integrantes de los Concejos Departamentales (Art. 289 de la Constitución); h) los ediles (Art. 294 de la Constitución); i) los funcionarios dependientes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Art. 11, Ley Nº 7.690).

Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la aplicación de las normas legales que impiden la acumulación de sueldos.

27) Responsabilidad. Los actos jurídicos dictados por la Corte Electoral, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, no pueden ser revocados o anulados por causa o razón alguna, por ningún otro órgano estatal.

No existe por ende, como se verá oportunamente, un contralor sobre los actos emanados de la Corte, pero ello naturalmente, no significa que esos actos irrevisibles por ninguna otra autoridad, no puedan originar la responsabilidad política, penal o patrimonial de los miembros de la Corte.

28) La Constitución de 1952 modificó el artículo 84 de la Carta de 1942 e, innovado respecto de todos los textos anteriores,⁴⁸ incluyó a los miembros de la Corte Electoral en la enumeración que el artículo 93 de la Carta hace de los funcionarios que pueden ser objeto de juicio político, mediante acusación hecha por la Cámara de Representantes ante el Senado, *por violación de la Constitución o de las leyes u otros delitos graves*.⁴⁹

El artículo 13 de la ley Nº 7.690 de 9 de enero de 1924, decía:

Los miembros de la Corte Electoral son responsables ante la Asamblea General, por el fiel y exacto cumplimiento de sus funciones. La Asamblea General podrá destituirlos, en caso de ineptitud, omisión o delito, mediante la conformidad de dos tercios de votos de sus componentes.

La aplicación del instituto del juicio político a los miembros de la Corte hecha por la Constitución de 1952, plantea, en primer lugar, el problema de si es compatible este régimen con el del artículo 13 de la Ley Nº 7.690.

Conceptuamos que no y, en consecuencia, somos de opinión de que el nuevo texto constitucional derogó o hizo decaer la norma legal anterior inconciliable con la Constitución.

El artículo 13 de la ley Nº 7.690 establecía un régimen especial de responsabilidad para los miembros de la Corte Electoral. Se trataba de una responsabilidad ante la Asamblea General por el fiel y exacto cumplimiento de sus funciones, la que podía hacerlos cesar en sus cargos. No se ponía en juego con el régimen del artículo 13, ni la responsabilidad penal ni la responsabilidad patrimonial de los miembros del cuerpo, su objeto era únicamente la destitución y las causales de la misma: ineptitud, omisión o delito entendidas como una violación del fiel y exacto cumplimiento de sus funciones.

El juicio político viene a establecer para los miembros de la Corte, un tipo de responsabilidad político-penal, caracterizada

por el hecho de que en los casos de *violación de la Constitución de las leyes u otros delitos graves*, la Cámara de Senadores, —previa acusación de la Cámara de Representantes—, es competente para separarlos de sus cargos.

Tanto en el régimen del artículo 13 de la ley de 9 de enero de 1924, como en el caso del juicio político, el efecto de la resolución puede ser el mismo: la separación de su cargo del miembro de la Corte responsabilizado. Debe entenderse entonces que si la Constitución impuso como sistema de responsabilización de los miembros de la Corte Electoral, dirigido a obtener la cesación de éstos en sus cargos, el del juicio político, no es posible la subsistencia de un régimen distinto tendiente al mismo objeto.

Pero, además, debe tenerse en cuenta que el juicio político no es sólo una forma especial de hacer efectiva la responsabilidad política, que algunos autores han llamado política penal,⁵⁰ sino que además otorga a los funcionarios a los que se aplica, la prerrogativa o el derecho de poder ser responsabilizados políticamente sólo por esa vía. Cuando la Constitución ha querido que a ciertos magistrados sujetos al juicio político les sea aplicable otra forma de responsabilidad política, lo ha dicho expresamente (Art. 147).

En consecuencia la responsabilidad política de los miembros de la Corte Electoral, sólo puede hacerse efectiva por medio del juicio político, en la forma y por las causales constitucionalmente previstas.

No tiene sentido estudiar en esta ocasión el procedimiento y otros aspectos del juicio político en relación con los miembros de la Corte,⁵¹ pero en cambio puede ser de interés analizar las causales por las cuales la Cámara de Representantes puede acusar ante el Senado a los integrantes de la Corte, así como señalar los efectos de la sentencia de la Cámara Alta.

El artículo 93 de la Constitución establece que la Cámara puede acusar, entre otros, a los miembros de la Corte Electoral por violación de la Constitución, de las leyes u otros delitos *graves*. La Constitución de 1942, (Art. 84) enumeraba, en cambio, como causales los *delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros delitos graves*. Este tex-

to con la sola excepción de que en vez de delitos graves se refería a los delitos que merecieran pena infamante o de muerte, había permanecido sin cambio alguno desde la Carta de 1830 (Art. 26).

La modificación fue sin duda infeliz. En el proyecto presentado en la Cámara de Representantes, el artículo 92 reproducía el artículo 84 de la Carta de 1942 con la única diferencia de que incluía a los miembros de la Corte Electoral.⁵² En la Comisión de los Veinticinco se redactó un proyecto sustitutivo, en el que el párrafo correspondiente decía *por malversación de fondos públicos y por delitos de traición, concusión, violación de la Constitución u otros delitos graves*.⁵³

Ante una objeción sin fundamento, se encomendó a la Subcomisión una nueva redacción del artículo,⁵⁴ proyectándose entonces la fórmula actual *—por violación de la Constitución o de las leyes u otros delitos graves—*, que fue aprobada sin originar debate.⁵⁵

El texto vigente parecería, en principio, que hace posible la acusación en el juicio político por tres causales: 1) violación de la Constitución; 2) violación de las leyes y 3) otros delitos graves. Por tanto habría que concluir que tanto la violación genérica de la Constitución, como la de las leyes, como la comisión de *delitos graves* abren la vía del juicio político. De este modo la violación de cualquier ley o de cualquier norma constitucional, esté o no tipificada como delito por el Código Penal y haya sido o no cometida dolosamente, sería una causal para plantear el juicio político. Pero esta conclusión no puede ser aceptada. Por los antecedentes, la naturaleza y el sentido del instituto, así como por la aplicación de los principios generales, se puede afirmar que cualquier violación de la Constitución o de la ley no puede constituir una causal. Sólo cuando una violación de este tipo tiene carácter delictivo, se tipifica una de las causales del juicio político.⁵⁶ Únicamente en esta forma se puede hacer explicable un texto absurdo, cuya redacción traicionó lo que se quiso decir en ocasión de la última Reforma y que, interpretado literalmente, impide llegar a conclusión alguna, subvirtiendo fundamentales principios de nuestro régimen jurídico.

De modo que, en nuestro concepto, el juicio político cabe ante la violación de la Constitución y/o de las leyes, siempre y cuando

estas violaciones constituyan delitos tipificados como tales por la propia Constitución ó por la ley penal, así como en los casos de comisión de delitos graves.

Debe señalarse además que el concepto de violación de la Constitución en el artículo 92 de la Carta, no está delimitado únicamente por la figura prevista en el artículo 132 numeral 6 del Código Penal, sino que incluye el delito específico tipificado en el artículo 330 de la Constitución y los casos penalmente previstos que suponen la violación de la Constitución (Arts. 132, 141 y 142).⁵⁷

La violación de las leyes, como hemos sostenido, sólo puede originar el juicio político cuando tiene carácter delictivo y constituye un delito grave. Pero en tal caso, la expresión no tiene razón de ser, porque hubiera bastado con haber dicho que la Cámara de Representantes puede acusar cuando se han cometido delitos graves, dado que no existiendo ningún delito que se tipifique por la violación genérica de la ley, las únicas violaciones que se pueden considerar, son las previstas por la ley penal como delitos graves.

En consecuencia, todas las causales pueden reducirse a la violación de la Constitución, lo que de por sí constituye en sus diversas formas siempre un delito grave, o a la comisión de otros delitos graves penalmente previstos.⁵⁸

El fallo dictado por la Cámara de Senadores, en caso de ser condenatorio, tiene como único efecto el de separar al funcionario del cargo, es decir, hacerlo cesar como tal. Por este motivo es que se ha podido afirmar el carácter de acto administrativo de la decisión del Senado, ya que materialmente es un acto condición que extrae a un individuo de una situación estatutaria definida por el derecho objetivo.⁵⁹

Este carácter de nuestro juicio político lo distingue claramente del *impeachment* norteamericano, de los institutos europeos similares e incluso del juicio político en la Constitución argentina, sistemas en los cuales, según los casos, el pronunciamiento de la Cámara Alta puede inhabilitar para ejercer cargos públicos, además de la separación del que ocupaba cuando se originó el juicio

político⁶⁰ e incluso, en algunos sistemas europeos, supone la imposición de sanciones penales.

Por último debe señalarse que no puede iniciarse juicio político contra un miembro de la Corte Electoral que ha cesado en sus funciones, ya que este instituto sólo es aplicable mientras se está en ejercicio del cargo y que, como corolario natural, quienes han cesado en el ejercicio de las funciones de miembros de la Corte, no tienen derecho de exigir que se les someta previamente a juicio político, para poder después ser enjuiciados por los tribunales ordinarios.⁶¹

29) *Responsabilidad patrimonial*. Para plantear adecuadamente esta cuestión es preciso, en primer lugar, aclarar que el carácter irrevisible que tienen para cualquier otra autoridad pública los actos jurídicos emanados de la Corte Electoral, no implica, en forma alguna, que el Estado o los miembros de la Corte, según los casos, no puedan llegar a ser patrimonialmente responsables como resultado del daño causado por la actividad del órgano.⁶²

El problema de la responsabilidad patrimonial de la Corte Electoral y/o de sus integrantes, presenta para su solución especiales dificultades, derivadas no sólo de la cuestión en sí, sino de tratarse de una materia nunca estudiada por la doctrina y tratada por la jurisprudencia sólo en una ocasión.⁶³

Las normas constitucionales eventualmente aplicables son los artículos 23, 24 y 25.

En primer término debe analizarse si el artículo 23 que regula la responsabilidad de los Jueces, es o no aplicable a los miembros de la Corte Electoral.⁶⁴

Conceptuamos, en principio, que si la Corte es *juez* de todas las elecciones, de los actos de plebiscito y referéndum y la propia Constitución usa estas palabras, cuando determina sus competencias (Art. 322, Ap. c), es evidente que la Corte cuando cumple función jurisdiccional, actúa como juez y sus integrantes, consiguientemente, también lo son. Un elemental criterio interpretativo lleva a concluir que si la Constitución establece un sistema especial de responsabilidad para los *jueces*, y utiliza en el propio tex-

to la expresión *juez* al referirse a la actuación de un órgano de creación constitucional, ese sistema de responsabilidad es aplicable también a los integrantes de este órgano que para la Constitución es un juez y que por lo demás, cumple sin duda alguna función jurisdiccional. El intérprete no puede hacer en el texto del artículo 23, una distinción que la Constitución no autoriza. En efecto, nada significa que el artículo 23 de la Carta actual corresponda casi textualmente a los artículos 116 y 162 de las Constituciones de 1830 y 1918 y que en la época en que estas normas regían, los únicos jueces previstos por la Constitución eran los que integraban el Poder Judicial. Ello implica tan sólo que en esos textos constitucionales los conceptos de juez y de integrante del Poder Judicial eran sinónimos. Pero en las constituciones posteriores esta asimilación dejó de existir, y por ende, no tiene sentido interpretar el artículo 23 con conceptos que no corresponden al texto constitucional vigente. Por lo demás la hermenéutica del derecho constitucional enseña que las palabras usadas por los constituyentes no deben ser interpretadas con el sentido que tenían en el momento en que la norma se elaboró, sino que es admisible una interpretación evolutiva, que dé a las palabras el sentido actual que poseen en el sistema jurídico político.

Si se acepta que el artículo 23 de la Constitución es aplicable a los integrantes de la Corte Electoral en cuanto jueces que son, es necesario concluir que esta norma sólo podrá ser aplicada a los miembros de la Corte, cuando el órgano que integran actúa cumpliendo actos de naturaleza jurisdiccional.

Cuando la Corte actúa no como órgano jurisdiccional, sino dictando por ejemplo, actos administrativos, lo cual constituye otro sector fundamental de sus competencias, puede comprometer también con su acción la responsabilidad del órgano y/o de los integrantes. En este caso, ¿se aplica también el artículo 23 o, en cambio, debe irse al régimen de los artículos 24 y 25?

El estudio de estas normas con relación a los magistrados judiciales, ha afirmado la existencia de dos posiciones opuestas. Una afirma la posible aplicación del artículo 24 a los casos de responsabilidad por actos jurisdiccionales, llegando en algunos casos

a sostener la posible integración armónica de los artículos 23 y 24.⁶⁵

Otra posición, en cambio, afirma que el artículo 24 no es aplicable en ningún caso a la responsabilidad por actos jurisdiccionales.⁶⁶ Por nuestra parte, nos inclinamos por esta última posición. El artículo 23 es la norma especial reguladora de la responsabilidad judicial y establece un sistema particular y específico que hace responsables directos e inmediatos, a los jueces. En cambio el actual artículo 24, norma de carácter general, crea un sistema de responsabilidad directa del Estado y subsidiaria del funcionario (Art. 25). No es sin violencia que pueden armonizarse estas normas ya que es evidente que todos los textos constitucionales han tratado de regular la responsabilidad judicial con normas especiales, dentro de un régimen totalmente diferente al de la responsabilidad administrativa en general.

Pero no sólo es difícil armonizar los textos de los artículos 23 y 24 de la Constitución, sino que de los antecedentes del artículo 24 se desprende que esta norma quiso referirse únicamente a la responsabilidad del Estado por el cumplimiento de actividades administrativas.⁶⁷ Si bien los antecedentes pueden no ser un elemento definitivo para interpretar el texto, es evidente que, en este caso, refuerzan la conclusión a la que se llega mediante el análisis del texto y del sentido del artículo 23.

Pero si bien —de acuerdo con nuestro concepto— los artículos 24 y 25 no son aplicables a la responsabilidad por actos jurisdiccionales, pensamos, en cambio, que como el artículo 23 se refiere sólo a la responsabilidad de los jueces derivada del cumplimiento de actos jurisdiccionales, es posible concebir que la responsabilidad de los jueces por el cumplimiento de actividades no jurisdiccionales, de carácter administrativo, podría regularse por las citadas normas constitucionales (Arts. 24 y 25).

Y esta conclusión general, es aplicable al caso de la Corte Electoral. En primer término porque el artículo 24 se refiere al daño causado a terceros por *todo órgano del Estado* y además, porque la expresión *daño causado a terceros en la ejecución de los servicios públicos*, comprende *todo daño que causen los órganos del Es-*

*tado al cumplir una actividad estatal de carácter administrativo*⁶⁸ es decir, que la responsabilidad prevista en el artículo 24 es la que deriva del ejercicio de la función administrativa.⁶⁹ Por ende, cuando la Corte Electoral en su actuación, cumple función administrativa y causa un daño a terceros como consecuencia de esta actividad, se aplica el régimen de los artículos 24 y 25 de la Constitución para determinar la responsabilidad del órgano (Art. 24) y eventual y subsidiariamente, la de sus integrantes y funcionarios (Art. 25).

En consecuencia, según la naturaleza de las funciones públicas cumplidas por la Corte en los distintos casos en que actúa, de acuerdo con sus competencias constitucionales, se aplica el régimen del artículo 23 o el de los artículos 24 y 25.

Los integrantes de la Corte, como jueces, son responsables de los actos jurisdiccionales cumplidos por la Corte; responsabilidad que *cabe por la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder* que, según los casos, la ley establece. La ley no ha reglamentado el procedimiento para hacer efectivo en estos casos la responsabilidad de los jueces electorales, dado que las normas específicas del Código de Procedimiento Civil y del Código de Organización de los Tribunales, sólo son aplicables a los magistrados judiciales integrantes del Poder Judicial.⁷⁰

Esta falta de reglamentación no puede significar la inaplicabilidad del artículo 23, que establece y afirma el principio de la responsabilidad de los jueces y determina dos causales genéricas: la agresión contra los derechos de las personas y el separarse del orden de proceder que establezca la ley. Se trata de una norma que no requiere reglamentación legal para ser aplicada y que, aunque no es un caso de los previstos estrictamente por el artículo 332 de la Constitución, puede ser objeto de aplicación sin ninguna complementación normativa posterior. La expresión usada por el artículo 23 de que *todos los jueces son responsables ante la ley...*, no quiere decir que todos los jueces son responsables *según la ley...*⁷¹ El artículo 23 aunque puede ser reglamentado, no requiere esta reglamentación para ser aplicado ya que la Constitu-

ción, al afirmar el principio de la responsabilidad de los jueces y al establecer las causales, crea una norma inmediatamente aplicable. La expresión, sin duda no muy feliz, de que los jueces son responsables ante la ley, significa sólo que son responsables frente al orden jurídico, al sistema normativo. Por lo demás, —naturalmente—, la reglamentación del procedimiento para hacer efectiva esta responsabilidad sólo podrá ser hecha por ley y no por vía administrativa.

De modo que para hacer efectiva la responsabilidad de los integrantes de la Corte Electoral por actos jurisdiccionales, podrá procederse directamente contra ellos, a diferencia de los restantes funcionarios, en los casos de responsabilidad administrativa, ante la Justicia ordinaria que será la encargada de determinar si se ha tipificado un caso de responsabilidad y a cuánto asciende la indemnización que, en el caso, deberán pagar.

En cuanto a la responsabilidad de la Corte, de los integrantes y de sus funcionarios por la actividad administrativa que cumple el órgano, ésta se rige, como se ha dicho, por los artículos 24 y 25 de la Constitución. El régimen de estos artículos supone la responsabilidad primaria del órgano y la subsidiaria de los miembros de la Corte o de los funcionarios del Cuerpo cuando hayan obrado con culpa grave o dolo, casos en que el órgano podrá repetir contra ellos lo que hubiere pagado en reparación.⁷²

Notas

- 1 Palabras de los representantes Vázquez y Cortinas, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, página 210.
- 2 La expresión *neutrales* se usó constantemente en la discusión de la ley para referirse a estos miembros. V. por ej., los discursos de los doctores Jude y Polleri. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, páginas 191 y 211. El doctor Vázquez y el señor Cortinas los llamaron *imparciales*, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, páginas 202 y 210.
- 3 Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, página 191 y ss.
- 4 Esta posición fue afirmada por los Representantes Secco Illa (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, página 193 y ss.) y Prando (Diario de Sesiones cit., página 200 y ss.).
- 5 La tesis de la constitucionalidad fue desarrollada, amplia y convincentemente, por el doctor Alvaro Vázquez. No sólo sostuvo que la palabra elección sólo podía ser usada cuando había una manifestación de voluntad electoral del Cuerpo Electoral, sino que agregó importantes elementos interpretativos extraídos de la historia del artículo 9º de la Constitución (Diario de Sesiones cit., páginas 201-204). Asimismo dijo: A qué instituciones, señor Presidente, pueden aplicarse directamente —empecemos por ello—, expresamente estas garantías? Evidentemente, en sentido expreso, tan sólo a la elección primaria. El voto secreto es inadaptable a la actividad parlamentaria; la inscripción obligatoria en el Registro Cívico Permanente sólo puede referirse al voto primario... (Diario de Sesiones, cit., página 203).
- 6 El informe de la Comisión de los Veinticinco decía comentando el sistema de integración de la Corte: Esta fórmula de verdadera esencia democrática permitirá a todos los partidos lograr que las Cortes Electorales de los períodos futuros signifiquen exactamente la expresión fiel de la conciencia nacional y constituyan realmente la garantía suprema de la libertad política (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, página 42).
- 7 Esta ley fue dictada durante el régimen de facto. Se sancionó por la Asamblea Deliberante, el 8 de mayo de 1933.
- 8 Editorial de *El Debate*, del lunes 2 de agosto de 1943, escrito por el doctor Martín R. Echegoyen. Esta misma tesis fue sostenida por el doctor Alberto Ramón Real en *Los decretos-leyes*, Montevideo 1946, páginas 278-279 y por el diario *El Plata* en editorial del 10 de octubre de 1944.
- 9 *La Reforma Constitucional de 1942*, Montevideo 1944, página 257. El doctor Ramírez proponía una Corte integrada sólo por cinco neutrales. Ante la posición favorable a los delegados partidarios, expuesta por los señores Martínez Trueba y Riestra, se llegó a una transacción, que se concretó en el texto actual, propuesto por el doctor Juan José Amézaga.
- 10 Editorial de *El Plata*, 7 de enero de 1948.
- 11 Palabras del senador Sánchez. Diario de Sesiones de la Asamblea General, tomo XXIV, Montevideo 1949, p. 363. No hubo en realidad otros argumentos de peso, aunque también hicieron uso de la palabra en favor de esta tesis los representantes García Pintos (página 364), Payssé Reyes (página 369), Dubra (página 373), Arismendi (página 374) y Terra Arocena (página 375). Argumentos similares se dieron en tal sentido durante la discusión de la ley en el Senado. (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo 187, página 559 y ss.). El debate de la Cámara de Representantes, puede verse en Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 473, página 369 y siguientes.

- 12 Diario de Sesiones de la Asamblea General cit., página 362. En el Senado, el doctor Héctor Álvarez Cina expuso también ampliamente esta tesis. (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo 187, páginas 563-565).
- 13 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo X, página 172.
- 14 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, página 171.
- 15 *Reforma Constitucional de 1951*, Montevideo 1952, tomo 1, página 68, artículo 316.
- 16 *Op. Cit.*, tomo 1, página 509.
- 17 *Op. Cit.*, tomo 1, página 509.
- 18 *Op. Cit.*, tomo 1, página 601.
- 19 Ver sobre una cuestión similar planteada por la designación de los directores de los Entes Autónomos, J. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución de 1952*, tomo III, página 44 y ss. Sin embargo, la norma del artículo 187 no es igual en sus consecuencias a la del texto proyectado, ya que en éste la designación se hacía por los dos sectores mayoritarios, con exclusión de toda intervención de los otros sectores y solamente con el requisito formal de que esta designación se hiciera en sesión de la Asamblea General. Esto, unido a que la Constitución no constitucionaliza todo lo relativo a los miembros de la Corte, podía aparejar —si se hubiere aprobado el proyecto—, consecuencias fundamentales sobre el estatuto jurídico de los integrantes del Órgano (por ejemplo: con relación a la vigencia del Art. 14 de la ley de 9 de enero de 1924). En cambio, el caso de los directores de los servicios a que se refiere el artículo 187 es distinto y, por las razones dadas por Jiménez de Aréchaga, es posible sostener que pese al giro usado por la Constitución, su designación se hace por el órgano Consejo Nacional de Gobierno.
- 20 Publicación informativa —Asamblea General—, Sesiones del 28 y 29 de junio de 1955. La misma tesis la sostuvo el Senador doctor Echeгойen en informe publicado en *El Debate* el 30 de junio de 1956.
- 21 *En Defensa de la Justicia Electoral*, Montevideo, 1955, páginas 43 y 44.
En la Asamblea General la tesis contraria a la de los senadores Echeгойen, Fusco y Bayley, fue sostenida fundamentalmente por el Senador Ferrer Serra (Asamblea General, Publicación Informativa, N° 16, sesiones del 28 y 29 de junio de 1955).
- 22 La cuestión se planteó en ocasión de la designación de la Corte efectuado el 18 de enero de 1957. El Senador Echeгойen sostuvo esta posición que desarrolló en editorial de *El Debate* del 21 de enero de 1957.
La tesis contraria fue fundada en el periódico *El Nacional*, en artículo titulado *Escándalo absurdo* (26 de enero de 1957). Esta posición parte de que "la ley 7.690 de enero 9 de 1924 fue derogada por el decreto ley de 1943 que a su vez fue derogado por la ley N° 11.004 de diciembre 24 de 1947 que exigió la convocatoria especial únicamente para la elección de los delegados partidarios". El error inicial está en sostener que la ley del 24 fue derogada por el decreto ley del 43. Nunca la ley 7.690 fue derogada totalmente y a este respecto el artículo 4° fue sólo sustituido por la ley de 15 de octubre de 1930. El decreto ley del año 1943 que hemos conceptualizado nulo, no podía derogar por ello, una norma anterior. Y en cuanto a la ley número 11.004 dispone en forma especial que los delegados o representantes partidarios sean elegidos por la Asamblea General expresamente convocada al efecto. Pero como todos los miembros de la Corte se eligen en mismo acto, debe concluirse que incluso por la sola aplicación de la ley 11.004 es preciso admitir que todos los miembros deben elegirse por la Asamblea General especialmente convocada al efecto.
La segunda argumentación de *El Nacional* es que ésta es materia del reglamento de la Asamblea y que, consiguientemente, no puede ser regulada por ley, adoleciendo la que tal cosa hiciera, de inconstitucionalidad.
Si bien es cierto que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106, la Asamblea General *se gobernará interiormente por el Reglamento que se dicte*, de esta norma no puede deducirse que la ley sea inhábil para fijar, en ciertos casos, la forma en que la Asamblea debe reunirse. En primer término porque la ley es una de las fuentes de derecho parlamentario y en segundo lugar, y fundamentalmente, porque la forma en que la Asamblea debe reunirse para designar los integrantes de un órgano de creación constitucional, no puede decirse que sea una materia exclusiva de gobierno interno de la Asamblea. Por tanto, la ley es hábil para establecer la forma en que ésta debe reunirse dentro de los márgenes constitucionales previstos.
- 23 Este defecto de redacción proviene del proyecto de ley constitucional presentado a la Cámara de Representantes el 28 de agosto de 1951, ya que el inciso 3° del artículo 316 del proyecto contenía la misma omisión del texto aprobado finalmente.
- 24 Se ha sostenido, sin embargo, y en principio con razón, que los miembros de la Corte Electoral, sólo pueden cesar por nueva designación o como resultado del juicio político. Aníbal L. Barbagelata,

en consulta fechada el 15 de junio de 1955, afirma: "Pero tratándose —como en la ocasión se trata—, de un órgano del Estado de creación constitucional inmediata, a falta de toda consulta de terminación normativa de idéntica jerarquía (la Constitución no ha estatuido literalmente fuera del juicio político, otra forma de decretar la cesantía de los miembros de la Corte Electoral), debe concluirse con arreglo a un principio esencial de derecho público y a la armonía y congruente interpretación de los preceptos de la *lex fundamentalis* que esa cesantía, no puede producirse sino por nueva designación realizada por la Asamblea General por los procedimientos señalados en el ya citado artículo número 324". En *Defensa de la Justicia Electoral*, Montevideo 1955, publicado también en *El Plata*, 23 de junio de 1955. Con las salvedades que se estudian en el texto, compartimos esta opinión

25 BARRAGELATA, en la consulta fechada el 15 de junio de 1955 parece aceptar esta conclusión, aunque no se refiere expresamente al problema cuando dice: "En todo caso resulta incuestionable que el principio de la simetría del ejercicio de las potestades públicas se opondría a que, en ausencia de prescripción constitucional expresa, se reconociera por la ley ordinaria a un órgano que no fuese el de designación, la posibilidad de disponer la separación de los miembros de un órgano constitucionalmente instituido como es la Corte Electoral".

26 Consulta publicada en el folleto *En Defensa de la Justicia Electoral*, Montevideo 1955, página 19-20 y en *El Plata*, del 21 de junio de 1955.

27 Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, páginas 140 y 143, sesión del 4 de diciembre de 1923:

"SEÑOR VÁZQUEZ. En cuanto a la observación de la ineptitud, omisión o delito, va a ser prontamente contestada.

Si fuera posible la constatación exacta, la comprobación debida de cada una de las incorrecciones que un miembro de la Corte Electoral puede cometer, por ejemplo, al dictar un fallo de trascendencia extraordinaria", no habría ninguna necesidad de esta disposición, porque tendrían los partidos políticos o sus representantes en el Parlamento, o cualquier ciudadano, el derecho de ejercer la acción oportuna contra el funcionario miembro de la Corte Electoral, llevándolo con las pruebas de su omisión, ineptitud o delito ante el Supremo Tribunal, que sería la Asamblea Legislativa. Pero bien sabe el señor diputado —y debe colocarse cuidadosamente en la realidad—, que en esta materia, muchas veces será muy difícil comprobar de tal manera la falta, la desviación, la infracción que, plenamente justificada, pueda producir en la Asamblea General el merecido fallo condenatorio.

No debe extrañarle, por otra parte, la institución de este recurso extraordinario, en verdad, frente a las actividades de un cuerpo jurídico, también extraordinario, cuando en otros países de instituciones democráticas ejemplares existe con las mismas modalidades y ha dado un resultado admirable que ha justificado con la experiencia de treinta años la eficacia absoluta del sistema.

En Norte América, por ejemplo, el gobierno municipal utiliza la institución del *recall* en forma análoga a la que se crea por este artículo 14, y ello no ha dado por consecuencia, como temían algunos comentaristas, la sujeción demasiado estricta del elegido al mandato de los electores, ni la disminución de la tonalidad intelectual o moral de los funcionarios, ni la frecuente utilización, ni la aplicación injusta del recurso. Jamás se ha podido comprobar un caso que mereciera tales censuras. Al contrario: ante la posibilidad de esta amenaza, muy rara vez cumplida, casi imposible de cumplir, saben muy bien los funcionarios que deben recorrer una vía muy recta y que tendrán como jueces, no sólo a la opinión pública, armada de la palabra, sino también a la opinión pública partidaria, armada de la sanción.

Es por estas consideraciones, señor Presidente, que insisto, en nombre de la Comisión, en que se mantenga este artículo.

SEÑOR MARTÍNEZ TRUEBA. Creo, señor Presidente, que la disposición del artículo 14 está bien como está; que todos los argumentos que se han pretendido oponerle han sido victoriosamente contestados.

Nosotros consagramos en este artículo el principio de que los puestos públicos pertenecen a los partidos políticos que con sus esfuerzos llevan a ellos a determinadas personas, y no a estas personas mismas. De modo que no pueden hacer en ellos lo que su voluntad les sugiera, sino cumplir honradamente el mandato que han recibido de sus electores.

Dentro de este concepto, la disposición tienen por objeto evitar que en la Corte Electoral, cuando un miembro de ella, llevado a integrar ese Cuerpo por la confianza que inspira a su partido, haya perdido esta confianza, no pueda permanecer más tiempo en él.

No hay que olvidar que, aunque se pretenda negarlo aquí, la Corte Electoral es un Cuerpo que tiene cierto carácter político..."

28 Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, página 143.

"SEÑOR MARTÍNEZ TRUEBA. La disyuntiva que pretende plantear el señor diputado Polleri no tiene razón de ser. El hecho de que sea un Cuerpo de carácter político no le priva de imparcialidad. Nosotros creemos más bien que por el equilibrio que las fuerzas políticas van a tener en él, es que va a resultar la imparcialidad de ese Alto Cuerpo.

Decía, señor Presidente, que nosotros somos consecuentes con un principio que el partido político a que tengo el honor de pertenecer ha incorporado también a su programa, desde que nosotros intentaríamos, aceptaríamos y aún lo propondremos en el momento oportuno, que todos los puestos públicos, incluso los de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pueda ser revocados cuando se llenen condiciones especiales. De manera, señor Presidente, que, consecuente con este modo de pensar, que me parece altamente beneficioso y democrático, creo que el artículo está bien como está. Además, la contradicción que el señor diputado Jude pretendía encontrar entre este artículo y el 13, no existe en realidad, como lo ha demostrado el señor diputado Vázquez, desde que el artículo 13 se refiere a la situación de todos los miembros de la Corte, los que podrían ser acusados ante la Asamblea por cualquier ciudadano, y el artículo 14 se refiere a la ratificación solicitada por los miembros de un partido político, y en este caso: en el caso especial de que ese miembro de la Corte haya dejado de merecer la confianza del partido que lo ha llevado a ese puesto. (Interrupciones de los señores diputados Polleri, Nieto Clavera y García Morales)".

- 29 Igual posición: aunque con distinta fundamentación, fue expuesta un editorial de *El Bien Público*.
 30 Consulta del Profesor Dr. J. Jiménez de Aréchaga, *En Defensa de la Justicia Electoral*, páginas 15-19.
 31 Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, página 167.

"SEÑOR ARENA. A mi entender, el artículo debe requerir nada más que una aclaración de concepto. *Debe sobreentenderse que cuando se habla de los que han elegido, debe referirse, no sólo a los que materialmente han elegido, sino a los que en la actualidad legislativa en que se produzcan los hechos representan a los electores.*

SEÑOR VÁZQUEZ. Me permite?

SEÑOR ARENA. Sí, señor.

SEÑOR VÁZQUEZ. Colloca la aclaración, porque la Comisión no pretendía precisamente eso, los miembros que han elegido, para evitar que un juego de suplencias, por ejemplo, sustituyera, en efecto, a los que han elegido por otros pertenecientes a un matiz político distinto.

SEÑOR ARENA. Precisamente, como vi que alguien pensaba como acaba de decir el diputado Vázquez, hice la aclaración, porque, imagínese el señor diputado el fenómeno que puede producirse: en el período siguiente la mayor parte de los que estamos aquí podríamos haber fenecido políticamente y estar representados por otros, entonces, los que estén en nuestro lugar pueden emplear ese recurso.

(Interrupciones).

Yo me refiero al caso concreto actual en que duran seis años.

Cómo es posible que dentro de tres años los legisladores de nuestro grupo que no estén, hayan perdido el derecho y no lo hayan transmitido a nadie?

No puede ser...! Lo racional es eso: que se considere el grupo como formando parte integrante...

SEÑOR VÁZQUEZ. Me permite?

SEÑOR ARENA. Sí, señor.

SEÑOR VÁZQUEZ. Eso podría formar parte de las disposiciones transitorias. Habría que reservar la observación para las transitorias.

SEÑOR ARENA. Me parece que basta con que se tenga en cuenta lo que yo digo, y estoy conforme con que todos estén de acuerdo. He terminado".

- 32 Los antecedentes de este incidente pueden encontrarse en el folleto *En Defensa de la Justicia Electoral*, Montevideo 1955; *El Debate* 22 y 30 en junio de 1955; Suplemento de *El Nacional*, 16 de julio de 1955; *La Mañana*, 21 de julio de 1955; *El Plata*, 21 de julio de 1955; *El Bien Público*, 13 de septiembre de 1955; Publicación Informativa de la Asamblea General, Nº 16, sesión del 28 y 29 de junio de 1955.

En esta ocasión la Asamblea General por 62 votos en 89 declaró: "que la convocatoria del sector nacionalista solicitada por la mayoría de sus legisladores, a los efectos de la ratificación de poderes de dos miembros partidarios de la Corte Electoral, es ajustada a derecho" (29 de junio de 1955). La bancada nacionalista, por 27 votos en 43 resolvió el 14 de julio de 1955 declarar cesantes a los dos miembros cuyos poderes fueron sometidos a ratificación. La Corte Electoral el 21 de julio de 1955 resolvió: *Téngase presente la cesantía de los miembros señores Alzugaray y Fraga.*

El miembro doctor Atilio Detomasi, por discrepancia con el procedimiento seguido presentó renuncia el 19 de julio de 1955 (El texto de la renuncia puede consultarse en *El Plata*, 21 de julio de 1955).

Los miembros de la Corte cesantes, señores Fraga y Alzugaray se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia planteando una *contienda* entre los integrantes de la Corte provocada por la actitud de algunos de éstos al impedir el ejercicio de sus funciones a los miembros *removidos* por la Asamblea.

- 33 Mensaje del Poder Ejecutivo del 17 de diciembre de 1947.

- 34 El inciso 2º del artículo 3º de la ley Nº 11.004 que decía: "La elección de una nueva Asamblea General por aplicación de lo dispuesto en los artículos 140 y siguientes, de la Constitución de la República, no implica el cese de los miembros de la Corte Electoral", ha decaído en virtud de que el régimen previsto en el citado artículo de la Constitución de 1942, ha desaparecido de la Constitución vigente.
- 35 No creemos que el artículo 238 de la Constitución, en cuanto dispone que la dotación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, será fijada por el Poder Legislativo, importe otra excepción a esta norma general. Sin embargo la ley número 12.178 de 4 de enero de 1955 estableció la solución contraria.
- 36 Por ello es que conceptuamos que la Corte Electoral al elevar al Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto por mensaje del 8 de febrero de 1956, sin el sueldo de sus miembros, si bien actuó así por loables razones de delicadeza, no dio cumplimiento estricto a lo dispuesto en el artículo 221 de la Constitución.
Tradicionalmente ha sido distinta la retribución del Presidente y de los demás miembros de la Corte. (Presupuesto de 1957, ley de 31 de enero de 1957, Art. 6 y Presupuesto de 1953, ley Nº 11.923 de 27 de marzo de 1953; artículo 5º, ley Nº. 11.004 de 24 de diciembre de 1947, Art. 5).
En cambio en las leyes de 9 de enero de 1924 y 9 de mayo de 1933, por ejemplo, se fijó una remuneración igual para todos los miembros (artículos 5º y 4º, respectivamente).
- 37 Diario de Sesiones de la III Convención Nacional Constituyente, Montevideo 1953, tomo I, página 181. Er. igual sentido, Actas de la Comisión de Constitución, página 28.
- 38 Editoriales de *El Plata, Los Intendentes y la Reforma, Funcionarios que pueden actuar en ella y Los Intendentes y la prédica reformista*, 28, 29 y 30 de noviembre de 1945.
- 39 Diario de Sesiones de la III Convención Nacional Constituyente, tomo I, página 181.
- 40 Reforma Constitucional de 1951, Montevideo 1952, tomo I, página 643.
- 41 *Op. cit.*, tomo III, página 104; JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución de 1952*, tomo II, página 76.
- 42 Actas de la Comisión de Constitución de la III Convención Nacional Constituyente, Montevideo 1935, página 28.
- 43 Diario de Sesiones cit., tomo I, página 181, informe de la Comisión, Actas de la Comisión, páginas 28, 36 y 44.
- 44 Actas cit., página 39.
- 45 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo II, página 240.
- 46 La Reforma Constitucional de 1951, tomo I, páginas 213, 214 y 523.
- 47 *Op. cit.*, tomo I, página 671.
- 48 La doctrina había ya sostenido que dentro del sistema constitucional se imponía establecer el juicio político para los miembros de la Corte Electoral (MARIO LLANA BARRIOS, *El Juicio Político*, Montevideo 1942, p. 53).
- 49 El proyecto de ley constitucional presentado a la Cámara de Representantes ya incluía a los miembros de la Corte entre los magistrados que podían ser objeto de juicio político. La enmienda fue aprobada sin discusión en Comisión y en ambas Cámaras. En el informe de la Comisión Especial de la Cámara de Representantes sólo se dice a este respecto: "Se refuerza la consideración del órgano como cuasi Poder del Estado, comprendiéndose a sus miembros entre los magistrados que pueden ser objeto de juicio político". (La Reforma Constitucional de 1951, tomo I, páginas 26 y 639, Montevideo 1952).
- 50 Conceptuamos que en el juicio se pone en juego la responsabilidad política de los funcionarios a los que se aplica (JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *El Poder Legislativo*, Montevideo 1888, tomo II, p. 301 y ss.; JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *El Poder Ejecutivo y sus Ministros*, Montevideo año 1913, tomo II, p. 284; JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Gobierno y Responsabilidad*, Montevideo 1915, páginas 129-133). Por el hecho de que las causales del juicio político, en nuestro derecho, estuvieran constituidas por la comisión de ciertos delitos, se le ha llamado responsabilidad política penal (JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Teoría del Gobierno*, Montevideo 1944). Estamos de acuerdo con tal denominación en cuanto significa señalar causales por las que se configura esta forma de la responsabilidad política.
En los regímenes parlamentarios, la censura supone otra forma de responsabilidad política, dirigida también a hacer cesar en sus cargos a ciertos funcionarios, —los ministros—, pero en la cual el he-

- cho o el acto que motiva la censura puede ser sólo una diferencia de orientación política entre el Parlamento y el o los Ministros. (JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, tomo II, p. 285 y 286).
- 51 Estas cuestiones suficientemente analizadas en el país y respecto de las cuales la reforma de 1951 no introdujo modificación alguna, pueden estudiarse en el citado libro de MARIO LLANA BARRIOS, *El Juicio Político*, y en JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *El Poder Legislativo*, tomo II, Montevideo 1987.
- 52 La Reforma Constitucional de 1951, tomo I, p. 26.
- 53 *Op. cit.*, tomo I, p. 241.
- 54 *Op. cit.*, tomo I, p. 241.
- 55 *Op. cit.*, tomo I, p. 524.
- 56 A este respecto, dice el Doctor Estrázulas: "En realidad creemos que el constituyente, cuando dijo *u otros delitos graves* aludía o reiteraba a aquellas violaciones de la ley ordinaria que constituyen delitos. Más que tipificar una causal autónoma del juicio político, el constituyente, en esta frase, reitera el carácter delictual de la violación de la ley, tipificando un delito que es lo único que puede dar origen al juicio político". (La Constitución de 1952, tomo II, p. 105). En el régimen de 1942, Llana Barrios llegaba a la conclusión de que sólo en los casos de delitos graves expresamente previstos por la ley penal, existía causal para iniciar el juicio político (*Op. cit.*, p. 54).
- 57 En igual sentido. Llana Barrios, *op. cit.*, p. 56.
- 58 Sobre el concepto de delito grave ver Código Penal, artículos 2 y 68 y Código Instrucción Criminal, artículo 392. De la armonización de estas normas resultaría que delitos graves son los penados con pena de penitenciaría.
- 59 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo III, p. 134; Llana Barrios, *op. cit.*, páginas 48 y 49.
- 60 Un resumen del derecho comparado a este respecto, puede verse en Llana Barrios, *op. cit.*, p. 22 y ss.
- 61 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo III, página 153.
- 62 Una erudita sentencia del Tribunal de Apelaciones de Tercer Turno, cae justamente en esta confusión. Luego de sostener el carácter jurisdiccional del pronunciamiento de la Corte Electoral, cuando actúa como juez de las elecciones y de afirmar que sus sentencias definitivas hacen cosa juzgada, concluye que la justicia ordinaria no es competente para entender en las decisiones de responsabilidad civil contra la Corte y sus miembros, con lo cual se sostiene la absoluta irresponsabilidad patrimonial de este órgano y de sus integrantes (*La Justicia Uruguaya*, tomo 16, c. 25669, página 283). J. Jiménez de Aréchaga, comentando esta sentencia dice con razón: "En cambio me parece absolutamente cuestionable el concepto de que el tribunal afirma a continuación, conforme al cual jamás podría haber acción de reparación de perjuicios contra quien dictando un acto de carácter jurisdiccional, causa daño a terceros. Me parece que es absolutamente independiente el principio de la invulnerabilidad de la cosa juzgada con la eventualidad de que se organice un sistema de responsabilidades para aquellos que han contribuido a que se cause daño por medio de una sentencia" (*La Constitución Nacional*, tomo X, p. 153). En el informe de la Comisión de Reforma Constitucional de la Cámara de Representantes, en 1951, comentando el artículo 309, se sostiene la tesis que juzgamos correcta en términos que merecen ser transcritos. Dice así: "Ahora creemos conveniente agregar que no están comprendidos los actos administrativos de los Poderes Legislativo, Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas y del mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la jurisdicción de éste. Pero esto no significa que el administrado no tenga garantías contra los actos ilegales de los órganos mencionados. Tendrá la misma garantía actual. Vale decir que en el caso de los Poderes Legislativo, Judicial, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo concluyen un acto ilegal el administrado tendrá la acción de reparación directa" (Reforma Constitucional de 1951, tomo I, p. 666).
- 63 *La Justicia Uruguaya*, tomo 16, c. 2569. Vista del Fiscal Doctor Pagano. Sentencia del Juzgado Letrado Nacional de Hacienda y de lo Contencioso Administrativo a cargo del Doctor Bolívar Echeverría y del Tribunal de Apelaciones de Tercer Turno (Doctores Garicoits, Baliñas y Larghero).
- 64 En la ocasión citada el abogado de los demandados, sostuvo la aplicabilidad del artículo 23. (Pedro P. Berro, *Problemas jurídicos*. Montevideo 1940, El contencioso civil de reparación contra los jueces del fuero electoral, p. 71), mientras que el juez de Primera Instancia dijo al respecto: "Esta disposición por su carácter excepcional debe ser interpretada estrictamente y es indudable que se re-

fiere a los jueces que integran el Poder Judicial, exclusivamente y no a otros" (*La Justicia Uruguaya*, t. 16, ps. 280 y 283).

- 65 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución de 1952*, tomo II, p. 26, dice que "la generalidad de los términos en que está concebido el nuevo artículo 24, permitirían un desarrollo jurisprudencial en el sentido de que también puede ser responsabilizado el Estado, por actos del Poder Judicial, no vedad dentro de nuestro sistema jurídico".
- 66 ADOLFO GELSI BIDART, *Responsabilidad Judicial en el Derecho Uruguayo*, Revista de Derecho Público y Privado, año XVI, tomo XXXII, N° 190, página 205 dice así: "En consecuencia, las dos disposiciones podrían integrarse armónicamente. Si en la preatención de sus funciones el juez causa perjuicios ilegítimos a terceros, éste podrá demandar reparación del Estado (Art. 24). Si el daño se causó por el juez, por separado del orden legal del proceso u otra causa establecida por la ley (Art. 23) y con culpa grave o dolo de su parte (Art. 25), el Estado podrá repetir contra él lo que hubiera pagado en reparación (Art. 25), siguiendo, a los efectos de determinar su responsabilidad civil, el régimen consagrado por el artículo 23 y que desarrollan las leyes pertinentes" (Código de Organización de los Tribunales).
- 67 DANIEL H. MARTINS, *La Responsabilidad de la Administración y de los Funcionarios en la Constitución Uruguaya*, Revista de Derecho Público y Privado, tomo XXX, 1953, p. 279.
RAUL MORETTI, *Responsabilidad Civil de las Administraciones Públicas*, *La Justicia Uruguaya*, tomo 27, Sección Doctrina, página 66.
CARLOS CUTTINELLA, *Exposición en el Senado*, citada por Martins, *op. cit.*, p. 263, nota 65 ter.
ENRIQUE SAYAGUÉS LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo 1953, tomo I, p. 685.
- 68 MARTINS, *op. cit.*, página 279.
- 69 SAYAGUÉS LASO, *op. cit.*, página 658.
- 70 C.O.T. y C.P.C.
- 71 GELSI, en su ya citado trabajo, sostiene la opinión contraria a la afirmada en el texto diciendo *el artículo dice que los jueces son responsables ante la ley*, tal vez el término no sea el más adecuado y mejor cabría decir *según la ley* (*Op. cit.*, p. 201).
- 72 El artículo 24, como sostiene Sayagués (*op. cit.*, p. 600), determina sólo quién responde, afirmando el principio y la procedencia de la responsabilidad de los entes públicos sin entrar en la cuestión de en qué casos surge la responsabilidad. Sin duda serán la doctrina y la jurisprudencia los que deberán precisar el concepto en nuestro derecho de falta de servicio, como causal generadora de la responsabilidad.

CAPÍTULO V

La Corte Electoral Organización y funcionamiento

1) *Presidencia*. La Constitución nada establece respecto de la presidencia de la Corte Electoral. Al igual que con relación a otros órganos o servicios previstos en la Carta (Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Tribunal de Cuentas, Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo), la cuestión de la presidencia de la Corte no ha sido constitucionalmente regulada, quedando por tanto librada a lo que disponga la ley ordinaria.

Sin embargo debe señalarse, en primer lugar, que la ley no podría, sin caer en inconstitucionalidad, asignar al Presidente competencias propias, distintas a las de los demás miembros, que no fueran los consustanciales con la naturaleza del cargo, es decir dirección del debate, convocatoria de las sesiones, firma y ejecución de las resoluciones, representación del cuerpo, etc. En efecto, si la Constitución creó un órgano como la Corte Electoral, integrado por nueve miembros (Art. 324) y atribuyó las competencias al órgano (Art. 322), sin prever la existencia de un presidente con facultades propias, la ley no podría dar a uno de esos nueve miembros un estatuto jurídico diferente del de los demás, ni asignarle competencias que la Constitución otorgó al órgano. Sería así inconstitucional, no sólo la norma que permitiera al Presidente ejercer una competencia atribuida a la Corte, sino también, entre

otros casos previsibles, la ley que diera al Presidente doble voto o voto decisivo en caso de empate.

En principio la ley podrá establecer cualquier régimen respecto a la forma de proveer la Presidencia (rotativo, elección interna, atribución al primer titular de la lista neutral, etc.), pero conceptuamos que no podría, sin desvirtuar indirectamente el texto constitucional, hacer posible el desempeño de la presidencia por uno de los miembros partidarios. Si bien los miembros partidarios son miembros de la Corte al igual que los neutrales, la Constitución da a estos últimos, tanto por su mayor número, como por el régimen de mayoría exigido para que el órgano adopte resolución (Arts. 326 y 327), una cierta preeminencia. Indudablemente la Constitución ha querido que los miembros neutrales sean el elemento fundamental de la organización de la Corte Electoral y es evidente que si el Presidente fuera un miembro partidario, se alteraría esta situación, con las graves consecuencias que ello acarrearía para el equilibrio político y el prestigio de la Corte.

Es por ello que si bien no hay un texto expreso que prohíba que la ley establezca que la presidencia pueda corresponder a un miembro partidario, pensamos que tal prohibición está implícita en la organización toda que el texto constitucional da a la Corte Electoral.

La ley Nº 7.690 de 9 de enero de 1924 estableció que sería la propia Corte Electoral la que designaría, a pluralidad de sufragios, su Presidente y su Vicepresidente (Art. 4º, Inc. 2 y disposiciones transitorias, Art. IX).

Las leyes Nº 8.693 de 15 de octubre de 1930 y 9.034 de 9 de mayo de 1934, no dispusieron nada al respecto.

La ley Nº 9.645 de 15 de enero de 1937 dispuso en su artículo 4: *el Presidente y Vice-presidente de la Corte Electoral serán elegidos anualmente por la misma entre los neutrales y podrán ser reelectos.*

La ley Nº 11.004 de 24 de diciembre de 1947 estableció que ejercería:

las funciones de Presidente de la Corte Electoral, durante todo el mandato, el primer titular de la lista de miembros electos por dos tercios de votos de

la Asamblea General. En caso de vacancia, definitiva o temporal, cuando esta última dé lugar a la convocatoria del suplente respectivo será este último quien ejerza las expresadas funciones.

Esta ley, última dictada en el proceso legislativo de organización de la Corte, está aún vigente en lo que se refiere a la Presidencia del órgano, ya que no ha sido derogado expresa ni tácitamente por ninguna norma posterior.

Resulta así que el régimen actualmente vigente respecto de la Presidencia de la Corte es el previsto por el artículo 4º de la ley N° 11.004. Este régimen consiste en que la Presidencia corresponde, durante todo el período en que la Corte actúa, al primer titular de la lista neutral.

2) *Forma de votación.* La Constitución establece en forma expresa las diversas mayorías requeridas para que la Corte Electoral adopte resolución (Arts. 326 y 327), extrayendo de tal modo esta materia de las que pueden ser reguladas por ley.¹ Por ello cuando el numeral 7º del artículo 77, determina que se requiere ley dictada por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara para regular los procedimientos de la Corte Electoral, debe entenderse que entre estos procedimientos no se encuentra el régimen de votación, ya que la cuestión es materia constitucional y no legal.

El problema del número de votos requeridos para que la Corte adopte resolución ha sufrido un largo proceso evolutivo. La disposición transitoria N° XI de la ley N° 7.690, exigía siete votos para designar al Director y al Subdirector de la Oficina Nacional Electoral. La disposición XXXI por su parte, estableció que cuando se requirieran cinco votos por las disposiciones permanentes, la primera Corte debía adoptar resolución por seis y cuando en el régimen permanente se exigieran seis votos, se requerirían siete.

En cuanto al régimen permanente, el artículo 12, imponía mayoría especial sólo para efectuar las designaciones de funcionarios (Ap. ch.) y para designar Comisiones Especiales Asesoras Honorarias (Ap. i). A su vez los artículos 34, 41 y 180 establecían otras mayorías especiales. En todos los demás casos las resolucio-

nes se adoptarían por mayoría, es decir por cuatro votos, ya que la Corte que preveía el artículo 4º estaría compuesta de siete miembros.

El artículo 6 de la ley Nº 9.645 de 15 de enero de 1937 dispuso:

La Corte Electoral funcionará y adoptará todas sus resoluciones con la presencia y el voto conforme de cuatro de sus miembros, por lo menos, salvo en los casos previstos por el artículo 12 inciso ch) de la ley de Registro Cívico Nacional y por el inciso 2 del artículo 34 de la misma en que se necesitarán cinco votos para adoptar resolución afirmativa.

La Constitución de 1934 no estableció directamente nada al respecto, dejando los procedimientos de los órganos electorales librados a la ley que debería dictarse con las garantías preceptuadas en la Sección III (Art. 280). Es decir que la forma en que la Corte adoptaba resolución era materia de la ley, pero imponiendo la Constitución que esta ley se dictara por mayoría especial, constituida por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara (Art. 68).

La Constitución de 1942 dispuso en el inciso 2º del artículo 277 que *las resoluciones de la Corte deberán contar siempre, por lo menos, con el voto afirmativo de tres de los cinco miembros a que se refiere el inciso primero de este artículo*, es decir los votos de tres de los cinco miembros neutrales. De esta manera el problema pasaba a ser regulado por vez primera por el texto constitucional. Propiamente, la Constitución no establecía una determinada mayoría, sino que sólo determinaba que la mayoría debía estar integrada, para que pudiera adoptarse resolución, por el voto de tres miembros neutrales.

La Constitución de 1952, en cambio, reguló en forma integral la cuestión.

El artículo 326 dice que

las resoluciones de la Corte Electoral se adoptarán por mayoría de votos y deberán contar, para ser válidas, por lo menos con el voto afirmativo de tres de los cinco miembros a que se refiere el inciso 1 del artículo 324, salvo que se adopten por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Y el artículo 327, a su vez, dispuso:

la Corte Electoral podrá anular total o parcialmente las elecciones, requiriéndose para ello el voto conforme de seis de sus miembros de los cuales tres, por lo menos, deberán ser de los miembros elegidos por dos tercios de votos de la Asamblea General.

De la armonización de estas normas resulta que la Constitución establece dos regímenes en cuanto al número de votos requeridos para que la Corte adopte resolución.

En un^o, que se refiere en general a todos los casos de resoluciones tomadas por el Cuerpo, con excepción de los previstos en el artículo 327, se dispone que las decisiones del órgano se adoptarán por mayoría de votos, es decir cinco, especificándose que los cinco votos deberán estar integrados por lo menos con los tres de los miembros neutrales. Pero la Constitución vigente, innovando con respecto a la anterior, admite dentro de este régimen general, que también pueda adoptarse resolución por el voto de los dos tercios de los componentes del cuerpo, es decir, por seis votos. Esta mayoría especial podrá integrarse en cualquier forma, es decir que siempre que se alcancen los dos tercios, podrán combinarse en todas las formas posibles los votos de los miembros neutrales y partidarios. Pero como si se reúnen tres votos neutrales, se puede adoptar resolución por cinco votos, en realidad este régimen se aplicará únicamente a los casos en que sólo se reúnen dos votos neutrales, circunstancia en la cual, adicionando los cuatro votos partidarios, se puede adoptar resolución.

Esta posibilidad de que la Corte acuerde resolución sin la concurrencia de los votos de tres neutrales, aparece con la reforma de 1952² y fue justificada en los siguientes términos:

con el régimen vigente puede ocurrir que se presente el caso de imposibilidad de decidir en virtud de que concurra a una solución la mayoría del órgano, pero no la mayoría del cuerpo de neutrales. La conveniencia de alejar la posibilidad de que un proceso electoral quede detenido por esa razón justifica la modificación. La garantía no queda disminuida por cuanto la concurrencia de todos los partidarios, que representan intereses encontrados, asegura que la medida no será adoptada en función de circunstancias políticas.³

La situación de hecho citada en el informe aún puede darse, porque es posible que la mayoría del Cuerpo vote una solución y

el órgano no pueda adoptar resolución (por ejemplo si votan a favor cuatro miembros partidarios y un miembro neutral). Pero evidentemente, la Reforma ha disminuido el valor decisivo que antes tenían los sufragios de los miembros neutrales. Con el régimen anterior si en una votación no se contaba por lo menos con tres sufragios de estos integrantes no había posibilidad de adoptar resolución. En cambio ahora si bien los miembros neutrales por sí solos pueden imponer un criterio (5 votos), es posible tomar resoluciones contando sólo con el voto de dos neutrales, siempre que sufraguen, además, cuatro partidarios.

Pese a que el régimen anterior ofrecía más garantías y a que no nos convencen en absoluto los argumentos del informe transcrito, no creemos que la solución vigente sea extremadamente peligrosa, ya que los cuatro miembros partidarios, aunque se pongan de acuerdo, no pueden adoptar por sí resolución alguna, requiriéndose para que ello ocurra, contar por lo menos con dos votos de miembros neutrales.

El segundo caso previsto constitucionalmente, es el excepcional de la anulación de elecciones, circunstancia en la cual se requiere para adoptar resolución seis votos, de los cuales tres, por lo menos, deberán ser de neutrales. Esta norma proviene de la última Reforma y se justificó por la gravedad de la medida.⁴ En efecto puede ser útil establecer por separado el número de votos requerido para anular las elecciones y en este sentido se explica esta norma especial.

Sin embargo, como esta disposición no se aplica a los casos de anulación de los actos de plebiscito y referéndum, —ya que la Constitución ha distinguido reiteradamente la elección de estos institutos de gobierno directo (Arts. 82 y 322, Ap. c.)—, no tiene sentido imponer un régimen muy exigente para anular elecciones y no aplicar el mismo sistema cuando procede anular un referéndum, por ejemplo, medida cuya gravedad es equiparable a la anulación de una elección.

3) *Régimen Presupuestal*. El artículo 323 de la Constitución dispone que la Corte Electoral, en materia presupuestal y financiera, estará a lo dispuesto en la Sección XIII.⁵

De modo que el régimen presupuestal de la Corte por aplicación de los artículos pertinentes de la Sección XIII, es el siguiente:

a) La Corte Electoral proyecta su presupuesto de sueldos y gastos así como el de los órganos que le están subordinados, en virtud de la superintendencia económica que sobre ellos posee (Art. 322), para el período de gobierno y lo presenta en forma comparativa con el vigente, al Poder Ejecutivo (Arts. 221, 214 y 217).

b) Si el Poder Ejecutivo comparte el proyecto, lo incorpora al proyecto de presupuesto que debe presentar al Poder Legislativo dentro de los doce primeros meses de su actuación (Arts. 221 y 214). Sólo en esta ocasión el Poder Ejecutivo y la Corte Electoral por su intermedio, pueden dirigirse al Poder Legislativo tomando iniciativa en materia presupuestal.

c) Si el Poder Ejecutivo discrepa con el proyecto remitido por la Corte Electoral, puede modificarlo, pero en tal caso, debe someter el proyecto originario y las modificaciones al Poder Legislativo en la ocasión señalada (Arts. 221 y 214).

d) Remitidos al Poder Legislativo el proyecto elevado por la Corte, o el proyecto y sus modificaciones, según los casos, conjuntamente con el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo, (Art. 214), la Cámara a la que primeramente se le destine, dispone de tres meses para su consideración a partir de la fecha de recepción. Transcurrido dicho plazo, la Cámara deberá ser convocada a sesión extraordinaria y permanente y si transcurridos quince días no se hubiera pronunciado, el o los proyectos se considerarán rechazados (Art. 219).

e) Aprobado por una Cámara, se cursa a la otra, en la que se sigue el mismo procedimiento (Art. 219).

f) Si la segunda Cámara modificara los proyectos remitidos por la Cámara que originariamente los aprobó, vuelven a ésta, la que debe pronunciarse sobre las modificaciones dentro de treinta días de recibidas.

g) Transcurrido este plazo o rechazadas las modificaciones, el o los proyectos pasarán a la Asamblea General, la que dispondrá

de treinta días para considerarlas. Vencido este término, sin que la Asamblea General se hubiere pronunciado, este órgano deberá ser convocado a sesión extraordinaria y permanente y si no decidiera dentro de los diez días, se tendrán por rechazados el o los proyectos (Art. 220). El pronunciamiento de la Asamblea General deberá adoptarse por dos tercios de votos (Art. 135), ya que no estando previsto en la Sección XIII el número de votos requeridos para que en esta ocasión la Asamblea General adopte resolución, y siendo los presupuestos leyes en sentido formal, deben aplicarse en todos los casos no expresamente considerados, las normas de la Sección VII (De la proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes).⁶

h) El Poder Legislativo al considerar los proyectos de presupuesto de la Corte, no podrá crear empleos por su iniciativa (Art. 218).

i) Sancionados los proyectos de presupuesto, se remiten para su promulgación al Poder Ejecutivo (Art. 136), el que puede promulgarlos expresa o tácitamente (Arts. 143 y 144), u observarlos total o parcialmente (Arts. 137 y 139).

j) En tal caso, los presupuestos se devuelven a la Asamblea General. Si las observaciones se refieren a todo el proyecto, se estará a lo que decidan los tres quintos de miembros presentes (Art. 138). Si las observaciones afectaran una parte del proyecto, la Asamblea puede aceptar las observaciones por mayoría de presentes (Art. 139), pero para levantar el veto se necesitan los tres quintos previstos en el artículo 138.⁷ No hay plazo para que la Asamblea considere las observaciones.

k) En el caso de que la Asamblea, levante las observaciones formuladas, el Poder Ejecutivo, no puede ejercer por segunda vez la facultad de vetar (Art. 145).

Este es, en esquema, el proceso de elaboración del presupuesto de la Corte Electoral. Con excepción del trámite inicial (Art. 221), este proyecto sigue el proceso de los que el Poder Ejecutivo remite de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 214.

Por lo demás le son aplicables al presupuesto de la Corte Electoral, las normas de los artículos 215, 217, 227, 228 y 230. En

cuanto al artículo 215, es evidente que debe entenderse que, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, la Corte puede, si lo estima pertinente, dirigirse al Poder Ejecutivo proponiéndole las modificaciones que conceptúa indispensables en su presupuesto, a efectos de que éste las eleve al Poder Legislativo. Si el Ejecutivo no las compartiera se aplicaría analógicamente el procedimiento del artículo 221. Esta solución es la única lógica porque de otro modo se llegaría a la absurda conclusión de que mientras los servicios directamente dependientes del P.E. tendrían la posibilidad de efectuar ajustes presupuestales anuales, los referidos en el artículo 221, tendrían presupuestos absolutamente inmodificables durante todo el período de vigencia presupuestal.

Lo dispuesto por el artículo 230 es igualmente aplicable a la Corte Electoral. La prohibición establecida en esta norma de que en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias el Poder Legislativo apruebe presupuestos, cree cargos, determine aumentos en los sueldos o en las partidas de jornales y contrataciones, implica, en virtud de que el presupuesto de la Corte debe ser aprobado por el Parlamento, que tales prohibiciones se refieren también al caso de modificaciones en el presupuesto de la Corte Electoral. Es por ello que el hecho de que el artículo 229 no incluya a la Corte Electoral entre los servicios a los que se prohíbe proponer la creación de cargos, aumentos en los sueldos y en las partidas de gastos y contrataciones, no tiene importancia. En primer lugar por lo dicho respecto a la aplicabilidad del artículo 230 y en segundo término, porque si bien la Corte podría dirigirse al Poder Ejecutivo en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias, en la ocasión prevista en el artículo 215, el Poder Ejecutivo no podría, a su vez, cursar el proyecto al Poder Legislativo en virtud de lo dispuesto por el artículo 229.

El Poder Ejecutivo no interviene en el proceso de ejecución del presupuesto de la Corte Electoral.

Aunque no exista una norma legal de carácter general que lo estatuya, como en el caso del Poder Judicial,⁸ se ha entendido siempre, —como natural consecuencia de la situación autonómica de que el órgano goza en el sistema constitucional—, que la Corte Electoral es competente para contratar todos los gastos que se re-

quieren, dentro de las previsiones de su presupuesto⁹ así como para autorizar los pagos y librar las órdenes correspondientes. El artículo 35 de la ley 11.925 de 27 de marzo de 1952 dio un fundamento legal expreso, por lo menos parcial, a esta autonomía financiera de la Corte.¹⁰

En el presupuesto vigente (ley de 31 de enero de 1957) la Corte Electoral y sus dependencias están incluidas en el inciso 18 que, a su vez, se divide en tres Items.¹¹ El Item 18.01 corresponde propiamente a la Corte Electoral y sus oficinas y se integra además con las erogaciones de la Oficina Nacional Electoral (antes Item 18.02). El Item 18.02 (antes 18.03) incluye a las Juntas Electorales (Oficinas Electorales Departamentales) y el Item 18.03 (antes 18.04), denominado Servicios Diversos se integra con gastos de distinta índole, correspondientes tanto al Item 18.01 como al 18.02.

El inciso 18 tiene una asignación de \$ 4.202.740.00, suma que respecto del presupuesto anterior implica un aumento de \$ 1.443.459.68. Del total asignado actualmente al inciso, \$ 3.878.160.00 corresponden a sueldos y \$ 324.580.00 a gastos.

En el Presupuesto de 1953 la totalidad de las erogaciones del inciso 18, llegaban al 0.5% de las previstas en el llamado Presupuesto General.¹²

La superintendencia económica que la Corte ejerce sobre los órganos electorales (Art. 322, Ap. b), supone su derecho a controlar directamente el proceso de ejecución presupuestal sin perjuicio de los restantes contralores constitucionales.

Con respecto a las rendiciones de cuentas, se ha previsto y reglamentado el régimen de su remisión periódica a la Corte¹³ y con referencia a los gastos, se ha dispuesto reiteradamente que no podrán comprometerse sin obtener previamente la autorización del Cuerpo.¹⁴

Por último debe señalarse que la Corte sin perjuicio de su deber de rendir cuentas y de su necesario acatamiento al contralor del Tribunal de Cuentas (Art. 212, Ap. c, d y e), no está sometida a la Contaduría General de la Nación, con respecto a las reglamentaciones y ordenanzas que ésta dicte, así como tampoco pue-

de la Contaduría intervenir u objetar el proceso de ejecución presupuestal de la Corte y de los órganos electorales que de ella dependen.¹⁵

4) *Los órganos subordinados*. La Corte Electoral no es el único órgano destinado a controlar los actos electorales y el ejercicio por el Cuerpo Electoral de los actos de gobierno directo constitucionalmente previstos.

En el proceso de manifestación de la voluntad del Cuerpo Electoral, actúan otros órganos que, aunque subordinados a la Corte, ejercen atribuciones de primordial importancia.

La Constitución ha previsto su existencia aunque no ha establecido ni la denominación ni el número de estos órganos electorales. Así el artículo 77, inciso 7º, se refiere a la Corte Electoral y a las corporaciones electorales,¹⁶ el artículo 59, apartado d, habla de la Corte y sus dependencias y el artículo 322, apartado b, se refiere a los órganos electorales. Pero si bien la Constitución no determina cuáles son estos órganos, ni cuál debe ser su organización, da los criterios básicos sobre los que la ley podrá estructurar el sistema de órganos electorales. Impone así, que la ley que regule la composición, funciones y procedimientos de todas las corporaciones electorales requerirá para su sanción dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara (Art. 77, Num. 7). Al mismo tiempo subordina todos estos órganos a la Corte, ya que le atribuye la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre todas aquellas corporaciones (Art. 322, Ap. b) y para el caso de que en el contencioso electoral la ley asigne a algunos órganos competencias, impone que las resoluciones que ellos dicten sean apelables ante la Corte, la que decidirá en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan (Art. 322, Ap. e).

5) *Las Comisiones Receptoras*. El sistema de órganos electorales está constituido, en primer lugar, por las Comisiones Receptoras. Se trata de órganos no permanentes, que actúan únicamente en ocasión del acto eleccionario o en los casos de plebiscito y referéndum.

Su organización y competencias se encuentran minuciosamente reguladas en la Ley de Elecciones de 16 de enero de 1925 y en la ley N^o 10.789 de 23 de setiembre de 1946.

En cada circuito electoral de la República debe funcionar, cuando se realicen votaciones, una Comisión Receptora de Votos (Art. 26, ley N^o 8.812), aparte de las Comisiones especiales (Arts. 98-103).

Las Comisiones se compondrán de tres miembros y tres suplentes, que funcionarán con un actuario (Art. 32, ley N^o 7.812 y Art. 7, ley N^o 10.789), pudiendo asistir a ellas delegados partidarios (Arts. 166 y ss.). Los miembros de la Comisión son designados por las Juntas Electorales y veinte días antes, por lo menos, de la votación (Art. 36, ley N^o 7.812, modificado por el Art. 6^o de la ley N^o 10.789); la designación se efectúa mediante votación en el seno de cada Junta, debiendo cada miembro de éstas sufragar por tres titulares y tres suplentes para cada Comisión (Art. 37) en una lista individualizada con el lema y el sub-lema con que fue electo el miembro de la Junta (Art. 38), siguiéndose respecto al escrutinio el régimen establecido para la elección de Representantes con algunas peculiaridades (Art. 39). Si las Juntas Electorales no proceden en el término legal a integrar las Comisiones Receptoras, lo puede hacer la Corte Electoral por sí (Art. 6^o, ley N^o 10.789, Párr. 2) en ejercicio a sus competencias constitucionales (Art. 322, Ap. a y b).

Para ser miembro de las Comisiones Receptoras se requiere saber leer y escribir, hallarse domiciliado en el Departamento, estar inscrito en el Registro Cívico Nacional y estar habilitado para votar (Art. 33, ley N^o 7.812 y Art. 27, ley N^o 7.690).

No pueden ser designados miembros de las Comisiones Receptoras: los magistrados judiciales, los militares en actividad, los miembros del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los funcionarios policiales y las personas que hayan sido condenadas por delitos electorales (Art. 34, ley N^o 7.812 y Art. 27, ley N^o 7.690). Siendo las Comisiones receptoras órganos de creación legal, es obvio que las prohibiciones e incompatibilidades pueden ser establecidas por ley.¹⁷

Los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no pueden ser designados miembros de estas Comisiones porque son magistrados judiciales dado que integran un órgano que ejerce función jurisdiccional. El apartado 1 del artículo 27 de la ley N° 7.690 se refiere a los magistrados judiciales en sentido amplio y no requiere necesariamente que integren el Poder Judicial, dado que distingue entre una y otra situación (Ap. 1 y 3) y a todos los jueces enumerados en la Sección XV de la Constitución forman parte de órganos incluidos en el Poder Judicial y que por tanto lo integran (Art. 233). La distinción que hace la ley entre magistrados judiciales y miembros del Poder Judicial permite pues sostener que los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no pueden formar parte de las Comisiones Receptoras de Votos.

Las Comisiones deberán funcionar con todos sus miembros, pero pueden adoptar resolución por mayoría de votos (Art. 43).

Las Comisiones actúan asistidas de un actuario, que debe ser funcionario público, designado por las Juntas Electorales (Arts. 8-11 ley N° 10.789). Si faltare el Actuario, la Comisión designará provisoriamente a uno de sus miembros para ejercer el cargo, sin perjuicio de que la Junta lo sustituya (Art. 14, ley N° 10.789).

Los actuarios, —que no tienen voto en las Comisiones—, deben llevar y redactar las actas previstas en la ley de elecciones, pudiendo dejar en ellas las constancias que crean convenientes (Art. 7, ley N° 10.789).

Reunidos los miembros de la Comisión Receptora el día de la votación, en el lugar y hora legalmente previstos (Arts. 45, 53 y 54, ley N° 7.812, Art. 1º, decreto-ley de 17/10/1942) se instalará si han concurrido tres miembros que no representen al mismo partido (Art. 55), debiendo los suplentes sustituir, por su orden, a los titulares que no hubieran asistido (Art. 56). Si sólo hubiera miembros de un partido, la Comisión se instalará provisoriamente, dando cuenta a la Junta Electoral (Art. 57), en la cual los miembros que votaron por los ausentes deben proponer sustitutos, que serán designados por la Junta (Art. 59).

Si no hubiera tres miembros, integrarán provisoriamente la Comisión los delegados de los partidos cuyos representantes estuvieran ausentes (Art. 58), mientras la Junta Electoral designa nuevos miembros (Art. 59).¹⁸

Instalada la Comisión, ocupará la Presidencia el ciudadano proclamado en primer término dentro del lema que hubiera obtenido mayoría en la elección hecha por la Junta, y Secretario el proclamado en primer término por el lema que siga en número de votos (Art. 61).

Si el miembro a que corresponde la Secretaría no concurriese, la Comisión designará a uno de sus integrantes provisoriamente (Art. 62).

Las Comisiones Receptoras tienen como competencias: a) recibir los sufragios; b) efectuar los escrutinios primarios; c) decidir las dificultades que ocurran durante el acto, a fin de que no se suspenda; y d) conservar el orden, para lo cual dispondrán de la fuerza pública (Art. 42).

El Presidente de la Comisión es el encargado directo de la policía del acto eleccionario (Arts. 50, 51 y 52).

Los procedimientos y resoluciones de las Comisiones pueden ser observados en el acto, dejándose las constancias correspondientes y recurridas ante la Junta Electoral, dentro de los cinco días siguientes a la elección, debiendo la Junta resolver el recurso conjuntamente con el escrutinio (Arts. 158 y 159, ley de 16 de enero de 1925).¹⁹ La resolución unánime de la Junta es inapelable (Arts. 158 y 160 de la ley citada). En caso contrario y si se interpusiera nueva apelación, los autos se llevar en apelación a la Corte Electoral, quedando en suspenso hasta su resolución los resultados del escrutinio. La Corte debe fallar dentro de los quince días (Art. 159).

Esta inapelabilidad está establecida solamente frente a las resoluciones de las Juntas en los actos previos a la elección (Art. 158 y ss.) y de las apelaciones contra las resoluciones y procedimientos de las Comisiones Receptoras de Votos en los actos del sufragio (Art. 159), así como de las resoluciones y procedimientos de las

Juntas durante los escrutinios (Art. 160). En cambio la ley de 9 de enero de 1924 no le atribuye carácter inapelable a las resoluciones de las Juntas en la materia por ella regulada (Arts. 173, 164 y 139). Es evidente pues, que las resoluciones y procedimientos de las Juntas Electorales, en los casos previstos por la ley de 9 de enero de 1924 son siempre apelables. Con respecto a la inapelabilidad establecida por la ley de 16 de enero de 1925, entendemos que constituye una inconstitucionalidad porque la Constitución prescribe que la Corte es competente para decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produjeran (Art. 322, Ap. b). Por tanto la ley no puede impedir que la Corte decida, en última instancia, una apelación.²⁰ En lo relativo al Poder Judicial, cuando se determinan las competencias de la Suprema Corte, la Constitución no dice nada al respecto y es por ello que la ley puede establecer un régimen distinto, en virtud del cual ciertos asuntos, por su materia o por su monto, pueden no ser objeto de tercera instancia.

El artículo 194 dispone que las corporaciones electorales no podrán dejar de realizar las operaciones que deben ejecutar, so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, ni suspender sus resoluciones a la espera de una interpretación auténtica (Art. 194).

6) *Las Juntas Electorales*. Las Juntas Electorales constituyen órganos de creación legal, subordinados a la Corte y de carácter permanentes, cuyo número coincide con el de los Departamentos de la República, funcionando cada junta en la capital de un Departamento (Art. 15, ley N° 7.690).

Se integran por nueve miembros titulares, elegidos, —conjuntamente con diez y ocho suplentes—, por sufragio popular directo (Art. 16). Duran cuatro años en sus cargos (Art. 7, ley N° 9.318 de 16 de marzo de 1934) y la elección se efectúa el último domingo del mes de noviembre. La nómina de candidatos a la Junta debe ir junto con la de todos los candidatos para ocupar cargos electivos en una sola hoja de votación (Art. 77, Num. 9 de la Constitución), debiéndose realizar la elección con las garantías consignadas en el artículo 77 (Art. 77, Num. 6).

La Junta se constituye el primer domingo de enero del año en que comienza su mandato, sin necesidad de citación o convocatoria previa (Art. 17), bastando que estén presentes la mayoría de los miembros electos (Art. 18). Si no concurrieran los titulares, el Jefe de la Oficina Electoral, debe convocar a los suplentes (Art. 20). En último caso puede constituirse cualquiera sea el número de concurrentes (Art. 21).

Presidirá la Junta el primer titular de la lista más votada del partido político que haya obtenido mayoría en el Departamento y la Secretaría la ejercerá el primer titular de la lista más votada del partido que sigue en número de votos a la mayoría.²¹ En caso de vacancia ocuparán estos cargos los titulares siguientes (Art. 19).²²

Los suplentes sustituyen a los titulares ausentes a las sesiones en forma automática (Art. 24). En caso de renuncia o cese se convoca a los suplentes para integrar la Junta con carácter definitivo (Art. 24). La ley prevé asimismo, el régimen de integración en el caso de que se agoten todos los titulares y suplentes de una lista, estableciendo que, en esa circunstancia, se realizará por la Corte Electoral un nuevo escrutinio excluyendo los votos que correspondían a la lista agotada (Art. 25).

Las condiciones para ser miembro, el régimen de ineligibilidades y el carácter de los cargos son los mismos que los ya estudiados para los miembros de las Comisiones Receptoras (Arts. 26 y 27, Ley N^o 7.690). Los cargos de miembros de las Juntas son irrenunciables sin causa justificada (Art. 28), no existiendo respecto de ellos ninguna prohibición para actuar en política.²³

Ante las Juntas pueden actuar Delegados partidarios (Arts. 166 y ss., ley N^o 7.812), siendo incompatible el cargo de miembro con el de delegado.²⁴

Las Juntas adoptan resoluciones por mayoría de presentes, salvo que se exija por ley una mayoría especial (Art. 32). En los casos en que se requieran dos tercios de votos, esa mayoría deberá elevarse a tres cuartos si la resolución fuera de las previstas en la norma legal.

Las competencias principales de las Juntas Electorales (Art. 30) son:

a) Organizar y guardar el Archivo Electoral del Departamento (Arts. 68-74); b) denunciar a la justicia penal la comisión de delitos electorales; c) ejercer la dirección y contralor de las Oficinas Electorales del Departamento (Arts. 50-56); d) conocer y fallar en primera instancia en todos los juicios que se promuevan por actos y procedimientos electorales dentro del Departamento; e) conocer y fallar en primera instancia en los juicios de exclusión (Arts. 125-169); f) proponer o efectuar las publicaciones que la ley determine; g) conceder licencia a los empleados de las Oficinas Electorales con arreglo a los reglamentos que dicte la Corte; h) formular el plan inscripcional a la Corte Electoral en la forma y plazos previstos legalmente (Art. 33); i) realizar el escrutinio departamental (Arts. 125-142, ley 16 de enero de 1925).

Las Juntas actúan como órganos de apelación en los recursos contra los procedimientos de las Oficinas Electorales y de las Oficinas Inscriptoras, debiendo interponerse el recurso ante la Oficina que haya dictado el acto, dentro de los cinco días perentorios. La Junta puede ordenar la suspensión de los procedimientos recurridos, lo que también puede hacer la Corte Electoral, la que es competente asimismo para ordenar que la suspensión ya dispuesta por la Junta quede sin efecto, (Art. 170 ley N^o 7.690). Terminada la sustanciación del recurso (Art. 171), la Junta debe fallar en el término de diez días (Art. 172). El fallo de la Junta es apelable por cualquier ciudadano ante la Corte Electoral dentro de diez días de su publicación.

Contra las decisiones de las Comisiones Receptoras, se puede, como se ha visto, recurrir ante la Junta respectiva (Art. 159, ley de 16 de enero de 1925).

En general las resoluciones de las Juntas Electorales por procedimientos o actos electorales, así como de sus pronunciamientos en los juicios de exclusión, se pueden recurrir dentro de los cinco días perentorios de notificada o publicada la resolución, ante la Corte Electoral (Arts. 173, 164 y 139, ley N^o 7.690),²⁵ habiendo la jurisprudencia afirmado, con razón, que los miembros de las Jun-

tas no pueden interponer recursos contra las decisiones de las mismas.²⁶

La ley Nº 7.812 prevé un procedimiento especial para recurrir de las resoluciones y procedimientos de las Juntas Electorales en los actos previos a la elección (Art. 158) y de los realizados durante el escrutinio (Art. 160). En el primer caso la reposición se interpone dentro de los cinco días de la publicación del acto, conjuntamente con el recurso subsidiario de apelación para ante la Corte Electoral.²⁷ Las Juntas deben fallar el recurso dentro de los tres días de su interposición. En el otro caso, el procedimiento es igual, pero el recurso de reposición debe interponerse dentro de los cinco días de producido el acto.²⁸ En ambos casos se establece que si el fallo de la Junta fuera unánime, la resolución quedará ejecutoriada. Por las razones ya dadas, conceptuamos inconstitucional esta norma, que habría sido derogada por el artículo 322, apartado c) de la Constitución. En el caso especial de las resoluciones de las Juntas adoptadas durante el escrutinio, relativas a votos observados, puede apelarse en el acto ante la Corte (Arts. 135 y 136).²⁹ Del fallo de la Corte, adoptado en vía de apelación, no cabe recurso alguno.³⁰

La jurisprudencia, con pleno fundamento, ha admitido que puede interponerse ante la Corte Electoral el recurso de queja por denegación de apelación, pese a que este recurso no está previsto en la legislación electoral, sosteniendo que es un *complemento indispensable del de apelación, desde que, si no se admite, podrían ser completamente ilusorias las garantías que tuvo en vista el legislador al crear el de apelación*.³¹

Los actos y procedimientos de las Comisiones Receptoras no sólo pueden ser recurridos en la forma indicada, sino que, además, las Juntas Electorales pueden conocer de los errores y omisiones de las Comisiones, cuando ellos surjan de las actas del escrutinio primario (Arts. 112, 128 y 140 de la ley de 16 de enero de 1925).³²

Las Juntas Electorales, están sometidas a la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica de la Corte Electoral (Art. 322, Ap. b) de la Constitución).³³ Esta superinten-

dencia implica un poder jerárquico de la Corte sobre las Juntas. Salvo en lo que se refiere a las apelaciones y reclamos que se produzcan contra las decisiones de las Juntas Electorales, respecto de las que la competencia de la Corte se limita a decidir en última instancia, en todos los demás casos la Corte Electoral actúa como un jerarca frente a las Juntas, es decir que puede ordenar, instruir, modificar y revocar de oficio.³⁴

Esta superintendencia amplísima se manifiesta tanto en la dirección general que se atribuye al servicio público electoral, como en materia correctiva y disciplinaria respecto de los integrantes y funcionarios de las Juntas.

La superintendencia en materia consultiva implica el derecho de la Corte a emitir opinión antes de que las Juntas actúen, dándoles instrucciones y directivas.

Por último, la superintendencia económica supone no sólo la competencia de elaborar el proyecto de presupuesto, sino de regular y controlar todo el proceso de ejecución presupuestal.

7) *Las Oficinas Electorales Departamentales.* En cada capital de Departamento actuará una Oficina Electoral, dependiente directamente de la Junta Electoral respectiva,³⁵ integrada por un Jefe, un Secretario, —que será el pro-secretario de la Junta Electoral— y los auxiliares que se le asigne. (Arts. 50 y 51 de la ley de Registro Cívico Nacional).³⁶

Sus competencias, entre otras, son:

- a) realizar la inscripción de los ciudadanos del Departamento y expedir las credenciales;
- b) substanciar la prueba de los juicios de exclusión (Art. 52) y llevar los archivos electorales departamentales (Arts. 68-74).

De los actos y procedimientos de las Oficinas Electorales se puede recurrir dentro de los cinco días ante la Junta Electoral respectiva (Art. 170).

8) *La Oficina Electoral Nacional.* En la Capital de la República existirá una Oficina Nacional Electoral que tendrá a su cargo la organización, clasificación y custodia del Registro Cívico Nacio-

nal y del Archivo Nacional Electoral (Art. 40 de la ley de Registro Cívico Nacional).

Es, en realidad, sólo una dependencia administrativa de la Corte Electoral³⁷ legalmente prevista y con competencias expresamente determinadas por la ley (Art. 42).

La Oficina Nacional tiene además superintendencia *técnica* sobre las Oficinas Electorales Departamentales, superintendencia que no es excluyente de la genérica que sobre éstas poseen las Juntas Electorales.³⁸

9) *Los Funcionarios Electorales.* Las normas jurídicas que regulan el estatuto jurídico de los funcionarios públicos que actúan en la Corte Electoral y en sus órganos subordinados, presentan ciertos caracteres particulares que hacen útil su estudio especial.

Todos los funcionarios dependientes de la Corte y de los otros órganos que actúan en materia electoral, son designados por la Corte. (Art. 12, Ap. ch), ley N° 7.690). En la ley de 9 de enero de 1924, la Corte Electoral designaba directamente sólo al Director y Subdirector de la Oficina Nacional Electoral, a sus empleados subalternos y a los funcionarios de la Oficina Nacional Electoral (Art. 12, Ap. ch), y Art. 41). En cambio los funcionarios de las Oficinas Electorales Departamentales y de las Oficinas Inscriptoras delegadas, eran designados por la Corte, previa propuesta de la respectiva Junta Electoral, regulando la ley minuciosamente el procedimiento de la propuesta y de la designación (Art. 30, Ap. d, ley N° 7.690). La ley de 15 de enero de 1937 (Art. 8°), modificó el régimen, quitando el derecho de propuesta a las Juntas Electorales.

De modo que, en el momento actual, todos los funcionarios, tanto los de la Corte como los de otros órganos y servicios sobre los que ésta ejerce superintendencia, son designados directamente por la Corte Electoral.

La ley N° 7.690 impuso distintas mayorías para la designación por la Corte de los diversos funcionarios (Art.12, Ap. ch, Art. 30, Ap. d y Art. 41). La ley N° 9.645 de 15 de enero de 1937 modificó el régimen, que, en la actualidad, se regula únicamente en

cuanto a las mayorías requeridas para que la Corte adopte resolución en esta materia, por el artículo 326 de la Constitución.

El artículo 12, Ap. d de la ley N^o 7.690, al asignar como competencia de la Corte Electoral la de fijar los procedimientos para la provisión de los empleos en sus dependencias, impuso como requisitos fundamentales para ingresar: *prueba de admisión respecto de las condiciones personales, y una prueba de suficiencia respecto de las condiciones técnicas.*

La Corte Electoral, al comienzo mismo de su actuación, el 31 de enero de 1924, estableció que

la prueba de admisión respecto de condiciones personales de los candidatos propuestos para empleos en las Oficinas Electorales Departamentales y en las Oficinas Inscriptoras Delegadas, se considerará llenada con la recomendación que de los candidatos hagan, a la Corte Electoral, las autoridades ejecutivas nacionales del partido a que pertenezca el candidato o del partido que proponga su candidatura, si es que el candidato no estuviera afiliado a ningún partido. Y al mismo tiempo agregó que los puestos a llenarse sean distribuidos proporcionalmente al electorado de cada partido en el Departamento, de acuerdo con la última elección general.³⁹

Estas decisiones de la Corte al exigir el certificado de confianza partidaria y establecer que las designaciones se harían proporcionalmente al caudal electoral de los partidos políticos, plantearon dos cuestiones que han sido materia de discusión durante años.

Con anterioridad a la Constitución de 1934, la Corte mantuvo los criterios precedentemente expuestos, aunque precisó claramente en marzo de 1927 y julio de 1933, que no se requería la renovación anual del certificado de confianza partidaria, afirmando que los empleados electorales no dependían de los partidos sino de la Corte y que el retiro de la confianza partidaria jamás podía ser motivo de destitución.⁴⁰

Evidentemente la interpretación por la Corte de la exigencia del artículo 12, Ap. d de la ley N^o 7.690 de lo que era la *prueba de admisión respecto de las condiciones personales*, fundando en esta norma el requisito del certificado de confianza partidaria, era totalmente ilegal y hasta inconstitucional ya que violaba el artículo 11 de la Carta de 1918.

La prueba de admisión respecto de las condiciones personales no puede ser otra cosa que la comprobación de condiciones de honorabilidad, probidad de conducta, rectitud de la acción... En estricto sentido, pues, personal, si quiere decir calidad propia o particular de una persona, se refiere indudablemente a las calidades morales del individuo... Rigurosamente, por tanto, las circunstancias de afiliación no tienen atingencia con la persona, sino con el partidario.⁴¹

En modo alguno la ley de 9 de enero de 1924 impone este certificado de confianza partidaria y en realidad, su establecimiento se fundó, como lo reconocen los considerandos de la resolución correspondiente de la Corte, sólo en que por esa vía se obtenía en un plazo breve una recomendación proveniente de un origen responsable, como un partido político, sobre las condiciones personales de las personas a designar.⁴²

Pero con la entrada en vigencia de la Constitución de 1934 la cuestión cambió en su planteamiento, pues si hasta entonces el certificado de confianza partidaria constituía una ilegalidad, y sólo eventualmente una inconstitucionalidad, a partir de ese momento la exigencia de tal certificado para ingresar o permanecer en la Corte como funcionario, lesionaba expresas normas constitucionales. En efecto, el artículo 57 inciso 1º de la Constitución establecía que *los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política*. Pretender que la Corte Electoral podía exigir un certificado de confianza partidaria, para que los funcionarios de la Corte actuaran en el organismo poco menos que como delegados partidarios, vigilando y controlando en beneficio de los partidos la gestión de los órganos electorales, es como afirmar que los funcionarios públicos no están al servicio de la Nación sino de una fracción política. De igual modo la exigencia del certificado violaba lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución de 1934, ya que se limitaba la posibilidad de que todos los ciudadanos fueran llamados a los empleos públicos sólo a los que obtenían un certificado de confianza de las autoridades pertinentes de los partidos políticos.⁴³

Pese a que, con ligeras variantes, esta posición fue sustentada en fundados dictámenes, por los miembros de la Corte doctores José A. de Freitas, Aparicio Méndez y José Pedro Segundo, la Corte Electoral mantuvo, en general, la exigencia del certificado

de confianza partidaria, aunque reducido en sus efectos al ingreso de los funcionarios.⁴⁴

La Constitución de 1952 cambió el planteamiento del problema, ya que el artículo 59, al disponer que la ley de Estatuto General de los Funcionarios se aplicará a la Corte Electoral y sus dependencias, agregó que ello era con respecto a estos funcionarios, *sin perjuicio de las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos*.⁴⁵

Esta nueva norma constitucional, puede dar fundamento para que, como medida destinada a asegurar el contralor de los partidos políticos, la ley exija el certificado de confianza partidaria. Pero para regular adecuadamente la confianza partidaria, esta previsión constitucional deberá interpretarse armónicamente con las otras normas constitucionales aplicables, en especial, con la que impone que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política (Art. 58). Consiguientemente, el certificado de confianza partidaria, dirigido a asegurar el contralor de los partidos políticos sobre los funcionarios electorales, no podrá significar nunca que los funcionarios de la Corte estén al servicio de un partido político en vez de estar al servicio de la Nación. La Corte deberá mantener integralmente sus competencias jerárquicas y los funcionarios electorales tendrán que depender de ella y no de los partidos. Por esto las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos, a que se refiere la Constitución, sólo podrán ser normas tendientes a que los funcionarios electorales se encuentren unidos, con este fin, por un vínculo de confianza con los partidos políticos.

Sin embargo el cese de la confianza partidaria no podrá importar, en nuestro concepto, una causal de destitución.

Podrán tomarse medidas para mantener y asegurar el contralor de los partidos políticos ante la situación creada por el cese de la confianza, tales como traslados, pases en comisión, etc., pero el funcionario, —que esté al servicio de la Nación y no de una fracción política (Art. 58) y que depende de la Corte Electoral y no de un partido—, no se verá por este hecho amenazado por una desinvestidura.

Tocará a la Ley de Estatuto del Funcionario reglamentar este vínculo especial entre los partidos y los funcionarios electorales, teniendo en cuenta y valorando adecuadamente las normas constitucionales aplicables.

De modo que la posibilidad de todos los ciudadanos de ocupar cargos públicos (Art.76), se encuentra limitada para los funcionarios electorales, por una norma constitucional especial (Art. 59, Ap. d), ya que sólo podrán ingresar aquellos a los que los partidos políticos otorguen su confianza.

Del mismo modo el derecho al ascenso, podrá estar limitado para los funcionarios electorales por las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos, normas que podrán exigir que para la provisión de todos o determinados cargos, se exija la ratificación de la confianza partidaria.

El segundo problema que se plantea, vinculado con esta cuestión, es el de la distribución de los cargos electorales entre los diversos partidos. Tradicionalmente la Corte ha distribuido los cargos en las oficinas de su dependencia, en proporción al caudal electoral de los partidos políticos. Esta tradición, que aparece en la Circular N° 7 del 30 de enero de 1924, no encontraba asidero alguno en la ley, aunque se fundamentaba en circunstancias de hecho.⁴⁶

Con el nuevo texto constitucional, la distribución de los cargos entre los partidos en proporción a su caudal electoral, puede tener, en cierto sentido, un fundamento constitucional. La Constitución admite la posibilidad de que se dicten reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos sobre los funcionarios electorales y no que los cargos deben distribuirse entre los diversos partidos, lo que no es evidentemente lo mismo. Pero como para que ese contralor sobre los funcionarios pueda ejercerse, se requiere que todos los empleados tengan la confianza de los partidos políticos y como no podría admitirse que todos los funcionarios pertenecieran a uno o varios partidos, excluyendo a otros, se llega, por esta vía, a la conclusión de que, evidentemente, para poder dar un cumplimiento justo y equitativo a la norma constitucional, los cargos deben distribuirse entre los partidos proporcio-

nalmente al caudal de cada uno, ya que este es el único sistema que no implica dar preeminencia o excluir arbitrariamente a los ciudadanos vinculados a uno o a varios partidos políticos.

Bajo el régimen de las Constituciones de 1934 y 1942, no se establecía a qué funcionarios se aplicaría el Estatuto del Funcionario, cuya redacción se encomendaba a la ley (Art. 57). Por ello el decreto ley Nº 10.388 de 13 de febrero de 1943 del Estatuto del Funcionario, determinó en su artículo 40 a qué funcionarios se aplicaría, incluyendo entre tales a los dependientes del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, de los Municipios, de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, salvo los empleos diplomáticos, consulares, docentes, militares, navales, policiales, de institutos penales, bancarios y de judicatura.

Los funcionarios de la Corte Electoral no estaban incluidos entre aquellos a los que se aplicaba el Estatuto. A esta conclusión debe llegarse de acuerdo con lo que hemos afirmado respecto de la naturaleza jurídica de la Corte, ya que entendemos que es un órgano autónomo no integrante de ninguno de los tres poderes. Igual conclusión afirmó el Directorio del Estatuto del Funcionario,⁴⁷ aunque sentando un criterio distinto al nuestro, respecto de la naturaleza jurídica de la Corte.

La Constitución de 1952, en cambio, incluye a los funcionarios de la Corte Electoral y sus dependencias entre aquellos a los que se le aplicará el Estatuto General que deberá establecerse por ley (Art. 59). Aunque en febrero de 1955 el Poder Ejecutivo remitió al Poder Legislativo un proyecto en tal sentido, éste no ha sido aún sancionado.

Es decir que la ley se dicte estableciendo el Estatuto del Funcionario, deberá aplicarse a la Corte Electoral. El artículo 59, apartado d) impone esta solución, agregando que ello será *sin perjuicio de las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos*. Estas normas especiales relativas a los funcionarios electorales, deberán establecerse por ley y no por acto administrativo de la Corte. Tal solución se impone en virtud del texto del artículo 59. En efecto si *la Ley* establecía el Estatuto del Fun-

cionario y esta ley se aplicará a la Corte Electoral, es obvio que las normas tendientes a crear un régimen especial dentro del Estatuto General para los funcionarios electorales, —de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución— deben ser normas legales. Los derechos y los deberes de los funcionarios son materia de ley y en especial esta cuestión, de cuya regulación puede surgir una limitación de los derechos constitucionalmente establecidos (Art. 76), no puede ser regulada por normas jerárquicamente inferiores a la ley.

La Constitución no establece para los funcionarios electorales ni la inamovilidad ni la carrera administrativa y tampoco, consiguientemente, el derecho al ascenso, ya que este derecho y los otros enumerados en el artículo 61, sólo existen para los funcionarios presupuestados de la Administración Central (Art. 60),⁴⁸ entre los que no se encuentran los funcionarios de la Corte Electoral y sus dependencias.

De modo que la Ley de Estatuto del Funcionario, en lo que respecta a los funcionarios electorales, podrá reconocer su amovilidad y establecer, —y no reglamentar—, su derecho al ascenso.

El artículo 58 de la Constitución dispone:

Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y horas de trabajo queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo político de cualquier especie. No podrán constituirse agrupaciones proselitistas utilizando las denominaciones de reparticiones públicas e invocándose el vínculo que la función determine entre sus integrantes.

Esta norma aplicable en general a todos los funcionarios públicos, tiene en el caso de los que actúan en la Corte y sus dependencias una especial importancia.

Ya en 1928 la Corte Electoral, antes de que se incluyera en la Constitución el actual artículo ⁵⁹49 recordaba a los funcionarios electorales que el deber general al actuar en la función pública con absoluta imparcialidad se acentuaba con respecto a ellos, dado que, *constituye una condición esencial de su empleo, en virtud de la naturaleza de éste y de la finalidad del servicio de que forma parte.*⁵⁰ Y por circular 1142 de 9 de febrero de 1935⁵¹ se reiteraba

la absoluta prohibición a los empleados de usar en la Oficina distintivos partidarios, mantener conversaciones o realizar actividades de carácter político de ningún género, bajo la más seria responsabilidad.

Los funcionarios de la Corte y de sus dependencias pueden ser destituidos por este órgano. Aunque la ley de Registro Cívico Nacional no dice al respecto, salvo con relación a los funcionarios de la Oficina Nacional Electoral (Art. 41), ello es una consecuencia necesaria de la autonomía amplísima de que goza la Corte y del principio de que salvo norma expresa en contrario, el órgano que nombra es el que destituye.⁵² Esta destitución no está sujeta ni a la existencia de causales especiales previstas constitucionalmente, ni a la previa venia del Senado, por lo cual los funcionarios electorales son amovibles. Pero, naturalmente, les serán aplicables todas las garantías de que gozan estos funcionarios, en especial, cuando se les imputa la comisión de hechos en los que se basa la destitución, la exigencia de previo sumario del cual deberá darse vista al funcionario inculcado para que pueda presentar sus descargos y articular su defensa (Art. 66 de la Constitución).⁵³

Por lo demás debe recordarse que, tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional han admitido unánimemente que la discrecionalidad de que el jerarca goza respecto de la destitución de los funcionarios amovibles, no implica arbitrariedad, ni autoriza a actuar por motivos extraños al servicio.

Las medidas disciplinarias aplicables a los funcionarios de la Corte Electoral y sus dependencias, son impuestas por la propia Corte. Al no decir nada la ley, salvo respecto de las suspensiones de los funcionarios de la Oficina Nacional Electoral (Art. 41), ni otorgar tal atribución a las Juntas Electorales en el caso de los funcionarios dependientes directamente de ellas, debe entenderse que la competencia disciplinaria permanece en el jerarca. Naturalmente la ley podría atribuir a las Juntas facultades en esta materia, siempre que se previera la posibilidad de interponer el recurso jerárquico ante la Corte y se respetaran las competencias derivadas de la superintendencia administrativa que la Constitución le asigna.

Las licencias de los funcionarios dependientes de la Corte y de la Oficina Nacional Electoral son otorgadas por la Corte Electoral. En cambio en el caso de los funcionarios de las Oficinas Electorales Departamentales, las licencias son otorgadas por las Juntas Electorales, de acuerdo con los reglamentos que dicte la Corte (Art. 30, Ap. e). Es decir que las Juntas tienen competencia en la materia, pero esta competencia está sujeta en su ejercicio a lo que disponga el reglamento que dicte la Corte, que no podrá, naturalmente, directa o indirectamente, desconocer esta competencia atribuida por la ley.⁵⁴

Estas licencias, en cuanto a su forma, duración, etc., se regulan exclusivamente por los reglamentos que dicte la Corte Electoral, dado que los artículos 23 y 25 del decreto ley 10.388, el artículo 29 de la ley 9639 de 31 de diciembre de 1936 y el decreto de 6 de febrero de 1936, no son aplicables a los funcionarios electorales.

10) *Los contralores sobre la Corte Electoral.* La amplia autonomía funcional de que goza la Corte Electoral, no puede significar, en forma alguna, la ausencia de contralores constitucionales.

Existe, en primer lugar, una forma de contralor resultante del régimen de responsabilidad a que están sometidos sus miembros, ya que por esta vía se controla indirectamente el funcionamiento del órgano. Esta forma de contralor ha sido analizada ya.

11) Los actos administrativos cumplidos por la Corte Electoral y sus dependencias no están sometidos al régimen de contralor de juridicidad a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y, como consecuencia, tampoco les son aplicables las normas constitucionales respecto de los recursos administrativos requeridos para agotar la vía administrativa, como requisito imprescindible para ejercer la acción de nulidad ante el Tribunal.

El artículo 309 de la Constitución establece en sus dos primeros incisos:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con

desviación de poder. La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

De las normas transcritas resulta que el Tribunal es competente para anular los actos administrativos definitivos cumplidos por la Administración (Art. 309, Inc. 1). El concepto de Administración, se identifica con el de Administración Centralizada, es decir, el sistema orgánico dependiente directa y jerarquizadamente del Poder Ejecutivo, dado que el inciso 2 del artículo 309, para someter los actos administrativos de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados al contralor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo debió, a texto expreso, así establecerlo, diciendo que la jurisdicción del Tribunal comprenderá, *también*, los actos administrativos cumplidos por estos servicios.⁵⁵

Por tanto de acuerdo con el texto del artículo 309 de la Constitución los actos administrativos de la Corte Electoral, que no integra la Administración Central, ni es un Gobierno Departamental, ni un Ente Autónomo, ni es Servicio descentralizado, no están sometidos a la jurisdicción anulatoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por otra parte es evidente que el constituyente no pensó en la posibilidad de que todos los actos administrativos pudieran ser anulados por el Tribunal. El informe de la Comisión Especial de Reforma de la Cámara de Representantes dice claramente que quedan excluidos de la jurisdicción anulatoria los

actos administrativos que no provienen de la administración (Central y Descentralizada); por ejemplo: actos cumplidos por el Parlamento, por el Poder Judicial, etc.,⁵⁶ agregando en el comentario particular del artículo 309 que no están comprendidos los actos administrativos de los Poderes Legislativo, Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas y del mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la jurisdicción de éste.⁵⁷

De modo que los actos administrativos emanados de la Corte Electoral no pueden ser anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Obvio es decir que contra ellos no cabe tampoco ningún recurso administrativo de los previstos en el artículo 317 de la Consti-

tución. No sólo no les son aplicables las normas constitucionales (Arts. 317 y 318), sino que la ley no podrá establecer ningún recurso de carácter jerárquico o tutelar, ya que la Corte no está sujeta en el sistema constitucional, ni a jerarquía ni a tutela de ningún otro órgano.

En consecuencia no solamente los actos de la Corte Electoral no pueden ser revisados por razones de inconveniencia o mérito por ningún otro centro de autoridad, sino que tampoco existe la posibilidad constitucional de un contralor de regularidad jurídica sobre esos actos.

Asimismo los actos de naturaleza jurisdiccional cumplidos por la Corte, no están sujetos a contralor de clase alguna por ningún otro órgano y no pueden ser en ningún caso revisados, revocados o anulados.

Los reglamentos que dicta la Corte Electoral son actos regla, es decir actos jurídicos que constituyen por su generalidad leyes en sentido material. Sin embargo el contralor de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia, sólo es aplicable a las leyes en sentido formal y a los decretos de los Gobiernos Departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción (Arts. 256 y 260).⁵⁸

12) La ley prevé, que la propia Corte Electoral puede revisar sus actos.

Los artículos 177 y 178 de la ley de Registro Cívico Nacional establecen que de los actos emanados de la Corte Electoral, se podrá pedir reposición dentro de los cinco días perentorios de su publicación, teniendo el recurso efecto suspensivo y debiendo la Corte fallar dentro de los diez días de su interposición, sin que pueda haber ulterior recurso. Esta norma se refiere expresamente a recursos contra procedimientos y actos electorales (Sección VI, Cap. XXIV, ley N° 7.690).

De igual modo la ley de elecciones de 16 de enero de 1925 en su artículo 161, dice que contra los actos y procedimientos de la Corte regulados por dicha ley, se podrá interponer el recurso previsto por el artículo 177 y 178 de la ley de Registro Cívico Nacional.

La Corte ha entendido que de sus fallos adoptados en vía de apelación, no cabe recurso alguno.⁵⁹

Aunque la ley no ha previsto el recurso de reposición contra los actos administrativos de carácter interno que dicte la Corte, es evidente que por aplicación de los principios generales de derecho y por analogía, debe admitirse su procedencia.

Por último se admite jurisprudencialmente, que cuando la Corte actúa como Juez de la elección (Art. 322, Ap. c de la Constitución) no cabe recurso alguno⁶⁰ ya que no serían aplicables las normas citadas. No estamos de acuerdo con esta conclusión. Si bien es cierto que no hay normas expresas que establezcan en este caso un recurso de revisión, conceptuamos que por aplicación de los principios generales y por aplicación analógica de las normas legales antes citadas y de las que regulan situaciones similares (ley Nº 3.246 de 4 de noviembre de 1907, disposición transitoria, letra ... de la Constitución de 1952), la Corte Electoral debería dar trámite a los recursos de revisión que –bajo determinadas condiciones– se interpongan contra las sentencias definitivas que dicte como juez de todas las elecciones. Sin duda esta es otra de las cuestiones que deberá ser resuelta en la impostergable ley orgánica de la Corte Electoral, texto que se hace cada día más imprescindible.

13) El artículo 118 de la Constitución dispone:

Todo legislador puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del Presidente de la Cámara respectiva, el que lo transmitirá de inmediato al órgano que corresponda. Si éste no facilitare los informes dentro del plazo que fijará la ley, el legislador podrá solicitarlo por intermedio de la Cámara a que pertenezca, estándose a lo que ésta resuelva. No podrá ser objeto de dicho pedido lo relacionado con la materia y competencia jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁶¹

La Constitución no asigna a los legisladores el derecho de solicitar cualquier dato o informe,⁶² sino que limita esta facultad en el sentido de que las informaciones deberán ser requeridas con el objeto de que el legislador pueda llenar sus cometidos y no con

otras finalidades. Sin embargo es el propio legislador el que aprecia esta circunstancia ya que la Constitución establece que es el requirente el que tiene derecho a solicitar los *datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido*.⁶³ Naturalmente si un legislador manifestara expresamente que los datos solicitados no son para cumplir sus atribuciones, sino que responden a una finalidad extra legislativa, ni el Presidente de la Cámara debe darle curso, ni, —en caso de que ello sucediera—, la Corte Electoral debe evacuarlos.

El procedimiento que debe seguirse está minuciosamente regulado en el texto constitucional. El pedido debe ser hecho por escrito y presentado al Presidente de la Cámara que lo cursará directamente a la Corte Electoral.⁶⁴ Si la Corte no facilitara los informes dentro del plazo que fijará la ley, el legislador podrá solicitarlos por intermedio de la Cámara a que pertenece. Esta ley, —a que se refiere el texto constitucional—, no se ha dictado, por lo cual no existe un plazo predeterminado dentro del cual deban evacuar-se los informes. Sin embargo el derecho de los legisladores a reiterar ante la Cámara el pedido de datos e informes, no por eso deja de existir. Significando esta norma una atribución de facultades a una autoridad pública, el texto constitucional se aplica aunque no exista la correspondiente reglamentación legal (Art. 332). Es por ello que a falta de un término predeterminado, será la Cámara la que, en cada ocasión, debe establecer si en virtud del plazo transcurrido, es del caso reiterar el pedido por intermedio de la Cámara.

En último término, —en cuanto a la materia del pedido—, no existe limitación alguna. Puede, por tanto, ser objeto del pedido de datos e informes, cualquier cuestión referente al ejercicio, por parte de la Corte, de las competencias del Cuerpo. El inciso 2 del artículo 118 excepciona del régimen sólo *lo relacionado con la materia y competencias jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*.

Por ende, incluso lo relacionado con las competencias jurisdiccionales de la Corte Electoral puede ser objeto de pedido de datos e informes. Sin duda, —en virtud de que ello no tiene ninguna justificación, ésto se debe a un olvido del constituyente, que incluyó

a la Suprema Corte y al Tribunal de lo Contencioso y omitió a un tercer órgano que igualmente cumple función jurisdiccional, la Corte Electoral.⁶⁵

14) Otro de los institutos de contralor que la Constitución atribuye a cada una de las Cámaras, es el llamado a Sala de los Ministros de Estado, para pedirles y recibir informes. Al respecto, el artículo 119 dice:

Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VIII.

Cuando los informes se refieran a Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, los Ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo Consejo o Directorio.

Este instituto no es aplicable, —directamente—, a la Corte Electoral. Es decir que no será posible llamar a Sala a un Ministro para pedirle informes relativos a la Corte. En efecto el llamado a Sala es un instituto organizado constitucionalmente para mantener informadas a las Cámaras, mediante la concurrencia de los Ministros, de la gestión del Poder Ejecutivo. A tal conclusión se llega claramente comparando el artículo 119 con el 118, en el cual para incluir en el régimen del pedido de datos e informes a órganos no vinculados directamente al Poder Ejecutivo, se conceptuó necesario decirlo en forma expresa. No se refirió dicha norma a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, porque se expresó, —con razón—, que éstos integraban el Poder Ejecutivo y que consiguientemente los informes debían ser pedidos por la vía del Ministerio correspondiente. En cambio en el caso del artículo 119, nada se dice respecto a la Suprema Corte de Justicia, de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con lo cual se está afirmando que estos órganos no entran en el régimen que regula. Por lo demás el artículo 119, en su inciso 2, se refiere al caso de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados al solo efecto de establecer que los ministros podrán hacerse acompañar a sala por un representante del respectivo Consejo o Directorio, con lo cual está, concu-

rrentemente, demostrando que sólo en el caso de los servicios dependientes, —directa o indirectamente—, del Poder Ejecutivo, entre los que no se encuentra la Corte Electoral, es posible hacer uso del instituto del llamado a Sala.

Pero si bien un ministro no podrá ser llamado para dar informes respecto de la actuación de la Corte Electoral, será posible, —en cambio—, que ese llamado se produzca en relación con actos del Poder Ejecutivo referentes a la Corte Electoral.

Tal es el caso, por ejemplo, —entre otros muchos posibles—, de la actitud del Ejecutivo frente al proyecto de presupuesto de este órgano. Nada impediría que cualquiera de las Cámaras llamara a Sala a un Ministro para pedirle y recibir informes, respecto de lo que ha hecho el Ejecutivo frente al proyecto de presupuesto de la Corte o para que explique por qué ha actuado en determinada forma.

15) El artículo 120 de la Constitución dispone: *las Cámaras podrán nombrar Comisiones Parlamentarias de Investigación o para suministrar datos con fines legislativos.*

Del texto transcrito resulta que las Comisiones Parlamentarias, —simples medios para que el Parlamento pueda ejercer sus atribuciones—, pueden ser designados por las Cámaras para suministrar datos con fines legislativos o para realizar tareas de investigación.

Es evidente que entrando dentro de las competencias del Poder Legislativo dictar normas legales referentes a la Corte Electoral (por ejemplo: Arts. 322 Inc. 1 y 77 Num. 7), es incuestionable la competencia de las Cámaras de designar comisiones para suministrarles en esta materia, datos con fines legislativos.

Con respecto a las Comisiones propiamente investigadoras, conceptuamos que es también innegable el derecho de las Cámaras para designarlas con relación a la Corte Electoral.

Teniendo las Cámaras específicos poderes de contralor frente a la Corte, —como es el caso de su derecho a responsabilizar a sus miembros por medio del juicio político—, podrán designarse comisiones investigadoras para que las Cámaras puedan informar-

se de la existencia de hechos capaces de poner en movimiento el procedimiento constitucionalmente previsto para responsabilizar a los integrantes de la Corte Electoral.⁶⁶

16) El Tribunal de Cuentas cumple sobre la Corte Electoral el contralor de carácter presupuestal y financiero, que con relación *de todos los órganos del Estado*, le asignan las normas constitucionales (Art. 227).

Si bien el Tribunal no dictamina respecto del proyecto de presupuesto elaborado por la Corte Electoral, porque frente a la norma general que parecería hacer preceptiva esta intervención (Art. 211, Ap. 1), se encuentra la norma especial (Art. 221) que regula el trámite presupuestal en estos casos, en la cual no se establece como requisito preceptivo el dictamen del Tribunal de Cuentas,⁶⁷ este órgano posee otras muchas competencias en materia de ejecución presupuestal con respecto a la Corte Electoral.

Así el Tribunal debe intervenir en los gastos y en los pagos ordenados y efectuados por la Corte, a efectos de certificar su legalidad, pudiendo hacer las observaciones correspondientes. Si la Corte Electoral, como autorizadora del gasto u ordenadora del pago, insistiera, lo comunicará al Tribunal, sin perjuicio de darse cumplimiento a lo ordenado. Si el Tribunal, a su vez, mantuviese sus observaciones, dará noticia circunstanciada a la Asamblea General o a quien haga sus veces (Art. 211, Ap. b, Inc. 1 y 2). La ley podrá establecer que los cometidos del Tribunal sean ejercidos por el contador o el funcionario correspondiente de la Corte Electoral (Art. 211, Ap. b, Inc. 3).

El Tribunal debe también informar sobre la rendición de Cuentas que preceptivamente debe elevar la Corte (Art. 211, Ap. c), a la que se debe hacer referencia en la memoria anual que el Tribunal elevará a la Asamblea General (Art. 211, Ap. d), debiendo también denunciar todas las irregularidades que compruebe en el manejo de fondos públicos así como las infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad (Art. 211, Ap. e).

Es también competente el Tribunal para dictaminar en las *acciones* que se sigan contra los miembros de la Corte Electoral, en

caso de responsabilidad (Art. 211, Ap. c). Es decir que si se pretendiera hacer efectiva la responsabilidad patrimonial o política personal de los miembros de la Corte por cuestiones relativas a la materia financiera o presupuestal, sería necesario que la autoridad encargada de fallar, oyera previamente al Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas tiene competencia para dictar ordenanzas de contabilidad que tendrán, —sin ningún otro requisito— fuerza obligatoria, debiendo aplicarse de inmediato por parte de la Corte Electoral (Art. 211, Ap. f). Sus atribuciones llegan incluso a autorizarlo a ejercer superintendencia sobre las oficinas de contabilidad y pagos de la Corte Electoral y sus dependencias (Art. 212), pudiendo proponer las reformas administrativas que crea del caso.

17) La Corte Electoral puede en el ejercicio de sus actividades, originar contiendas de competencias y diferencias con otros órganos públicos, del mismo modo que es posible que entre los integrantes de la Corte, lleguen a plantearse conflictos o contiendas que no puedan ser resueltos por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano.

La Constitución prevé la existencia de estos conflictos y el artículo 313 se refiere a estas dos formas diferentes de contiendas (Incs. 1 y 2). El inciso 1 asigna al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el conocimiento de las contiendas de competencias fundadas en la legislación y las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados o entre uno y otro de estos órganos. Por su parte el inciso 2 atribuye al mismo Tribunal el conocimiento de las contiendas o diferencias del segundo tipo entre los integrantes de los Consejos y Juntas Departamentales, Directorios o Consejos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

La Corte Electoral no está por tanto, —dado su naturaleza jurídica—, entre los órganos cuyas contiendas o diferencias, extra o inter orgánicas, puedan ser resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El inciso 3º del artículo 313 dispone: *de toda contienda fundada en la Constitución entenderá la Suprema Corte de Justicia*. Es

evidente que al decir la Constitución *toda contienda* está incluyendo las dos formas o tipos distintos de contiendas previstos en los incisos 1. y 2 del citado artículo y aceptando por tanto una competencia para la Suprema Corte más amplia que para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que está referida a cualquier tipo de contienda. A esta conclusión debe llegarse tanto por el texto, como por los antecedentes, siendo además tal posición la única que permite una interpretación lógica, ya que no tendría sentido el que las contiendas entre los titulares de un órgano fundadas en la ley pudieran ser resueltas por un Tribunal y las más graves y trascendentes, las fundadas en la Constitución, tuvieran que quedar sin poder ser resueltas.⁶⁸

Pero aceptado que la Constitución al emplear el término contenido en el inciso 3 del artículo 313, se refiere a todos los tipos previsibles de contiendas, tanto inter como extra orgánicas, es preciso determinar si estas contiendas son únicamente las que pueden producirse entre los órganos a que se refiere el inciso 1º o dentro de los Concejos, Juntas, Directorios y Consejos enumerados en el inciso 2, o si, en cambio, la competencia de la Suprema Corte se extiende a cualquier contienda entre o dentro de cualquier órgano público.

Nos inclinamos a sostener la primera posición, en virtud de la cual, debe interpretarse el texto en el sentido de que al decir *toda contienda*, se está refiriendo sólo a las contiendas entre o dentro de los órganos enumerados en los incisos 1 y 2.

El texto del artículo 313 no permite, en nuestro entender otra interpretación. Cuando dice en el inciso 3 que *de toda contienda fundada en la Constitución entenderá la Suprema Corte de Justicia* usa el vocablo *toda* para referirse no a cualquier contienda entre cualesquiera órganos, sino a *todas* las contiendas previstas constitucionalmente (Art. 313 Inc. 1 y 2) entre los órganos allí enumerados. De modo que no estando la Corte Electoral incluida entre los órganos a que se refiere la norma constitucional, no puede aplicársele el artículo 313 ni en lo que respecta a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ni en lo referente a la Suprema Corte de Justicia.⁶⁹

Notas

- 1 Hemos entendido que la determinación de las mayorías para que un órgano creado por la Constitución adopte resolución es siempre materia constitucional y que a falta de previsión de la Carta, se aplica el régimen de mayoría simple sin que la ley pueda exigir mayorías especiales (V. Héctor Gros Espiell, *Destitución de los Jueces de Paz*, R.D. J.A., t. 46, año 1948, p. 21). En el caso de la Corte Electoral, esta razón es inoperante, ya que la propia Constitución determina expresamente el régimen de mayorías.
- 2 Se encontraba ya en el proyecto presentado a la Cámara de Representantes, fue debatida en la Comisión de Reforma, en la Cámara de Diputados y en el Senado (La Reforma Constitucional de 1951, t. I, p. 68-69, 509, t. III, p. 170-171).
- 3 *Op. cit.*, t. I, p. 671.
- 4 *Op. cit.*, t. I, p. 671.
- 5 El artículo 323 reproduce sin variantes el artículo 276 de la Constitución de 1942, que correspondía —a su vez—, exactamente, al artículo 279 de la Carta de 1934. Con anterioridad la norma básica relativa al régimen presupuestal de la Corte era el apartado H del artículo 12 de la ley de 9 de enero de 1924 que establecía entre las atribuciones de la Corte Electoral, *la de proponer el Poder Legislativo por intermedio del Consejo Nacional de Administración el Presupuesto para sus dependencias*. Para la primera Corte, la ley N° 7.690 en la disposición transitoria N° 40, había establecido un régimen provisorio.
Sobre los antecedentes de los artículos 279 y 192 de la Constitución de 1934, ver Actas de la Comisión de Constitución, página 174; Diario de Sesiones de la III Convención Nacional Constituyente, tomo II, p. 130.
- 6 La cuestión es posible y la solución que se adopte resulta de lo que se considere respecto a si la Constitución ha previsto o no en forma expresa lo relativo a la forma en que la Asamblea debe pronunciarse. La solución aceptada en el texto considera que no previéndose en el artículo 220 la mayoría requerida, se aplica la norma general del artículo 135. En cambio se ha sostenido que el Art. 220 regula la forma de aprobación del presupuesto en la Asamblea General y a falta de una norma expresa sobre la mayoría requerida, debe, por aplicación de un principio general, decidirse que sólo es exigible la simple mayoría. (En este sentido, *La aprobación del Presupuesto, Marcha*, Montevideo, 23 de noviembre de 1956).
- 7 La Asamblea General al considerar el veto parcial opuesto por el Poder Ejecutivo al presupuesto de 1957, adoptó la disposición contraria.
Sin embargo la opinión general es la que se acepta en el texto (*La Mañana*, 12, 23 y 31 de enero de 1957; *El Plata*, 24 de enero de 1957; *Marcha*, 25 de enero de 1957 y *Acción*, 19 de enero de 1957). La tesis de la Asamblea sólo fue sostenida por *El Debate* (editorial del 28 de enero de 1957).
El fundamento de la posición que aceptamos radica en que frente a la norma general sobre vetos (Art. 138), el artículo 139 fija la mayoría absoluta de presentes, sólo para el caso de que en el veto parcial, la Asamblea se ajuste a las observaciones del Ejecutivo. Si la Asamblea no se ajusta a estas observaciones parciales, es obvio que se requieren los 3/5 requeridos por la norma general del artículo 138.
- 8 Ley N° 6857, de 25 de enero de 1919. Sin embargo diversas leyes han autorizado a la Corte Electoral a disponer directamente de distintas sumas, generalmente para gastos de inscripción. Por ej. Ley N° 12.276, artículos 47 y 48.

- 9 JULIO PERDOMO, *Proceso del gasto en la ejecución presupuestal*, Montevideo 1956, p. 70.
- 10 Con respecto a los pagos, el Art. 35 de la ley 11.925 de 27 de marzo de 1953, exceptúa a la Corte Electoral y a otros órganos, del régimen general de que la orden esté firmada por el Ministro respectivo. No hace más, sin embargo, que consignar una realidad y una práctica tradicional, perfectamente legítima. De modo que una norma expresa y general a partir de 1953, establece que las órdenes de pago serán emitidas por la Corte Electoral, sin que el Poder Ejecutivo intervenga en el proceso de su cumplimiento, ya que si la Contaduría General observa el pago, es la Corte la que debe reiterarlo cumpliéndose entonces, bajo la responsabilidad del librador de la orden (Arts. 36 y 37 de la ley N° 11.925).
- 11 La historia presupuestal de la Corte Electoral es la siguiente. La ley de 9 de enero de 1924 le asignó \$300.000 hasta que la Asamblea General sancionase su presupuesto, que debería ser presentado dentro de los sesenta días siguientes a la instalación de la Corte (disposición transitoria XL). La ley N° 7.735 de 7 de julio de 1924 le asignó \$400.000 hasta que no se sancionara el presupuesto y por ley N° 7.786 se le atribuyeron otros \$300.000.
- El presupuesto para el ejercicio 1924-1925 (ley N° 7.819), incluyó a la Corte Electoral en la planilla M) con una asignación de \$43.200.00, pero esta suma fue reforzada por las leyes N° 7.824 de 23 de abril de 1925; N° 7.887 de 20 de agosto de 1925; N° 7.909 de 20 de octubre de 1925; N° 7.917 de 10 de noviembre de 1925; N° 7.923 de 23 de marzo de 1926; N° 7.988 de 7 de setiembre de 1926; N° 8.065 de 22 de diciembre de 1926; N° 8.072 de 10 de marzo de 1927; N° 8.092 de 26 de julio de 1927; N° 8.109 de 6 de setiembre de 1927; N° 8.120 de 11 de octubre de 1927; N° 8.152 de 26 de diciembre de 1927; N° 8.197 de 20 de marzo de 1928; N° 8.262 de agosto 2 de 1928; N° 8.303 de octubre 15 de 1925.
- La Ley N° 8.364 de 23 de octubre de 1928 estructuró por vez primera el Presupuesto de la Corte y sus dependencias sobre la base de siete planillas (Oficina de la Corte Electoral; Oficina Nacional Electoral; Junta Electoral de Montevideo; Junta Electoral de Canelones) otras Juntas Electorales (planillas 5 y 6) y Diversos gastos.
- El presupuesto permanente ascendía a \$483.442.00 y los gastos extraordinarios a \$160.348.32. Este presupuesto fue reforzado y prorrogado por leyes N° 8.549 de diciembre 17 de 1929, N° 8.670 de 17 de setiembre de 1930, N° 8.694 de 15 de octubre de 1930, N° 8.725 de 28 de abril de 1931, N° 8.738 de 8 de julio de 1931, N° 8.758 de 30 de setiembre de 1931, N° 8.786 de 21 de octubre de 1931, N° 8.894 de 18 de octubre de 1932, N° 8.919 de diciembre 9 de 1932.
- La ley de Presupuesto General N° 8.935 de 5 de enero de 1933, incorporó al Presupuesto General las planillas de la Corte Electoral y sus dependencias (Art. 70), asignándole en total \$634.490.00. A partir de entonces quedó regularizado el régimen presupuestal de la Corte Electoral.
- Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1934 y la ley N° 9.639, el Presupuesto de la Corte Electoral aparece con su actual estructura (Inciso 18, dividido en 4 ítems). En esta ley el total de erogaciones fue de \$575.171.64.
- En la misma ley presupuestal de 30 de enero de 1939 se mantenía la misma distribución y las erogaciones pasan a \$581.693.03; en la ley N° 9.968 de 22 de noviembre de 1940 a \$607.763.04 y en la ley de 23 de febrero de 1944 a \$852.308.64.
- 12 Presupuesto General del Estado, edición de la Contaduría General de la Nación, Montevideo 1954, t. I.
- Este porcentaje está calculado sobre las erogaciones incluidas en el llamado presupuesto general, en el cual no se encuentran los presupuestos de los Entes Autónomos Industriales y Comerciales ni los presupuestos de los Gobiernos Departamentales.
- 13 Circulares N° 67 y 486 de 12 de abril de 1924 (Art. 8 y ss.) y 24 de abril de 1928 respectivamente
- 14 Circulares N° 12 de 23 de febrero de 1924, N° 67 de 12 de agosto de 1924 y 1693 de 6 de agosto de 1946. Sobre contralor de fondos: circulares N° 953 de 1° de marzo de 1953 y N° 1176 de 19 de julio de 1935.
- 15 Algunas de las resoluciones de la Corte en este sentido, pueden consultarse en A. BRENA, *Normas jurídicas en Derecho Electoral*, t. II, p. 73 y ss. La Corte ha sostenido también que no está obligada ni le son aplicables los decretos del Poder Ejecutivo relacionados con la ejecución presupuestal (BRENA, *op. cit.*, t. III, p. 435).
- 16 La Constitución de 1942 (Art. 68, Num. 7) se refería a las Juntas Electorales.
- En el proyecto de ley constitucional presentado a la Cámara de Representantes el 28 de agosto de 1951, el artículo 76, numeral 7°, hablaba de corporaciones electorales en vez de Juntas Electorales. La modificación se mantuvo a través de todo el proceso reformista. En el informe de Representantes, se justificó la modificación en estos términos: "Se elimina la mención *Juntas Electorales* para evitar la constitucionalización de estos organismos, manteniéndolos entre los de origen legal, a fin de hacer posible su eliminación o sustitución por otros, si las circunstancias de futuro indican la conveniencia de ese modo". (Reforma Constitucional de 1951, tomo I, p. 643).

- La Constitución de 1934 contenía sólo el párrafo 1º del numeral 7 del entonces artículo 68. El párrafo segundo en el cual se hacía mención de las Juntas Electorales, fue incluido en la Reforma de 1942.
- 17 La Corte Electoral afirmó expresamente esta conclusión. Al establecer que los empleados públicos podrán integrar las mesas receptoras, dijo que no se podría crear una incompatibilidad no establecida en la ley (Circular Nº 202 de junio 3 de 1925).
 - 18 El funcionamiento con sólo dos miembros sin cumplir los requisitos de los artículos 58 y 59 constituye una grave irregularidad que invalida los actos cumplidos. (Sentencia 12279, Jurisprudencia de la Corte Electoral 1942-1945, p. 19; 14676, en Jurisprudencia de la Corte Electoral, 1950-1953, p. 2).
 - 19 La jurisprudencia de la Corte, basándose en el artículo 128, da mayor amplitud al régimen. En sentencia 14662, dijo: "Que la jurisprudencia inalterable de la Corte Electoral ha sido siempre que el artículo 128 de la ley consagra el derecho de formular durante el escrutinio, nuevas observaciones, además de las opuestas en el momento de votar y que las Juntas Electorales tienen el deber de conocer y resolver sobre tales observaciones (Sentencia Nº 367). Que si bien el Artículo 159 de la Ley establece que las disposiciones y procedimientos de las Comisiones Receptoras de Votos, en los actos del sufragio, podrán ser observados en el acto, dejándose las constancias correspondientes e interponerse los recursos de reposición y apelación dentro de los cinco días siguientes a la elección, ante la Junta Electoral respectiva, que resolverá el recurso conjuntamente con el escrutinio, ello no significa que la falta de interposición de dichos recursos impide a las Juntas Electorales, conocer de los errores u omisiones de las Comisiones Receptoras, cuando dichos errores u omisiones resultan de las mismas actas del escrutinio primario, criterio que surge de la aplicación armónica de los artículos 112, 128 y 140 de la Ley de Elecciones.
 - 20 Sin embargo la Corte Electoral ha aceptado siempre la inapelabilidad de las resoluciones unánimes de las Juntas como una solución legal, jurídicamente perfecta (Sentencia 14683, Jurisprudencia 1950-1953, p. 43).
 - 21 Pero en el caso en que la lista a que pertenece el Presidente o el Secretario no tenga ningún otro titular, la Corte ha decidido que desempeñe estos cargos el suplente que sea llamado a ocupar la vacante (Circular Nº 353, de 25 de setiembre de 1926).
El concepto de partido es naturalmente el dado por las leyes (Art. 9 ley 16 de enero de 1925 y concordantes)
 - 22 Si vaca la Presidencia o la Secretaría debe convocarse al titular siguiente de la misma lista a que pertenece el que falta, sin perjuicio de que se convoque al suplente respectivo para integrar la Corporación (Art. 24). Resolución de la Corte del 19 de noviembre de 1936 (BREÑA, *op. cit.*, t. IV, p. 13). Ver circulares Nº 195 y 484.
 - 23 La Corte ha dicho con razón (circulares Nº 1307 de 7 de junio de 1937) que no existiendo en las leyes electorales ninguna norma que establezca la no intervención en política de los miembros de las Juntas Electorales, no puede la Corte imponerles tal prohibición. Esta jurisprudencia constante, mantenida desde 1924, puede verse en el informe del Sr. AVELINO BREÑA del 16 de noviembre de 1934 (*op. cit.*, t. II, p. 43-48).
 - 24 Sentencia Nº 11557, jurisprudencia 1931-1941, p. 52. En AVELINO BREÑA, *op. cit.*, t. II, p. 47 y ss. está la jurisprudencia al respecto. Asimismo la Corte ha afirmado, con razón, que los miembros de las Juntas, si bien pueden actuar en política, no son representantes de los partidos ni delegados de los mismos (BREÑA, *op. cit.*, t. II, p. 57).
 - 25 El artículo 173 no determina a partir de cuándo se cuentan los cinco días. La jurisprudencia ha establecido que es a partir de la notificación o publicación. Sentencia 11444, Jurisprudencia 1931-1941, p. 39. La Corte ha decidido que contra las resoluciones de las Juntas Electorales en materia administrativa, se puede interponer el recurso de apelación dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución respectiva. (Circular Nº 1015, del 27 de julio de 1933 Sentencia Nº 12.835, Jurisprudencia, 1942-1945, p. 74).
 - 26 Sentencia Nº 11.357 de 1º de febrero de 1932. Informe del 16 de noviembre de 1934 del Sr. A. BREÑA (*op. cit.*, t. II, p. 32 y ss.).
 - 27 La Corte ha resuelto que siendo preceptiva la interposición en estos casos del recurso de reposición, no puede entrar a considerar una apelación si no se interpuso el recurso de reposición (Sentencias Nº 443, 11.311, 11.491 y 14.679, Jurisprudencia, 1954, págs. 41 y ss.) y que si la Junta eleva el expediente sin resolver la reposición, debe devolverse (Sentencia 14.642, *op. cit.*, p. 42). De igual modo ha sustentado reiteradamente que si la apelación no se interpone subsidiariamente, no puede dársele entrada una vez resuelto el recurso de reposición. (Sentencia 11.817, Jurisprudencia 1931-1941, p. 69).

- 28 El término debe contarse desde el día en que la Junta adopta resolución y no desde que aprueban las actas de la sesión en que se tomó la decisión (Sentencia Nº 14.691).
- 29 La Corte ha entendido que aplicándose en estos casos las normas especiales de los artículos 138 y 139 de la ley de elecciones, puede haber apelación sin reposición. (Sentencia 11.323, jurisprudencia 1931-1941, p. 20).
- 30 Sentencias de la Corte Electoral Nº 14.665 y 14.668, Jurisprudencia 1950-1953, p. 44 y 45. En igual sentido sentencias 514 (1926), 11.139 y 11.140 (1931) y 13.775 (1947). En contra sentencias Nos. 12.817, 12.830, 12.831 y 12.834 (1943).
- 31 Sentencia 10.780 de 7 de enero de 1929, jurisprudencia 1924-1931, t. III, p. 340.
- 32 Sentencia 13.802 de 4 de febrero de 1947; Sentencia Nº 412 de 28 de diciembre de 1925, Jurisprudencia 1924-1931, t. III, p. 341.
- 33 LUIS I. DAYVIERE, *Subordinación de las Juntas Electorales en materia administrativa*, Revista del Centro de Estudiantes de Derecho, tomo XVI, 1ª época, Nº 77, 2ª época Nº 2, julio de 1945, pág. 222.
- 34 La Corte Electoral, por circular Nº 353 de 25 de setiembre de 1926, redactada por los miembros Delgado, Gilbert y Varela, fijó con gran precisión y claridad el concepto de su peritendencia, analizando el contenido y los límites del poder jerárquico de la Corte sobre las juntas.
- 35 Esta dependencia directa, no excluye sino que se complementa con la superintendencia técnica de la Oficina Nacional Electoral. Esta cuestión fue aclarada perfectamente en el informe de la Comisión de los Veinticinco cuando decía que el proyecto creaba dos estructuras paralelas, una de las cuáles está formada por las entidades de carácter representativo y la otra por el conjunto de los organismos técnicos y burocráticos entre los cuales están la Oficina Nacional Electoral, las Oficinas Electorales departamentales, ejerciendo aquella la superintendencia técnica de todas las demás oficinas del país (La jurisprudencia de la Corte a este respecto puede consultarse en A. BRENA, *op. cit.*, t. III, p. 12, 33-48).
- 36 La Corte interpretando el artículo 51 y el artículo XXI de las disposiciones transitorias, ha resuelto a quien corresponde la Secretaría cuando no exista Pro Secretario de la Junta Electoral. (Circular Nº 33 de 24 de abril de 1924). Respecto del trámite urgente cuando no se puede encontrar al Presidente, V. Circular 878 de 18 de junio de 1932.
- 37 Así la Corte ha entendido que la Oficina Nacional Electoral no tiene derecho a pedir reconsideración de una resolución de la Corte, sin perjuicio de que le pueda ser concedido graciosamente, ni poner objeciones al cumplimiento de una decisión. (Informes del 17 de octubre de 1934 y 30 de diciembre de 1934, aprobadas por la Corte Electoral. A. BRENA, *op. cit.*, t. II, p. 343-368).
- 38 Circular Nº 1327 de 5 de agosto de 1937, pág. 17 y ss.
- 39 Circular Nº 7, del 31 de enero de 1929 (BRENA, *op. cit.*, t. II, p. 10 y ss.).
- 40 JULIO T. FABREGAT, *Los partidos políticos en la legislación uruguaya*, Montevideo 1949, p. 75-76. En contra de esta posición, resolución de la Corte del 25 de abril de 1937 (BRENA, *op. cit.*, t. II, p. 29). El proyecto presentado a la Comisión Legislativa Permanente el 24 de abril de 1934 y que sirvió de base a la ley de 9 de mayo de dicho año, decía en su artículo 4 que "los funcionarios de los organismos electorales serán removibles por razones de confianza política y su designación se hará por cuatro años, debiendo presentar, para ocupar el puesto, certificado de confianza partidaria otorgado por la autoridad ejecutiva nacional de los respectivos partidos". El artículo 5 reglamentaba la adjudicación de los cargos en los organismos electorales en proporción a los resultados de la última elección.
- 41 JULIO T. FABREGAT, *op. cit.*, p. 93.
- 42 Informe del doctor José Pedro Segundo, transcrito en FABREGAT, *op. cit.*, p. 91-92.
- 43 Estas consideraciones se encuentran en los informes de los doctores SEGUNDO y MÉNDEZ, V. FABREGAT, *op. cit.*, págs. 87, 89 y 93.
- 44 JULIO T. FABREGAT, *op. cit.*, p. 80, 87, 89 y 98. Ver circular Nº 1571 de enero 19 de 1939. Frente a la posición intermedia de la Corte y a la radicalmente negativa de la validez de los certificados, se expuso en algunas ocasiones una tesis extrema en el sentido opuesto, que exigía el certificado para el ingreso y para el ascenso y hacía además necesaria la permanencia de la confianza, para la continuación de los funcionarios electorales en sus cargos. (FABREGAT, *op. cit.*, p. 78 y 79). En alguna ocasión la propia Corte llegó a admitir esta posición disponiendo "que antes de hacer un ascenso se estudien los antecedentes de todos los funcionarios que estén en condiciones de ascender y se otorgue el ascenso a aquél de la misma filiación a que pertenece el puesto por proporcional-

- lidad partidaria y supeditada a la prestación del certificado de ratificación de confianza partidaria..." (FABREGAT, *op. cit.*, p. 80. Esta posición se fundó en un informe del Sr. BRENA del 15 de octubre de 1934 y fue adoptada el 25 de abril de 1937. BRENA, *op. cit.*, t. 11, p. 1 y 29).
- 45 Esta norma ya estaba en el proyecto de Reforma presentado a la Cámara de Representantes (La Reforma Constitucional de 1951, p. 15, artículo 15) y fue aprobado sin debate (*op. cit.*, tomo I, p. 193, tomo III, p. 102), sin que se diga nada al respecto en el informe correspondiente de la Comisión (*op. cit.*, t. 1, p. 639).
- 46 FABREGAT, *op. cit.*, p. 136 y ss. Ver además, circular Nº 11 de 16 de febrero de 1924 y 594 de 9 de febrero de 1929; circular 955 de 10 de marzo de 1933; 1128 de 30 de noviembre de 1934.
- 47 Dictamen del 3 de noviembre de 1947.
- 48 El artículo 60 de la Constitución establece la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central y el 61 dispone que para los funcionarios de carrera, la ley reglamentará el derecho al ascenso. Consiguientemente la Constitución no establece por sí el derecho al ascenso más que para los funcionarios presupuestados de la Administración Central. Con respecto a los funcionarios de los Gobiernos Departamentales, el Estatuto a dictar para éstos, deberá ajustarse a las normas establecidas en los artículos precedentes, y por ende deberán dichos estatutos establecer el derecho ascenso (Art. 62). A igual solución debe llegarse respecto de los Entes Autónomos (Arts. 63 y 206). A los funcionarios de los Servicios Descentralizados se les continúa aplicando el decreto-ley 10.388 en todo lo que no ha sido derogado por la Constitución, hasta que no se dicte el previsto en el artículo 59. El decreto ley Nº 388 no es sin embargo aplicable a la Corte Electoral, como surge de una interpretación racional de su artículo 40 y como lo ha sostenido invariablemente el Directorio del Estatuto del Funcionario. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en autos Julio Franco c/A.N.C.A.P., sentencia del 8 de noviembre de 1956 y modificando su anterior jurisprudencia, ha afirmado, —pero en fundamentación compartida sólo por dos miembros—, que la carrera administrativa es un atributo de todos los funcionarios y que esta interpretación del Art. 60 es la que se desprende de sus antecedentes. Con esta exégesis los funcionarios de la Corte Electoral gozarían también —por mandato Constitucional—, del derecho de ascenso. No compartimos —como se sostiene en el texto—, esta interpretación que viola el texto claro del artículo 60 de la Constitución. Recientemente el Dr. DANIEL HUGO MARTINS ha hecho una fundada crítica de la tesis del Tribunal, llegando a nuestras mismas conclusiones sobre la interpretación del artículo 60 (El ascenso en los servicios descentralizados, L.J.U., t. 36, s. 2, p. 7).
- 49 El artículo 58 de la Constitución de 1952 tiene su origen en el inciso 1 del artículo 57 de la Constitución de 1934.
- 50 Circular 498 de 11 de junio de 1925.
- 51 Reiterada por circular 1630 de 25 de noviembre de 1939.
- 52 Esta conclusión fue afirmada por la jurisprudencia en el caso de la Corte Electoral. V. *La Justicia Uruguaya*, t. 3, c. 325 y t. 5, c. 1208. Fundándose en el mismo principio la Corte Electoral ha afirmado que sólo a ella compete aceptar las renunciaciones de los funcionarios de todos los órganos electorales (Circular Nº 26 de 10 de abril de 1924).
- 53 La jurisprudencia ha reconocido, en general, a todos los funcionarios amovibles el derecho a la garantía del sumario. La doctrina en cambio, tiene salvedades al respecto. V. ENRIQUE SAYAGUÉS LASSO, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, p. 372 y 373. Con respecto a los funcionarios electorales se ha llegado a sostener que tienen el carácter de interinos, olvidando que dicho carácter lo tienen solamente los que ingresaron al constituirse la Corte (Art. 8, circular 7, de 31 de enero de 1924) y que su amovilidad implica la posibilidad de destituirlos en cualquier momento, sin expresión de causa y sin la garantía del sumario. Esta tesis (BRENA, *op. cit.*, p. 13 y ss.) sostenida en algún informe de la Corte, no ha sido admitida en general por ésta y se funda en conceptos radicalmente equivocados. Es obvio que los funcionarios electorales, aunque amovibles, están protegidos por todas las garantías constitucionales.
- 54 La Corte ha reglamentado minuciosamente lo relativo a la licencia de sus funcionarios y de los otros órganos electorales.
- V. Circulares Nº 187 de 6 de abril de 1925, Nº 299 de 8 de febrero de 1926, Nº 315 de 22 de abril de 1926, Nº 506 de 26 de julio de 1928, Nº 647 de 18 de febrero de 1939, Nº 803 de 1º de octubre de 1931, Nº 254 de 1º de febrero de 1932, Nº 878 de 28 de junio de 1932, Nº 1604 de 17 de julio de 1939.

- 55 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo al decidir que los actos administrativos de la Suprema Corte de Justicia, escapan a la jurisdicción del Tribunal, desarrolla este mismo razonamiento (Sentencia del 15 de noviembre de 1956, en autos Colombo c/Suprema Corte de Justicia).
- 56 Reforma Constitucional de 1951, Montevideo 1952, t. I, p. 632.
- 57 Reforma Constitucional de 1951, t. I, p. 666.
- 58 Sobre esta cuestión, pacíficamente admitida en el Uruguay, existe una doctrina y una jurisprudencia unánime. Por lo demás es obvio que es la que adopta la acepción que el texto constitucional da a la palabra ley.
- 59 Sentencias 41665 y 14668, Jurisprudencia 1954, págs. 44 y 45. Hay jurisprudencia anterior contraria, que se cita en estas sentencias.
- 60 Sentencia 13.809 de 15 de febrero de 1947, Jurisprudencia, pág. 119.
- 61 El artículo 118 corresponde, con alguna variación insustancial, al artículo 106 de la de 1942, idéntico, por su parte, al 107 de la Carta de 1934. La Constitución de 1830 no establecía a texto expreso el instituto del pedido de datos e informes. La Constitución de 1918 reguló el instituto (Art. 49), facultando a los legisladores a pedir datos e informes a los Ministros de Estado. El primer proyecto de la Comisión de Constitución de la Constituyente de 1934 agregaba la Suprema Corte a los Ministros de Estado (Diario de Sesiones, t. II, p. 73). Después de aprobado este texto por la Convención (*op. cit.*, t. II, p. 165), la Comisión revisora del texto constitucional, por boca del Dr. ECHIGOYEN, propuso incluir a la Corte Electoral, con estas palabras: "La Comisión entiende que el legislador puede necesitar también datos de la Corte Electoral, del Tribunal de Cuentas y del de lo Contencioso Administrativo y que corresponde autorizarlo expresamente para solicitar de estos organismos idéntica información". (*Op. cit.*, t. II, p. 264).
- 62 Sobre el concepto de *datos e informes*, especialmente respecto de si incluyen la posibilidad de solicitar documentos y pedir informes sobre asuntos de carácter confidencial o secreto, Ver JUSTINO E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Sobre el alcance del artículo 49 de la Constitución*, Revista de la Asociación de Estudiantes de Abogacía, Nº 2, año 1932, p. 151; JUAN ANDRÉS RAMÍREZ, *Selección de Discursos y Trabajos Parlamentarios*, Montevideo, 1945, p. 295; JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. IV, p. 51 y ss.
- 63 Un razonamiento similar, aunque con algunas diferencias que eventualmente podrían llevar distinta conclusión, puede consultarse en JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. IV, p. 57.
- 64 La Corte Electoral ha resuelto, equivocadamente, el 8 de mayo de 1936 y el 10 de junio de 1937 (circular 1313) que los legisladores pueden pedir informes directamente a las Oficinas de la Corte. Es obvio que el pedido para cumplir con lo dispuesto por la Constitución, debe dirigirse a la Corte y no directamente a una oficina subordinada.
- 65 Aún entendiendo que la Corte no cumple en este aspecto función jurisdiccional, sino actos de naturaleza especial, que la propia Corte llamó en alguna ocasión, —como hemos visto—, *cuasi ex jurisdictional*, (Sentencia Nº 13.803 de 4 de febrero de 1947), no hay razón alguna para excluir los pedidos de informes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la parte relativa a la función jurisdiccional y, en cambio, incluir la totalidad de la actividad de la Corte Electoral, ya que los fundamentos de la exclusión serían, en todo caso, iguales en los dos órganos.
- 66 El planteamiento del problema respecto de las Comisiones Parlamentarias, está fundado en el informe de JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, titulado *Parlamento y Universidad*, publicado en *El Día*, 27 de junio de 1955 y en *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, t. 54, año 1956, p. 161.
- 67 En contra, JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. VII, págs. 210 y 211. Sin embargo, la práctica seguida desde 1934 hasta hoy está de acuerdo con el criterio sustentado en el texto.
- 68 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, escrito presentado a la Suprema Corte de Justicia, en el folleto *En defensa de la Justicia Electoral*, páginas 34 y 35.
- 69 La tesis contraria fue sostenida por J. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA en el folleto citado. Sin embargo la convincente argumentación del autor citado, está dirigida fundamentalmente a demostrar que la expresión *toda contienda* (Inc. 3) comprende las contiendas de competencias y las diferencias inter o extra orgánicas (Incs. 1 y 2). Su posición en este sentido la compartimos, como se ve en el texto, pero en cambio la otra cuestión en la que radica nuestra discrepancia no está prácticamente tratada y sólo se le dedica algunas líneas en la pág. 34.

En cambio la posición contraria a la mantenida por el Dr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, ha sido aceptada recientemente por el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación y por la Suprema Corte de Justicia. Decla el primero en su dictamen: "La cuestión de la condición jurídica de los contendores. Este Ministerio juzga, en efecto, que no es indiferente quienes sean los mantenedores de la contienda para resolver si ella compete o no al conocimiento de la Corte; que, por el contrario, es condición ineludible, a ese fin, que el conflicto se haya suscitado y mantenga precisamente entre las autoridades o individuos enumerados en el a. 313:

1º) Porque, como lo sostienen los excepcionantes, la enumeración del a. 313 es, evidentemente, taxativa, y únicamente comprende estas hipótesis de conflicto:

a) entre el Poder Ejecutivo y un Gobierno Departamental (Junta o Concejo) o el Directorio o Consejo Directivo de un Ente Autónomo o el Directorio o Consejo Directivo de un Servicio Descentralizado;

b) entre uno y otro de estos Concejos, Juntas, Directorios o Consejos; y

c) entre los miembros de estos órganos entre sí.

Lo que quiere decir, por una parte, que todo conflicto entre otras autoridades (o los integrantes de otras autoridades) que las mencionadas, está fuera de la previsión constitucional de que se trata; y, por otra, que para funciones la regla de adjudicación jurisdiccional aludida, no basta que el conflicto verse sobre la Constitución, solamente: es indispensable, —además— que él se haya suscitado y mantenga entre autoridades o individuos de los mencionados, —precisamente—, y no entre otros.

2º) Porque es exacto que, en principio, en nuestro régimen constitucional la Suprema Corte es el Juez eminente de la Constitución; pero este principio rige —naturalmente— con sujeción a las disposiciones limitativas de la Carta, y no en los casos que éstas excluyen, directa o indirectamente, del control en cuestión, tal cual lo hace con manifiesta deliberación el a. 313 con aquellos conflictos que (aun fundados en la Constitución) no se produzcan precisamente entre las instituciones, órganos o individuos comprendidos en la enumeración de la diferencia, con la que la Carta delimita gramatical y conceptualmente —de manera inequívoca en opinión de este Ministerio— el ámbito de aplicación de esa norma". (R.D.P.P., abril de 1957, año XIX, tomo XXXVIII, Nº 226, p. 202-203).

Por su parte la Suprema Corte de Justicia, en sentencia del caso Alzugaray, Alvaro y otros c/Raúl Negro y otros. Contienda (Art. 313 de la Constitución), ha afirmado al respecto: "Que la primer cuestión de interpretación que se plantea, fundamental para la decisión de la excepción, es la de determinar quiénes pueden ser parte de la contienda o, con más precisión, quiénes pueden ser contendores a efecto de actuar la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Los actores, fundados en el tenor literal del inciso tercero, entienden que pueden serlo todos los órganos de la Administración, incluyendo entre estos la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal de Cuentas.

El excepcionante, por su parte, sostiene que solamente los órganos expresa y taxativamente enumerados en el artículo 313, pueden mover la jurisdicción especial de la Corte, cuando la contienda nacida se funde en la Constitución.

Que examinada toda la disposición en su conjunto, surge, con naturalidad, que el último apartado se refiere directamente a los dos incisos anteriores, con los que aparece evidentemente ligado, complementarán solos, a efecto de condicionar la competencia para decidir las contiendas y con el solo objeto de establecer cuál será el órgano jurisdiccional competente para conocer de ellas.

Es decir, que la previsión del inciso tercero tiende, tan solo, a asignar el conocimiento de las contiendas a que se refieren los dos primeros incisos, suscitados entre aquellos órganos que expresamente mencionan esos incisos, u originadas entre los integrantes de aquellos órganos taxativamente enumerados, a la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando esos conflictos se funden en la Constitución.

Aparece, con evidente claridad, que la única finalidad del apartado tercero ha sido la de establecer la competencia para resolver la contienda, según se funde en la ley o en la Constitución; pero en manera alguna se extrae, del contexto íntegro de la disposición, que el último inciso modifique el ámbito de las contiendas, manteniendo una precisa delimitación de las atribuidas a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y ampliando, ilimitadamente, la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

En resumen: que el inciso tercero está íntimamente vinculado a los dos precedentes, complementando el sistema de competencias para conocer de los conflictos administrativos que estructura todo el artículo 313, con el único fin de delimitar la asignada a cada uno de los dos órganos jurisdiccionales a los que se la atribuye, según sea el fundamento de la contienda: la Constitución o la Ley. De donde, el régimen jurisdiccional previsto en el artículo 313 para resolver los conflictos administrativos (inter o intraorgánicos) ha sido estructurado así:

El inciso primero, que se refiere a los conflictos administrativos interorgánicos atribuye al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el conocimiento de las contiendas de competencia y diferencias, fundadas en la legislación, que se suscitan entre el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamen-

tales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados y, además en las contiendas y diferencias que surjan entre uno y otro de esos órganos.

El inciso segundo, que se refiere a los conflictos administrativos intraorgánicos atribuye, también, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el conocimiento de las contiendas o diferencias que se funden en la legislación producidas entre los integrantes de los Consejos y Juntas Departamentales, Directorios y Consejos de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados y solamente cuando dichas contiendas no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano.

El inciso tercero, que se refiere a aquellos mismos conflictos administrativos (inter o intraorgánicos) los sustrae a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando la contienda está fundada en la Constitución, atribuyendo su conocimiento a la Suprema Corte de Justicia. Se ha organizado un sistema de control de regularidad jurídica de la Administración claro y preciso; tanto en cuanto a las contiendas que autorizan a mover a la actividad jurisdiccional, como en cuanto a los órganos o integrantes de órganos que pueden ser contendores con aptitud para actuar la jurisdicción. En todo caso, es un solo y único sistema; uniforme en todos sus aspectos, menos en cuanto al Juez de la contienda, que se determina en función del fundamento en que ella se basa"

CAPÍTULO VI

Competencias de la Corte Electoral

1) De acuerdo con lo establecido por el artículo 322 de la Constitución, las *facultades* de la Corte Electoral están determinadas por el propio texto constitucional, pero la ley puede, por su parte, atribuirle otras competencias.¹

Debe entenderse, sin embargo, que esta remisión a la ley no supone la posibilidad de que por vía legislativa puedan asignarse a la Corte Electoral competencias de cualquier tipo, sino que sólo se le podrán atribuir aquellas que estén de acuerdo con la naturaleza de la Corte, con la función que cumple en el sistema institucional, y siempre que, por lo demás, ellas no colindan con las que le han sido atribuidas a la Corte por la Constitución o que estén reservadas por ésta a otros poderes u órganos.²

2) Para el cumplimiento de las competencias que le son asignadas por la Constitución y/o de las que puede atribuir la ley, la Corte Electoral ejercita una actividad multifuncional. Se trata, en efecto, de un órgano que no integra ninguno de los tres poderes y que para cumplir la actividad de contralor electoral que le es propia, debe ejercer, según los casos, las diferentes funciones jurídicas del Estado.³ Con razón decía la Comisión de los Veinticinco en el informe con que acompañaba el proyecto de la futura ley Nº 7690, que la Corte Electoral, sería un *organismo que en su triple función jurisdiccional, administrativa y reglamentaria en materia electoral tendrá una verdadera y amplia autonomía....*⁴

Administrativamente la Corte Electoral es el jerarca de un sistema de órganos, sobre los cuales ejerce una amplísima superintendencia (Art. 322, Ap. b). En este sentido dicta actos subjetivos y actos condición y, asimismo, emite actos regla que regulan con carácter general, dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley, el funcionamiento del servicio público electoral, tanto en lo que respecta a los funcionarios y a los órganos electorales, como con relación a la reglamentación y organización del acto del sufragio.

Sobre estos aspectos de la actividad funcional de la Corte, puede decirse que no ha habido discusión y las discrepancias que han existido, no se han referido nunca a la naturaleza de las funciones que en este sentido cumple la Corte.

En cambio frente a la actividad jurisdiccional a cargo de la Corte se han manifestado opiniones no totalmente coincidentes.⁶

Mientras se ha sostenido en múltiples casos, tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, el carácter jurisdiccional de la actividad de la Corte Electoral cuando actúa como juez,⁶ la propia Corte, en una extensa y fundada sentencia, afirmó que no cumple en lo contencioso electoral estrictamente una actividad jurisdiccional, sino que esta actividad, por los caracteres particulares que posee, podría denominarse *cuasi ex jurisdiccional*.⁷

Entendemos que estas dos posiciones, no totalmente opuestas, deben ser detenidamente analizadas, para llegar a una solución total y sistemática del problema, que debe buscarse, en primer lugar, mediante una clara precisión del concepto de jurisdicción y, en segundo término, por la distinción entre los actos cumplidos por la Corte Electoral y los dictados por los otros órganos electorales.

La cuestión de si es posible encontrar un criterio material para distinguir del acto jurisdiccional el acto administrativo contemporáneo y, al decir de Rocco, una de las cuestiones aún constituye uno de los problemas más discutidos de la doctrina no resueltos en la ciencia jurídica.⁸ No cabe en la índole de este trabajo un análisis exhaustivo de la cuestión y por ende, adoptando el

criterio de que tal distinción es factible, se afirmará la posibilidad de dar un criterio material de la función jurisdiccional.⁹

En nuestro concepto el acto jurisdiccional aparece caracterizado como un acto complejo integrado por dos elementos: 1) una comprobación hecha por el juez que tiene fuerza de verdad legal y 2) una decisión que es la consecuencia de la comprobación.¹⁰

En cuanto al primer carácter, la comprobación hecha por el juez, tiene por objeto establecer si una determinada situación es o no conforme al derecho. Puede ser el resultado de una contienda entre partes sometidas a su decisión, puede ser simplemente la consecuencia de un planteamiento individual y puede ser, por último, una comprobación que la autoridad realiza por sí misma sin ningún estímulo o excitación exterior.¹¹ Por ende el proceso o el contradictorio no es un elemento necesario de la actividad jurisdiccional. Esta comprobación tiene el carácter especialísimo de que es la verdad legal, es decir que posee la fuerza de la cosa juzgada.

El segundo elemento del acto jurisdiccional es la decisión, consecuencia que el juez extrae de la comprobación hecha. Esta decisión se traduce en actos jurídicos, cuya naturaleza puede ser diversa.¹²

Aceptado este criterio de acto jurisdiccional, parece claro que la Corte Electoral cuando falla decidiendo en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se producen contra las decisiones de los órganos subordinados o cuando actúa como juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum, cumple función jurisdiccional y sus pronunciamientos son verdaderos fallos.

Pero, en cambio, las decisiones de los órganos electorales subordinados a la Corte no poseen este carácter jurisdiccional. Ninguna norma de la Constitución asigna a estos órganos el carácter de jueces y por el contrario, la especial situación de subordinación jerárquica en que se encuentran con respecto a la Corte, así como la forma en que la ley ha reglamentado el llamado contencioso electoral, hacen que los pronunciamientos de estos órganos carezcan de los atributos del acto jurisdiccional. No sólo no existen ni

pueden existir en los pronunciamientos de las Juntas todos los atributos de la cosa juzgada,¹³ sino que la ley al reglamentar los procedimientos pertinentes, le da a la Corte Electoral competencias de avocación (Arts. 138, 163, ley N^o 7690); de revocación de medidas tomadas por las Juntas durante el proceso de recursos (Art. 170), de designación durante el procedimiento del funcionario que pueda diligenciar la prueba (Art. 171), etc., incompatibles con los caracteres del proceso jurisdiccional y que, por el contrario, implican algunos elementos de la relación jerárquica.¹⁴

Es decir que los distintos contenciosos electorales son procedimientos administrativos a los que la ley otorga, sin embargo, algunos caracteres especiales y propios. Los actos de los organismos electorales que se recurren por las vías y los medios legalmente previstos, no son actos de naturaleza jurisdiccional y la Corte cuando entiende en ellos por vía de apelación, tiene a su respecto facultades mucho más amplias que las de un juez al resolver una apelación, pudiendo prever la totalidad del pronunciamiento del inferior sin fallar por ello *ultra petita*. Pero ello naturalmente sin perjuicio de que el pronunciamiento en última instancia de la Corte Electoral al resolver estas *apelaciones*, tenga, ese sí, el carácter de acto jurisdiccional.

En conclusión el fallo de la Corte al actuar como juez de las elecciones, de los actos de plebiscito y referéndum y al resolver las apelaciones y recursos, es un pronunciamiento que tiene los caracteres del acto jurisdiccional, pero en cambio, las decisiones de los otros órganos electorales son actos administrativos a los que la ley reviste, sin embargo, de ciertos caracteres distintivos propios.

3) La Constitución al enumerar las competencias de la Corte Electoral, comienza asignándole la de *conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales* (Art. 322, Ap. a).¹⁵

Se trata de una norma que otorga a la Corte una competencia tan amplia, que, en realidad, los apartados b) y c) del artículo 322 constituyen sólo consecuencias específicas y aplicaciones particulares del principio afirmado en el apartado a). De igual modo las atribuciones que la Corte Electoral tiene en virtud de lo dispues-

to en el artículo 77, apartado a) de la Constitución son también una consecuencia última de su derecho a conocer en todo lo relacionado con los actos electorales.

4) La competencia de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales se ejerce, indistintamente, mediante el cumplimiento por parte de la Corte de actos jurídicos de diversa naturaleza. Así, emite actos regla, y ejerce en consecuencia, función legislativa, cuando dicta, por ejemplo, reglamentos que pueden regular con carácter general todos los diversos aspectos de los actos o de los procedimientos electorales;¹⁶ cumple función administrativa cuando emite, en relación con estos actos y estos procedimientos, actos subjetivos o actos condición y por último, cumple función jurisdiccional cuando, en aplicación de su competencia genérica de conocer en esta materia, decide las apelaciones y reclamos y es juez de las elecciones y de los actos de plebiscito y referéndum (Art. 322, Ap. c).

5) Para delimitar el ámbito de ampliación del artículo 322, apartado a) es preciso que previamente se determine el sentido que la Constitución atribuye a la expresión *actos y procedimientos electorales*. Como ya se ha señalado, la Constitución usa el término elección en dos sentidos diversos: en primer lugar como actividad electoral a cargo del Cuerpo Electoral y además, en el caso de la integración de determinados órganos de creación constitucional, como sinónimo de designación. La cuestión tiene importancia porque si se entiende que en el artículo 322 el término está empleado en sentido amplio, englobando los dos casos citados, debería llegarse a la conclusión de que la Corte debe conocer y ser juez de las designaciones de los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Suprema Corte hechas por la Asamblea General.

La competencia de la Corte, en nuestro concepto, está limitada a entender en los actos electorales propiamente dichos, en sentido estricto, con exclusión de los casos en que la Constitución usa los términos elección y designación como sinónimos.¹⁷ En primer lugar es evidente, no habiendo al respecto duda alguna, que éste fue el pensamiento de los redactores de la ley en 1924 y de los cons-

tituyentes de 1934 y 1952. Pero además, de la sistemática del texto constitucional, se deduce que los actos electorales respecto de los cuales la Corte tiene competencia de contralor y anulación, son sólo aquellos actos esencialmente de carácter electoral, y nunca los que puedan ser caracterizados como formas de designación. Lo contrario significaría atribuir a la Corte, sin ningún texto expreso, la competencia de anular actos cumplidos por órganos del Poder Legislativo. Para que tal interferencia en las competencias de un poder del gobierno fuera factible, se necesitaría un texto expreso, que en la Constitución no existe.

Por último esta interpretación se ve corroborada recurriendo al concepto doctrinario de acto electoral.

Si bien con el criterio que ya se ha citado de Prelot,¹⁸ podría haber elección en los dos casos, pues en ambos habría un acto condición realizado por un acto plurilateral, es evidente que este concepto no da integralmente el verdadero sentido, la acepción tradicional, recibida por la Constitución, de la palabra elección. Aunque es sumamente dificultoso dar una idea clara al respecto, pensamos que el camino para resolver la cuestión puede encontrarse en el examen de la naturaleza de los órganos que actúan. Así cuando el acto condición realizado por un acto plurilateral emana de un órgano de creación y no de un órgano creado, se está evidentemente ante un caso de elección y no de designación.¹⁹

Es decir que con respecto a la actuación del Cuerpo Electoral, en conjunto o de uno o varios sectores del mismo, hay un concepto claro y preciso de distinción, porque el acto condición resultante de su actividad, es un acto emanado de un órgano de creación establecido con esa finalidad por la Constitución. En tales casos es evidente que se trata de actos electorales propiamente dichos.

En cambio cuando actúan electorados especiales, que no sean meros sectores del Cuerpo Electoral a los cuales la Constitución puede asignar competencia para determinados actos electorales, la cuestión se complica y ya no es posible utilizar el criterio esbozado, sino que es necesario recurrir al criterio general y equívoco de *acto condición realizado por un acto plurilateral*. Sin embargo también en estos casos, como se verá, existe una elección.

Finalmente cuando esta actividad resulte de la actuación de un órgano creado de carácter constitucional, cuya integración a su vez es el resultado de la actividad previa del Cuerpo Electoral, no podrá hablarse ya de elección como sinónimo de acto electoral en el sentido con que la expresión está usada en el artículo 322. Será posible decir, precisando el sentido especial que la expresión tiene en el caso, que hay elección o designación, ya que en ciertas circunstancias la Constitución usa indistintamente estas palabras, pero no que hay propiamente un acto electoral.

En conclusión la Corte Electoral tiene competencia con respecto a los actos electorales, pero no puede conceptuarse que la actividad de la Asamblea General en los casos previstos en el numeral 18 del artículo 75 y normas concordantes y en el artículo 117, sea, dentro del sistema de la Constitución, un acto electoral propiamente dicho.

Pero no sólo es ésta la adecuada interpretación del texto constitucional, sino que la ley no podrá asignar a la Corte Electoral la competencia de conocer en las llamadas *elecciones*, en que actúan la Asamblea General o las Cámaras, porque por la vía de la ley ordinaria se estaría asignando a un órgano de creación constitucional una competencia de contralor que puede llegar a la anulación de actos emanados constitucionalmente del Poder Legislativo. La anulación de actos provenientes de un Poder del Gobierno por un órgano extraño, no puede hacerse sin un texto constitucional expreso, que, como se ha visto, no se encuentra en este caso en nuestro Código Político.

6) La competencia asignada a la Corte por el apartado a) del artículo 322 de la Constitución no supone el derecho de este órgano a intervenir y controlar los actos electorales internos de los partidos políticos.

En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico no existen normas que impongan un determinado procedimiento para la integración de las autoridades de los partidos. Aunque éstos se encuentran previstos en la Constitución y en la ley, su organización interna está, en principio, al margen de una regulación jurídica tendiente a imponer el contralor sobre los procedimientos de elec-

ción de sus autoridades y candidatos. La regulación interna de la actividad de los partidos políticos queda librada a lo que establezcan las correspondientes cartas orgánicas, las que pueden adoptar o no el régimen de la elección para la integración de las autoridades partidarias, quedando naturalmente en la competencia de la ley reglamentar, dentro de los límites derivados del sistema constitucional, la vida interna de los partidos. Pero en la situación actual, no estando impuesta la existencia de actos electorales internos de los partidos políticos, no es posible admitir que cuando estos actos existan, —por propia y libre determinación de un partido—, la Corte Electoral tenga una competencia preceptiva derivada del texto constitucional para conocer en ellos. Sólo en el caso de que la Constitución o la ley impusieran necesariamente la existencia de actos electorales para elegir las autoridades partidarias podría concluirse que la Corte Electoral sería competente respecto de ellos, en igual forma que frente a los actos electorales en que actúa el Cuerpo Electoral.

En este caso, la existencia de actos electorales legalmente necesarios para integrar los órganos directivos de los partidos políticos, actos en los que actuarían cuerpos electorales especiales, significaría que la Corte Electoral asumiría competencia respecto de ellos en virtud del sentido amplio que la expresión actos electorales tiene en el texto constitucional. Y esta competencia existiría aunque no hubiera una norma legal expresa, bastando que el régimen electivo se estableciera por la ley como preceptivo para la integración de los órganos de los partidos políticos.

Lo afirmado precedentemente supone también concluir que si bien la Corte no tiene por mandato constitucional, competencia para controlar los actos electorales por medio de los cuales se integran las autoridades de los partidos políticos, la ley podrá asignarle tal competencia. Y esta atribución podrá ser, como se ha visto, la consecuencia de la imposición del régimen electivo en la organización partidaria o resultado de un texto legal expreso.

El contralor de la actividad electoral interna de los partidos es compatible con la naturaleza constitucional de la Corte, no lesiona la separación de los poderes ni choca con ninguna competen-

cia asignada por la Constitución a otro órgano. En consecuencia nada impide que la ley atribuya a la Corte Electoral el contralor sobre los actos electorales por medio de los cuales se integran las autoridades de los partidos políticos.

7) Pero el concepto de *actos electorales* requiere aún otra precisión. En efecto la competencia de la Corte de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 322 Ap. a), ha planteado el problema de si esta atribución se refiere a todos los actos electorales que deban realizarse para integrar órganos o servicios de carácter público creados constitucional o legalmente o si, en cambio, la competencia de la Corte sólo existe cuando hay una norma especial, de carácter constitucional y legal, que así lo establezca.

La cuestión ha sido objeto de una contradictoria jurisprudencia de la Corte, existiendo también, al respecto, otras opiniones jurisprudenciales y doctrinarias.²⁰

Para nosotros la solución adecuada es la primera, que reconoce a la Corte Electoral una amplia competencia. El fundamento de esta opinión debe buscarse en el sentido que en la constitución tiene la expresión *actos electorales*.

Es evidente, en primer lugar que el texto constitucional no está limitado por el artículo 3 de la ley Nº 7.690, que atribuía a la Corte sólo la decisión superior de los actos electorales a que se refería la propia ley y que, en consecuencia, todo acto electoral, aunque no esté previsto en la ley de enero de 1924 entra en la competencia de la Corte.

En segundo término la competencia del órgano está señalada en este aspecto por el artículo 322 apartado c) y no se requiere, consiguientemente, —y el constituyente no lo ha hecho—, que con referencia a las elecciones requeridas para integrar cada órgano, la Constitución diga expresamente que la Corte Electoral es competente.

La Constitución no ha calificado ni reducido a un caso especial el concepto de actos electorales y, por ende, el intérprete no puede entrar a efectuar distinciones que no están en el texto.

Cuando la Constitución ha querido precisar o reducir a un solo caso el concepto de acto electoral lo ha hecho expresamente. Tal es el caso de los artículos 77 numeral 9 y 78, en que para aclarar a qué elecciones se refiere la norma, el texto agrega que se trata de *elecciones por el Cuerpo Electoral*. Pero como la Constitución prevé además de los casos ya estudiados en que emplea como sinónimos los términos *elección* y *designación*, otros de elecciones en las cuales no actúa el Cuerpo Electoral (por ej. Art. 191), es evidente que el sentido del término *actos electorales* usado en el artículo 322 apartado a), no puede circunscribirse sólo a uno de los tipos de actos electorales previstos por la Constitución, aquellos en que actúa el Cuerpo Electoral.

En consecuencia no sólo respecto de las elecciones en que interviene el Cuerpo Electoral es competente la Corte, sino que esta competencia se extiende a todos los casos en que intervienen electorados especiales.

Es decir que la competencia de la Corte Electoral se refiere a todos los actos electorales y no sólo a aquéllos en que actúa el Cuerpo Electoral, sin que ello signifique, por las razones ya expuestas, que sea competente para intervenir en los casos específicos de *designación* por la Asamblea General.

Por último debe señalarse que no existe razón alguna para admitir esta competencia respecto de los actos electorales requeridos para integrar órganos, directorios, consejos o autoridades previstos en la Constitución y no llegar a la misma conclusión con respecto a las autoridades de las personas públicas creadas legalmente en que se establezca la elección como régimen de integración. Si existen actos electorales, sea cual fuere el electorado que debe actuar, para integrar un órgano, un directorio, un consejo, o las autoridades de una persona jurídica pública de creación legal, la Corte Electoral es competente para conocer en ellos, entender en las protestas y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones.

8) El apartado a) del artículo 322 asigna a la Corte Electoral una competencia referida a los actos y procedimientos electorales. Pero como el apartado c) del mismo artículo establece como atri-

bución de dicho órgano la de ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos y de los actos de plebiscito y referéndum, es útil determinar si la competencia genérica del apartado a), incluye la intervención de la Corte en la realización de estos actos de gobierno directo, o si, en cambio, respecto de ellos, la Corte Electoral tiene únicamente la atribución prevista en el apartado c) del citado artículo.

Conceptuamos que esta última solución es la correcta. En primer término por el concepto mismo de acto electoral que, como se reconoce unánimemente en la doctrina, es distinto y no incluye los procedimientos de gobierno directo, en los que, si bien actúa el Cuerpo Electoral y se realizan, al igual que el acto electoral, mediante la emisión del voto, no hay en forma alguna, una manifestación de voluntad dirigida a elegir. Y en un segundo lugar porque el apartado c) del artículo 322 distingue con claridad, aceptando este criterio unánime de la doctrina, entre la competencia de ser juez de las elecciones y la de ser juez de los actos de plebiscito y referéndum, con lo cual se afirma radicalmente la distinción entre los conceptos de acto electoral y actos de plebiscito y referéndum.

En consecuencia, la competencia constitucional de la Corte frente a los actos de plebiscito y referéndum, queda limitada estrictamente a ser juez de los mismos, sin perjuicio naturalmente de que la ley pueda ampliar esta atribución de acuerdo con la previsión del inciso primero del artículo 322.

Ya la ley Nº 9.318 de 16 de marzo de 1934, referente a las normas reguladoras del plebiscito de ratificación constitucional que se efectuaría el 19 de abril de ese año, asignó a la Corte importantes competencias relativas a la reglamentación y organización del plebiscito (Arts. 2 y 8). Nada se decía, en cambio con respecto a la autoridad que actuaría como juez, ya que sólo se establecía a texto expreso (Art. 9) que la Corte sería el juez de la elección, que se efectuaría conjuntamente con el acto de plebiscito. Del contexto, sin embargo resultaría que el sentido de la ley fue atribuir también a la Corte Electoral, la competencia de ser juez de este acto.

La ley orgánica municipal de 28 de octubre de 1935, no asignó en forma expresa ninguna competencia a la Corte Electoral a este respecto.

Tan sólo el artículo 76 dispuso en su inciso 2º: *Corresponderá al Intendente, por medio de la Junta Electoral, disponer todo lo necesario para que el referéndum se efectúe* y el artículo 79, referente a la Iniciativa Popular estableció que el Intendente procederá en esta materia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.

De acuerdo con estas normas la organización de los actos de referéndum era una competencia del Intendente.

Pero al mismo tiempo se establecía que esta competencia sería ejercida *por medio de la Junta Electoral*. Expresión infeliz, que sólo puede ser comprendida en el sentido de que la Junta Electoral tendría una intervención en el ejercicio de la competencia del Intendente. No hay en los antecedentes de la ley una sola palabra que permita afirmar cuál ha sido en el pensamiento de los redactores la intervención que la Junta Electoral debería tener. Conceptuamos así que esta se limita al estudio de las firmas de la solicitud de referéndum para determinar si los firmantes cumplen con las condiciones impuestas por la Constitución o la ley para intervenir en estos actos.

Pero como de las resoluciones de las Juntas Electorales cabe el recurso de apelación ante la Corte, se llegaba por esta vía indirecta, a la intervención de este órgano en los actos de referéndum. De igual modo la colaboración de la Junta Electoral para la organización de la votación, quedaba sometida a la superintendencia de la Corte, que, en especial por la vía de la superintendencia consultiva, podía dictar normas para el caso y preceptuar una determinada forma de actuación de la Junta.

La Constitución de 1952 no derogó en forma expresa la ley de 1935 y consiguientemente sólo ha habido derogación tácita de las normas incompatibles con el nuevo texto constitucional. En materia de referéndum y de iniciativa, no ha existido derogación y con la salvedad de que las Intendencias han sido sustituidas por Consejos, los artículos 74 y 79 de la ley citada pueden conceptuar-

se, aunque anteriores al texto constitucional, normas reglamentarias del mismo.²¹

Por consiguiente la intervención de la Corte Electoral y de las Juntas en los referéndums y las iniciativas populares en materia departamental, está planteada en la actualidad en los mismos términos en que la situó la ley de 1935, ya que aún no se ha dictado ninguna nueva ley a este respecto.

En el proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General en el año 1953, reglamentando las disposiciones constitucionales referentes al referéndum y a la iniciativa popular en el orden municipal, se amplían y se concretan las atribuciones en esta materia. Así el artículo 5º hace competente a la Corte Electoral para pronunciarse sobre el lugar de inscripción de los ciudadanos recurrentes y la autenticidad de las firmas de los mismos, luego que el recurso se ha interpuesto ante el Concejo Departamental (Art. 4). La Corte deberá pronunciarse dentro de los treinta días y si no lo hiciera se dará por admitido el recurso (Art. 6). Se establece a texto expreso, que *la admisión del recurso por parte del Concejo Departamental queda supeditado al pronunciamiento de la Corte Electoral* (Art. 6). El acto de votación deberá efectuarse dentro de los sesenta días de la admisión del recurso (Art. 8). La Corte Electoral proclama el resultado de la votación y desde ese momento cesan todos los efectos del decreto impugnado. La competencia de la Corte se establece así, con gran amplitud, disponiendo el artículo 9 del proyecto que ésta

adoptará todas las medidas necesarias, dentro de las competencias que le asignan la Constitución y la Ley, para que se cumplan los preceptos de la presente, estructurando el sistema de votación, su contralor, la forma como ha de realizarse el escrutinio de los votos y demás procedimientos inherentes al acto, mediante la aplicación, en lo que correspondiere y fuere posible, de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en materia electoral.

En el proyecto, en materia de iniciativa popular, la Corte debe también expedirse sobre la condición de inscritos en el Departamento de los firmantes, así como respecto de la autenticidad de las firmas (Art. 14). Por último el artículo 21 atribuye a la Corte Electoral la reglamentación de la ley.

En el proyecto de Ley Orgánica Municipal remitido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General en el año 1956, se encuentra también reglamentada la intervención de los órganos electorales en esta materia. Con respecto al referéndum se establece que el pedido se deberá presentar ante el Concejo, que lo remitirá a la Junta Electoral para que ésta se pronuncie sobre la procedencia formal del recurso, siendo la Junta la que, en el caso, efectúa la convocatoria para el acto de votación. La resolución de la Junta Electoral declarando procedente o improcedente el recurso, es apelable ante la Corte Electoral por el Concejo o por cualquier recurrente dentro del plazo de 5 días de notificada o publicada en el Diario Oficial (Arts. 117 y 118). Como comentario de estas normas, la Comisión redactora del ante proyecto decía: *la idea cardinal es colocar la tramitación y resolución de las cuestiones que plantea la solicitud de referéndum en manos del órgano electoral especializado.*

Asimismo se dispone que el resultado de la votación producirá sus efectos luego del pronunciamiento de la Junta Electoral que lo declare (Art. 120) y se asigna también a la Corte Electoral la competencia de adoptar todas las medidas necesarias, dentro de las atribuciones que le asigna la Constitución, y la ley para la realización y fiscalización del acto de votación, aplicando en lo pertinente las normas vigentes.

Con respecto a la iniciativa popular se sigue el proyecto del Ejecutivo de 1953, haciendo intervenir a las Juntas Electorales (Arts. 122, 123 y 124).

9) La intervención de la Corte Electoral frente a la iniciativa popular y al plebiscito en materia de reforma constitucional, no podrá ser nunca tan amplia como en el orden municipal. En efecto mientras en este último caso la ley puede atribuir a la Corte extensas facultades, además de la prevista en el apartado c) del artículo 322, en materia de reforma constitucional el propio texto atribuye a otros órganos expresas competencias con lo cual la posibilidad de que la ley asigne a la Corte otras facultades aparte de las previstas en el artículo 322 apartado c), queda fundamentalmente limitada.

Así la Iniciativa Popular de Reforma debe presentarse al Presidente de la Asamblea General (Art. 331, Ap. a). No dice la Constitución cuál debe ser el órgano encargado de calificar la iniciativa y determinar su procedencia formal, por lo cual nada obsta a que la ley atribuya esta competencia a la Corte. Del mismo modo nada hay en el texto respecto a la autoridad que debe convocar al Cuerpo Electoral para que se pronuncie en este caso o en el previsto en el apartado b) del artículo 331. Por ello la ley podrá establecer que la convocatoria será efectuada por la Corte Electoral. En cambio en el apartado c) del citado artículo se dice en forma expresa que en el plebiscito correspondiente, la convocatoria del Cuerpo Electoral será efectuada por el Poder Ejecutivo (Num. 6).

Por último en el apartado d) del artículo 331, referente a las leyes constitucionales, no se establece nada respecto al órgano competente para convocar al electorado, por lo cual la ley podría, como ya se ha dicho, atribuir esta facultad a la Corte Electoral.

En cuanto a la organización del acto de votación nada impide que, en todos los casos previstos por el artículo 331, la ley haga competente a la Corte Electoral.

En cambio, la Corte es juez de todos los actos de plebiscito en materia de reforma constitucional, en virtud de una competencia expresamente atribuida por la Constitución (Art. 322, Ap. c).

Como ya se ha señalado la ley N° 9.318 de 16 de marzo de 1934 dictó normas respecto a la intervención de la Corte en el plebiscito del 19 de abril de 1934.

El decreto ley N° 10.167 de 29 de mayo de 1942 hizo lo propio con respecto al plebiscito del 29 de noviembre de 1942 (Arts. 1 y 2).

Por último la ley N° 11.727 de 31 de octubre de 1951 reguló igual materia frente al plebiscito del 16 de diciembre de 1951 para ratificar la ley constitucional sancionada el 26 de octubre de 1951 (Arts. 2 y 10).

La Corte Electoral, el 17 de abril de 1958, dictó un conjunto de normas reglamentarias de su intervención en lo referente a los plebiscitos constitucionales, asignándose amplias competencias

en la organización y regulación de todo lo relativo a dichos plebiscitos.²²

Esta reglamentación plantea con carácter general, la cuestión de determinar qué amplitud tienen las competencias de la Corte como juez de los actos de plebiscito y referéndum. Ya se ha señalado que la Corte Electoral no posee frente a estos actos la atribución genérica que tiene con respecto a los actos electorales (Art. 322, Ap. a), ya que su competencia se limita a la de ser juez de los actos de votación de carácter no electoral (Art. 322, Ap. c) (supra, Cap. VI, N° 8).

Por tanto, mientras la ley no le asigne a este respecto, dentro de los límites constitucionales, otras competencias, la Corte sólo puede ejercer la que prevé el apartado c) del artículo 322. Sin embargo la facultad de ser juez de los actos de plebiscito y referéndum implica una serie de atribuciones implícitas, ya que para poder ejercer adecuadamente la competencia jurisdiccional, constitucionalmente atribuida, frente a los actos de votación, la Corte debe tener la de reglamentar y controlar el proceso previo al acto de votación propiamente dicho.

Es por ello que conceptuamos que, en principio, la Corte Electoral tiene implícitamente las competencias que regula y reglamenta la circular del 17 de abril de 1958. Naturalmente ello no implica compartir las soluciones particulares a que llega la reglamentación citada.

Es así que puede concluirse, que sin perjuicio de que la Ley sea hábil para atribuir a la Corte Electoral en materia de referéndum otras competencias además de la prevista en el apartado c) del artículo 322, es posible admitir que por vía de reglamentación interna, la propia Corte reglamente la atribución de ser juez de estos actos y regule las facultades implícitas que puede legítimamente ejercer para cumplir con la competencia que al respecto le asigna la Constitución.

10) En el régimen vigente, la proclamación de los resultados electorales constituye una competencia de la Corte Electoral, ya que tal atribución está comprendida en la facultad que la Cons-

titución le asigna de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 322, Ap. a).

La proclamación supone no sólo cómputo numérico de los votos emitidos, sino también el examen de la regularidad jurídica del acto eleccionario. Cuando la Corte proclama un resultado electoral realiza, de oficio, una verificación o un contralor jurídico de la elección. Por ello es que la proclamación constituye un acto de naturaleza jurisdiccional, en el cual la competencia de la Corte deriva no sólo de lo dispuesto por el apartado a) del artículo 322 de la Constitución sino también de su carácter de juez de las elecciones de todos los cargos electivos (Art. 322, Ap. c).

La naturaleza jurisdiccional de la proclamación no ofrece dudas dentro del concepto de función jurisdiccional que hemos aceptado.

En efecto hay en ella una comprobación hecha por la Corte respecto de si el acto eleccionario se ha efectuado o no conforme a derecho, comprobación que tiene la fuerza de verdad legal, y en segundo lugar, existe una decisión que tiene la forma de un acto condición, por medio del cual se coloca a los electos en una situación jurídica determinada por el derecho objetivo.

Sólo el hecho de que el órgano que efectúa la proclamación actúa sin que sea necesaria la existencia previa de un conflicto o sin que se requiera una protesta, ha hecho vacilar a la doctrina respecto del carácter jurisdiccional de la proclamación. Y entonces, los que entienden que estas circunstancias son necesarias para la existencia de actividad jurisdiccional, han afirmado que la proclamación supone el ejercicio de una actividad autónoma de contralor de la legalidad.²³

En cambio, adoptado el criterio que hemos seguido respecto a la naturaleza de la función jurisdiccional, nada impide que se reconozca a la proclamación este carácter.

En la Constitución de 1952 la proclamación es pues un acto jurisdiccional,²⁴ que implica el examen jurídico de la regularidad de la elección y que inviste al individuo cuya elección se proclama, del estatuto jurídico correspondiente al cargo para el que fue electo.

Este pronunciamiento de la Corte tiene fuerza de verdad legal y sólo puede ser revisado por la propia Corte Electoral frente a un recurso en el que se impugne jurídicamente el acto electoral.

Desde el momento de la proclamación el candidato queda investido y tiene el derecho a ocupar el cargo para el que fue elegido, pero como la propia Corte podría anular *a posteriori* la elección frente a un recurso interpuesto debidamente, debe entenderse que la proclamación supone la adjudicación de un determinado estatuto jurídico, pero sujeto a la condición resolutoria de que la elección no sea anulada como consecuencia de un pronunciamiento posterior de la Corte²⁵ emitido frente a recursos interpuestos dentro de los términos perentorios fijados por la ley.²⁶

11) La proclamación de los resultados de los actos de plebiscito y referéndum es también una competencia otorgada constitucionalmente a la Corte Electoral. No como resultado de lo dispuesto por el apartado a) del artículo 322, que se refiere sólo a los actos electorales, sino como consecuencia de que la Corte es juez de los actos de plebiscito, y referéndum, debe admitirse esta conclusión, porque dada la naturaleza jurisdiccional de la proclamación, ella es una de las manifestaciones posibles de las competencias que, como juez, tiene este órgano con respecto a las votaciones a que dan lugar los institutos de Gobierno semirepresentativos admitidos constitucionalmente.

12) Es, sin duda una forma especial de la competencia genérica asignada por el artículo 322, apartado a), la atribución que la Corte Electoral posee en materia de escrutinios y adjudicación de los cargos electivos, como consecuencia de los resultados electorales comprobados por ella.

En lo que se refiere a los escrutinios, y sin perjuicio de la competencia para entender en vía de apelación en los recursos que se interpongan (Art. 160, ley de 16 de enero de 1925), y de las atribuciones de reglamentación y dirección de los escrutinios (Cap. XI y XII de la ley citada), la Corte es la que realiza el escrutinio y el cómputo de votos definitivos (Art. 141, ley de 16 de enero de 1925, modificado por el Art. 26 de la ley de 17 de octubre de 1928; y Arts. 142 y 143, ley de 16 de enero de 1925 y normas concordantes).

Realizado el escrutinio y distribuidos y adjudicados los cargos por la Corte Electoral (entre las múltiples normas aplicables, pueden citarse la ley de 22 de octubre de 1925, Arts. 2-10; ley de 16 de marzo de 1934, Art. 12; decreto ley de 25 de abril de 1942), se procede a la proclamación de los candidatos, acto cuya naturaleza jurídica ya se ha analizado y que ha sido asimismo regulado por la ley (por ej. Arts. 12 y siguientes de la ley de 22 de octubre de 1925).

13) En principio, y en el texto constitucional vigente, la competencia de convocar a elecciones pertenece a la Corte Electoral.

Ya ha sido analizada la naturaleza jurídica del acto de convocatoria y las normas constitucionales de los textos de 1830 y 1918 que atribuían esa facultad al Poder Ejecutivo (Arts. 82 y 97 respectivamente). La ley de 9 de enero de 1924, dictada durante la vigencia de la Carta de 1918, se limitó a decir en el artículo 12, apartado e) que la Corte Electoral era competente para

proponer al Poder Ejecutivo las providencias necesarias que a éste correspondía dictar para que las elecciones se realicen en el tiempo y forma que señala la Constitución y para que observen en ellos lo que disponen las leyes electorales.

La Constitución de 1934, en un texto igual al vigente, asignó a la Corte la facultad de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 278, Ap. a). Es evidente que la convocatoria a elecciones, acto de naturaleza administrativa, se relaciona directamente, —pudiendo ser considerado incluso como el antecedente necesario—, con el acto electoral. De modo que un texto claro de la Constitución atribuía a la Corte esta competencia, al mismo tiempo que eliminaba, al enumerar las facultades del Poder Ejecutivo, toda referencia al problema, no existiendo por tanto una norma similar a los artículos 82 y 97 de las anteriores Constituciones.

Sin embargo esta interpretación, aunque desarrollada en ciertas ocasiones,²⁷ no fue admitida en general ni por el Poder Ejecutivo ni por la propia Corte,²⁸ hasta el año 1954 en que, por vez primera el Ejecutivo no convocó a elecciones generales y se limi-

tó, por decreto del 18 de noviembre de 1954, a resolver que los ministerios del

Interior, Defensa Nacional, Instrucción Pública y Previsión Social e Industrias y Trabajo, adoptarán las medidas solicitadas por la Corte Electoral y todas aquellas necesarias para asegurar el normal desarrollo del acto electoral a realizar el próximo 28 de noviembre.

En la Constitución vigente todas las elecciones en que inter venga el Cuerpo Electoral se deben efectuar el último domingo del mes de noviembre cada cuatro años (Art. 77, Num. 9), afirmándose en principio, que las vacantes se llenarán por medio de suplentes, sin hacerse nuevas elecciones (Art. 116).

Es decir que estando predeterminada la fecha del acto electoral, la convocatoria carece de sentido y la Corte deberá limitarse a adoptar las medidas necesarias para que el acto se realice regularmente y a solicitar al Poder Ejecutivo que tome las que entraran en su competencia.

Cuando la Corte Electoral anula una elección, debe ser la misma Corte la que convoque a una nueva elección, que deberá efectuarse el segundo domingo siguiente a la fecha del pronunciamiento de nulidad.

Esta conclusión es obvia no sólo por los fundamentos expuestos respecto a la competencia de la Corte en la materia, sino porque además, el artículo 327 de la Constitución asigna expresamente esta atribución a la Corte.²⁹

El único caso en que la Constitución prevé que la convocatoria deberá hacerse por el Poder Ejecutivo es el de las elecciones de una Convención Nacional Constituyente (Art. 331, Ap. c, Inc. 3), único también, en que la fecha de las elecciones no está fijada, sino que la misma deberá establecerse en el decreto de convocatoria dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que el Presidente de la Asamblea General promulgue la resolución aprobatoria de la Asamblea.

En los actos electorales previstos por la Constitución en que no actúa el Cuerpo Electoral, será también la Corte la que debe-

rá convocar a elecciones, de acuerdo con lo que al respecto disponga la ley (Art. 191).

No entra en la competencia constitucional de la Corte Electoral, la convocatoria al acto de votación en los casos de referéndum o plebiscito, porque, como ya se ha visto, esta atribución sólo está impuesta en el caso de actos electorales. Sin embargo, nada impide que la ley le asigne tal facultad. Pese a ello en los casos de plebiscito previstos en el artículo 331, apartados a y b, no se requiere convocatoria, porque el acto de votación debe realizarse en forma conjunta con la elección inmediatamente posterior a la presentación del proyecto, salvo el caso de que el mismo no se presente con la anticipación mayor de seis meses a la fecha de las elecciones, circunstancia en la cual debe someterse a plebiscito juntamente con las elecciones subsiguientes (Art. 331, Ap. c, Inc. 8).

En el caso de reforma constitucional previsto por el apartado c) del artículo 331, la ratificación del proyecto se efectuará por el Cuerpo Electoral convocado al efecto por el Poder Ejecutivo en la fecha que indique la Convención Nacional Constituyente.

Y por último en el caso de las leyes constitucionales el electorado plebiscita el proyecto sancionado en la fecha que la misma ley determina (Art. 331, Ap. d).

De modo que en ninguno de los cuatro sistemas utilizables para reformar la Constitución, hay convocatoria del Cuerpo Electoral por la Corte para plebiscitar los proyectos. En dos casos porque la fecha del plebiscito debe coincidir con la de las elecciones, en un tercero porque la convocatoria debe hacerla el Poder Ejecutivo y en el cuarto y último caso porque la propia ley debe fijar la fecha del acto plebiscitario.

De modo que las competencias que la ley puede asignarles a este respecto a la Corte Electoral están extremadamente limitados por el texto constitucional.

No ocurre en cambio lo mismo, con el referéndum en materia municipal, caso en el cual la ley puede atribuir a la Corte Electoral sin limitación alguna la competencia de convocar al electorado correspondiente.

15) Entre las competencias que a la Corte Electoral le atribuye la ley, pero que en realidad están implícitas en la de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 322, Ap. a), se encuentra la de *organizar, formar y guardar el Registro Cívico Nacional y el Archivo Nacional Electoral* (Art. 12, Ap. a, ley de 9 de enero de 1924).

El Registro Cívico Nacional *es el conjunto de las inscripciones de todos los ciudadanos aptos para votar* (Art. 1, ley citada), con la salvedad de que deben también inscribirse los electores no ciudadanos (Const. Art. 78). La organización y guarda de dicho Registro en que deben obligatoriamente inscribirse todos los ciudadanos y los electores a que se refiere el artículo 78 (Constitución Art. 77, Num. 1), constituye sin duda una de las competencias de la Corte de más importancia política y uno de los elementos fundamentales para que la expresión de la voluntad del Cuerpo Electoral pueda ejercerse en toda su pureza. Por eso la creación del Registro Cívico Permanente fue la culminación de un largo proceso legislativo, y por eso la creación de un órgano autónomo e independiente que lo formara, lo conservara y lo guardara, fue una de las razones que motivaron la creación de la Corte Electoral en 1924.

La ley de 9 de enero de 1924 regula con ejemplar minuciosidad todo lo relativo a la inscripción en el Registro Cívico (Arts. 75-123), al plan inscripcional que deben proyectar las Juntas y aprobar la Corte (Arts. 33, 38 ley de 9 de enero de 1924, Art. 1 ley de 20 de octubre de 1943), así como los órganos que intervienen en el proceso de su formación y custodia.

Las competencias de la Corte respecto a la organización, clasificación y custodia del Registro se ejercen por una dependencia especializada: La Oficina Nacional Electoral (Art. 40), cuyas tareas la ley específicamente determina (Arts. 41-49).

Por último la depuración del Registro Cívico se mantiene mediante un proceso constante de exclusión de las inscripciones que no reúnen las condiciones de validez requeridas por la ley (Art. 124), exclusión que sólo puede efectuarse con posterioridad al llamado juicio de exclusión (Art. 127), por las causales previstas le-

galmente (Arts. 125-126) y como consecuencia de un pronunciamiento de las Juntas Electorales o en su caso de la Corte Electoral (Arts. 140, 142, 147, 148, 149, 150, 165, 167). Estos juicios de exclusión pueden ser sumarios (Arts. 135-142) u ordinarios (151-169), siendo también posibles las solicitudes de exclusión de oficio (Arts. 143-150), en los casos previstos por el artículo 143. En estos juicios la Corte actúa frente al pronunciamiento de las Juntas en vía de apelación, pero con las amplísimas competencias que ya han sido analizadas (Arts. 138, 139, 141, 164 y 166).

La Corte Electoral deberá, por último, con anterioridad de 30 días por lo menos a la fecha de la elección, publicar en el Boletín Electoral la nómina de todas las personas habilitadas e inhabilitadas para votar (Art. 169, modificado por el Art. 3 de la ley de 3 de diciembre de 1932).

16) El apartado b) del artículo 322 de la Constitución otorga a la Corte Electoral la competencia de *ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales*.³⁰

Esta disposición hace de la Corte, el jefarca de todo el sistema de órganos electorales previstos, pero no establecidos por la Constitución.³¹

Ya en el informe de la Comisión de los Veinticinco se decía que la estructuración de la Corte suponía *la creación de un organismo autónomo supremo para ejercer la dirección y superintendencia de todas las operaciones y organismos de carácter electoral....*³² Sin duda la expresión *superintendencia* usada primero en la ley de 1924 y luego en la Constitución de 1934, fue tomada de las normas referentes a la Suprema Corte de Justicia, respecto de la cual, ya el artículo 99 de la Constitución de 1830, decía que ejercería *la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre todos los Tribunales y Juzgados de la Nación*, precepto reglamentado por el artículo 17 de la ley N° 3.246 de 4 de noviembre de 1907.

Ejercer superintendencia quiere decir ejercer poder jerárquico, significa que la Corte Electoral es, dentro de los límites fijados

por la Constitución, el jerarca de todos los órganos creados o a crearse para controlar el proceso electoral.³³

Esta superintendencia jerárquica que se le atribuye en materia directiva, correccional, consultiva y económica, supone el ejercicio por parte de la Corte Electoral de todos los atributos inherentes al poder jerárquico,³⁴ salvo en aquellos casos especialmente exceptuados por la ley, como consecuencia de la competencia atribuida a estos órganos de decidir determinadas cuestiones electorales en primera instancia, pues en tal caso la competencia de la Corte se reduce a decidir en última instancia las apelaciones y reclamos que se interpusieran (Art. 323, Ap. a).

17) La superintendencia directiva supone la dirección superior del sistema de órganos electorales, implica la potestad de regular por medio de reglamentos, comunicados por circulares (Art. 2, Ap. g) ley de 9 de enero de 1924; Art. 17, Inc. 1, ley 3246)³⁵ o de actos particulares, el funcionamiento de todos los órganos, oficinas y servicios electorales,³⁶ llegando, —como lo ha reconocido la propia Corte—, a la posibilidad de reformar o revocar de oficio los actos de los órganos inferiores,³⁷ sin otra limitación que la resultante de los casos en que hay pendiente un procedimiento en el cual la Corte habrá luego de actuar en ejercicio de su función jurisdiccional, así como la facultad de corregir la actuación de los órganos electorales, instruyéndolos para que adecúen su acción a las directivas de la Corte.³⁸

La superintendencia directiva asimismo implica la posibilidad de que la Corte organice el trabajo de todas las oficinas electorales, incluso las sometidas en forma inmediata a las Juntas Electorales, ya que si bien éstas tienen *la dirección y el contralor de las Oficinas Electorales del Departamento*, (Art. 30, Inc. c, ley de 9 de enero de 1924), deben ejercer sus competencias sometidas a las reglas y directivas que dicte la Corte (Art. 12, Ap. f y g, ley de 9 de enero de 1924).³⁹

Asimismo la Corte en virtud de esa superintendencia directa sobre todas las oficinas electorales, puede intervenir provisoriamente una Oficina Electoral Departamental, ya que frente a la dirección inmediata que sobre éstas tienen las Juntas (Art. 30,

Inc. c, ley de 9 de enero de 1924) está la superintendencia, *el poder supremo* de la Corte Electoral, fundado en un texto constitucional expreso.⁴⁰

Pero, además, de esta superintendencia directiva, —así como de su estatuto económico—, deriva la competencia de la Corte de designar y promover a todo el personal de los órganos electorales y de dirigir su actuación administrativa, sin otros límites que los establecidos por la ley que, sin embargo, no podrá nunca llegar a suprimir la efectividad de esta superintendencia de la Corte, sino tan sólo reglamentar su ejercicio.⁴¹

18) La superintendencia correccional supone la competencia de la Corte Electoral de ejercer respecto de los órganos y de los funcionarios electorales la potestad disciplinaria, es decir de corregirlos por su comportamiento administrativo y de aplicarles las sanciones correspondientes (Art. 17, Incs. 2 y 3, ley 3246).⁴² Esta potestad disciplinaria se ejerce directamente por la Corte Electoral sobre todos los funcionarios de los órganos electorales,⁴³ y puede llegar a la destitución, que dicta la Corte sin intervención de ningún otro órgano, ya que los funcionarios electorales son amovibles.

19) La superintendencia consultiva implica la posibilidad de que la Corte sea consultada por los órganos y oficinas electorales dependientes y que sus pronunciamientos, al evacuar dichas consultas, constituyan normas de proceder obligatorio para el órgano o la oficina consultante.

Esta superintendencia de la Corte no plantea en general problema alguno, salvo cuando la consulta versa sobre una cuestión concreta en la que podrá actuar posteriormente la Corte, decidiendo el problema como consecuencia de una apelación o un reclamo (Art. 322, Ap. c).

La cuestión, sin embargo, puede ser resuelta en forma clara atendiendo a la naturaleza de la función que cumplen los órganos electorales y a su situación frente a la Corte. Ya se ha estudiado el problema llegándose a la conclusión de que las Juntas y los otros órganos electorales no cumplen función jurisdiccional, sino que sus actos son de naturaleza administrativa aunque revesti-

dos por la ley de ciertos caracteres especialísimos. No sólo la Constitución no les asigna el carácter de Jueces, sino que sus pronunciamientos no hacen nunca cosa juzgada, la Corte tiene competencias de avocación (Arts. 138 y 163, ley 7.690), de revocación de medidas tomadas por las Juntas durante el proceso de los recursos (Art. 170), de designación durante el procedimiento del funcionario que puede diligenciar la junta (Art. 171), etc.⁴⁴

Todo ello, —tomando en consideración que ante el silencio de la Constitución frente a la naturaleza de los pronunciamientos de los órganos subordinados⁴⁵ hay un texto expreso que le asigna a la Corte, superintendencia consultiva amplia—, no limitada por múltiples normas legales como en el caso de la que ejerce la Suprema Corte de Justicia, permite concluir que nada obsta a que la consulta verse, incluso, sobre una cuestión concreta pendiente de resolución por el órgano inferior. Es claro que como la ley no ha precisado en qué casos la consulta es preceptiva, ella podrá o no plantearse, pero en caso de que la consulta se efectúe, la Corte podrá evacuarlo sin que ello vicie su posterior y eventual pronunciamiento.

Esta ha sido siempre la jurisprudencia de la Corte, que ha afirmado así, por ejemplo, que no hay *implicancia en el opinar y luego resolver*.⁴⁶

Es evidente por último que no estando legalmente establecidos los casos de consulta preceptiva, el instituto pierde gran parte de su importancia. Será la ley, por tanto, la que deberá reglamentar esta cuestión, así como resolver adecuadamente los problemas que plantea la atribución a la Corte de la superintendencia directiva sobre los organismos electorales.

20) Por último la Corte ejerce sobre todos los organismos electorales superintendencia económica, poder jerárquico que supone el de proyectar el presupuesto y regular, reglamentar y controlar todo el proceso de ejecución presupuestal. Todo lo relativo a esta materia ha sido estudiado en ocasión de analizar el régimen presupuestal de la Corte.⁴⁷

Dicha superintendencia, y la autonomía de que goza este órgano, hacen que la actividad financiera de los organismos electo-

rales no esté sometida a regulación alguna por parte de la Contaduría General de la Nación.⁴⁸ Ello naturalmente no implica el que la Corte Electoral no deba rendir cuentas de la ejecución presupuestal, rendición de cuentas que debe ser informada por el Tribunal de Cuentas (Art. 212, Ap. c, de la Constitución), ni significa tampoco que no deba someterse a las ordenanzas de contabilidad que dicte el Tribunal, ya que éstas son obligatorias para todos los órganos del Estado (Art. 212, Ap. f).

21) El apartado c) del artículo 322 de la Constitución atribuye a la Corte Electoral la competencia de *decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.*

Esta norma asigna, en realidad, dos competencias a la Corte Electoral; la de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y la de ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum. La primera está ya en la ley de 9 de enero de 1924 (Art. 12, Ap. c), pese a que la Corte no era, bajo la Constitución de 1918, juez de las elecciones. En la Constitución de 1934 ambas competencias confluyen en la Corte (Art. 278, Ap. c), para mantenerse en tal situación, con algunas excepciones, en la Constitución de 1942 (Art. 275, Ap. c, Arts. 95 y 152), hasta llegar al texto actual en que la Corte no es sólo juez de todas las elecciones, sino también de los actos de plebiscito y referéndum.

La Constitución hace competente a la Corte Electoral para *decidir en última instancia todas las apelaciones y reclamos que se produzcan.* Esta norma debe ser entendida en el sentido de que se refiere a los recursos que se puedan interponer contra los actos y procedimientos, en toda materia, de los organismos electorales.

Las leyes de 9 de enero de 1924 (Arts. 138 y ss.; 170 y ss.; ley de 16 de enero de 1925, Art. 158 y ss.), estructuran minuciosamente ese contencioso electoral,⁴⁹ cuyos caracteres ya han sido estudiados.⁵⁰ Sólo debe reiterarse que la actividad de los órganos subordinados en este contencioso especial, no es típicamente jurisdiccional y que la Corte, —cuyo pronunciamiento decisorio es, sí,

un acto jurisdiccional—, tiene tanto en lo que respecta al procedimiento, como frente al pronunciamiento de dichos órganos, competencias amplísimas, derivadas del carácter administrativo de la actuación de estos órganos y de la superintendencia que sobre ellos ejerce la Corte.⁵¹

Asimismo es preciso tener en cuenta que estableciendo la Constitución que la Corte deberá tener siempre la posibilidad de decidir en última instancia sobre *todas* las apelaciones y reclamos, son evidentemente inconstitucionales las normas legales que establecen la inapelabilidad de determinados pronunciamientos de las Juntas Electorales (Arts. 158 y 160 de la ley de 16 de enero de 1925). Esta inapelabilidad que se encuentra en la ley de 16 de enero de 1925 (Art. 159 y ss.), pero no en los casos regidos por la ley de 9 de enero de 1924 (Arts. 173, 164 y 139), no tiene en nuestro concepto aplicación actual, ya que las citadas normas legales, incompatibles con el texto constitucional, han sido derogadas a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1934.⁵²

22) En segundo lugar, dentro de las competencias previstas por el artículo 322 apartado c, la Corte tiene la atribución de *ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum*.

Ya se ha analizado el surgimiento de esta competencia en la Constitución de 1934,⁵³ su modificación en 1942 y el proceso de adopción del texto actual en la Reforma de 1951.⁵⁴ De la norma vigente resulta que la Corte es, en derecho vigente, juez de las elecciones de todos los cargos electivos. No podrá haber, por tanto ningún acto electoral, para proveer un cargo electivo, en el que actúe o intervenga un juez que no sea la Corte Electoral, ya que esta jurisdicción es propia y excluyente, por expresa disposición constitucional.

La facultad de ser juez de las elecciones implica, como ya se ha visto, la de revisar todo el proceso electoral⁵⁵ y la de anular las elecciones.

La ley de 16 de enero de 1925 en el capítulo XVII, establecía algunas normas generales respecto a la anulación de elecciones y

la convocatoria de comicios complementarios. Así el artículo 162, (modificado por el Art. 1º de la ley de 23 de febrero de 1927) dispuso que,

todo ciudadano podrá protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieran viciado, agregando que las protestas podrán presentarse durante los escrutinios y hasta los cinco días siguientes al de su terminación, ante la Junta Electoral o la Corte, en su caso, para que las transmitan al Cuerpo que debe juzgar la elección.⁵⁶

Esta norma debe conceptuarse vigente y reglamentaria del procedimiento para solicitar la anulación de una elección, salvo en lo que respecta a la competencia de la Corte que no será ya, por mandato constitucional, de transmitir la protesta al Cuerpo que debe juzgar la elección, sino juzgar por sí misma el acto electoral impugnado. En cambio las Juntas Electorales, recibida una protesta, deberán cursarla de inmediato a la Corte para que ésta pueda ejercer respecto de la elección protestada, sus facultades jurisdiccionales.

El inciso 2 de este artículo⁵⁷ debe considerarse integralmente derogado por la Constitución. En efecto su párrafo 1 no tiene sentido desde que la Corte es juez de todas las elecciones y el párrafo 2, en cuanto distingue respecto a la titularidad necesaria para protestar una elección entre las de Presidente y miembros del Consejo Nacional de Administración que sólo puede impugnarse por *las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral*, y las demás elecciones que puedan ser protestadas por cualquier ciudadano, no tiene hoy día sentido ya que todas las elecciones se realizan en la misma fecha y todos los candidatos deben incluirse en una sola y misma hoja de votación (Art. 77, Num. 9). De modo que las elecciones de todos los cargos electivos en que debe actuar el Cuerpo Electoral, pueden ser protestadas e impugnadas por cualquier ciudadano.

Pero no sólo por la vía de una impugnación puede la Corte Electoral, llegar a la anulación de una elección como consecuencia de su carácter de juez de las mismas. En efecto, si bien la ley no ha reglamentado la intervención de oficio, es evidente que la competencia asignada por el apartado c) del artículo 322 de la Constitución no está limitada por el silencio de la ley y que, en con-

secuencia, la Corte puede, de oficio, ejercer su atribución, aunque no exista ninguna norma legal que reglamente su competencia (Art. 332).

El artículo 163 de la ley de 16 de enero de 1925, establece que *los hechos, defectos e irregularidades que no influyan en los resultados generales de la elección no dan mérito para declarar la nulidad solicitada*. Es evidente, en primer lugar, que esta norma, —cuando habla de los resultados generales de la elección—, no se está refiriendo sólo a los resultados generales de las elecciones nacionales de Consejos Nacionales, sino que todo hecho, defecto o irregularidad que afecte el resultado de una elección, es decir que afecte la posibilidad de que un ciudadano sea elegido para un cargo electivo, puede dar mérito a la nulidad.

Esta interpretación, por ser la que mejor respeta, al ampliar la posibilidad de su ejercicio, la competencia asignada a la Corte por la Constitución y la que afirma más radicalmente la eventual firmeza de los resultados electorales, es la que debe ser admitida. Por lo demás siempre la Corte ha aceptado la anulación de las elecciones en determinados circuitos pese a que los hechos impugnados sólo afectaban a los resultados departamentales.⁵⁸

El artículo 164 dispone, a su vez, que *el Cuerpo que juzgue de la elección deberá considerar como cosas juzgadas las resoluciones ejecutoriadas de las autoridades electorales que establezcan la validez o la nulidad de las inscripciones calificadas*. Nada obsta a que esta norma, —aunque en cierto sentido limitativa de la competencia de la Corte de juzgar las elecciones—, se considere vigente, ya que son los propios órganos electorales creados o previstos por la Constitución los que intervienen en el proceso electoral y frente a ellos actúa la Corte, ya sea por medio de su competencia genérica de entender en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 322 Ap. a) o por su atribución de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan contra los actos o resoluciones de los órganos electorales que han intervenido en el proceso inscripcional (Art. 322, Ap. c).

Por último el artículo 165 dispone que anulada una elección se convocará a los electores de la circunscripción correspondiente

para proceder a una nueva elección que tendrá lugar en el segundo domingo siguiente al día de la elección. Antes de la Reforma de 1951, –aunque el problema era discutido–, se entendía que anulada una elección, la Corte Electoral debía dirigirse al Poder Ejecutivo para que convocara a una nueva elección.⁵⁹ La Constitución actual en el artículo 327, inciso 2 establece que en caso de anulación de elecciones, la Corte Electoral *deberá convocar a una nueva elección –total o parcial– la que se efectuará el segundo domingo siguiente a la fecha del pronunciamiento de nulidad*. Es decir que el artículo 165 de la ley de 1925, ha sido parcialmente derogado por la Constitución, en el sentido de que el órgano de convocatoria será la Corte Electoral, pero la fecha de la nueva elección debe ser, tanto en el precepto constitucional como en la norma legal el segundo domingo siguiente al día de la anulación (–*a la fecha del pronunciamiento de nulidad*– dice la Constitución).

El último párrafo del artículo 165 de la ley de 1925 dice que en la nueva elección *no podrán concurrir otras listas que las registradas para la elección anulada*. Asimismo es obvio que solamente podrán votar en estos comicios los ciudadanos inscritos en los circuitos cuya elección fue anulada y que no hubieran votado en otros circuitos, dentro o fuera del departamento en el acto electoral objeto del pronunciamiento anulatorio.⁶⁰ El artículo 327 de la Constitución, –que hace competente a la Corte para anular– total o parcialmente, una elección, establece un determinado número de votos dentro del órgano para que se adopte resolución al respecto, exigiendo el voto conforme de seis de sus miembros, de los cuales, tres, por lo menos, deberán ser de los miembros elegidos por dos tercios de votos de la Asamblea General.⁶¹

A partir de la Reforma de 1951⁶² la Corte Electoral es también juez de los actos de plebiscito y referéndum.⁶³ Podrá así la Corte al juzgarlos, anular estos actos de *votación*, sin que se aplique en tales casos el artículo 327, inciso 1, referente al número de votos requeridos para que la Corte anule las elecciones. De modo que en el caso de actos de plebiscito o referéndum, la anulación se pronunciará ajustándose al sistema de votación previsto por el artículo 326.

No estando legalmente regulado lo relativo a la nulidad de estos actos, nada obsta a que se recurra, en cuanto a los criterios y procedimientos a seguir por la Corte Electoral, a las normas y principios análogos referentes a las nulidades electorales (Arts. 162, Inc. 1, 163 y 164). Anulado un acto votación en un caso de plebiscito o en un referéndum, deberá convocarse nuevamente al Cuerpo Electoral.⁶⁴ En los casos de los referéndums previstos en los artículos 306 y 305 de la Constitución, la convocatoria se hará aplicando –aunque no haya normas expresas– la Ley Orgánica Municipal.⁶⁵

En los casos de plebiscitos previstos en el artículo 331, apartados a y b, será la propia Corte la que convoque a los nuevos actos de votación.

Debiendo la convocatoria a elecciones ser hecha por la Corte Electoral, no habiendo normas expresas que la atribuyan a otro órgano y siendo la nueva convocatoria la consecuencia necesaria del ejercicio de una competencia privativa de la Corte, debe entenderse que es ella la que debe hacer la nueva convocatoria. Naturalmente la ley podrá alterar esta solución porque como la Corte Electoral no tiene en materia de referéndum y plebiscito las mismas competencias que frente a los actos electorales (Art. 322, Ap. a), nada obstaría a que se atribuyera esta competencia a otro órgano. Sin embargo debe tenerse en cuenta que como estos plebiscitos se realizan conjuntamente con las elecciones, si hay nulidad de la elección y del plebiscito –porque lógicamente los mismos hechos, procedimientos, irregularidades y defectos que afectan la elección deben afectar el plebiscito (Art. 327, Inc. 2), no tendría sentido de que para el mismo acto, considerado solamente desde un punto de vista externo y material, hubiera dos convocatorias distintas: una para el acto electoral y otra para el plebiscitario. Por eso la solución más lógica sería la de que la ley atribuyera esta competencia a la Corte Electoral.

En el caso del plebiscito a que se refiere el artículo 331, apartado c), la convocatoria para el nuevo acto plebiscitario debe ser hecha por el Poder Ejecutivo. En efecto cuando se plebiscitan el o los proyectos de reforma Constitucional redactados por la

Asamblea Nacional Constituyente, el proyecto debe *ser ratificado por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente* (Art. 331, Ap. c, Inc. 6), y es lógico que si se anula por la Corte Electoral este acto plebiscitario, la convocatoria para el nuevo, debe ser efectuada también por el Poder Ejecutivo.

Nada dice la Constitución respecto a las competencias de la Corte frente a los casos de iniciativa popular (Arts. 304, Inc. 2, 305 y 331 Ap. a). No habiendo en este instituto de gobierno directo un acto de votación, se justifica parcialmente la omisión del constituyente. Ninguna atribución tiene, por tanto, a este respecto, la Corte Electoral, sin perjuicio de la que la ley puede asignárselas.

Será sin duda una reforma que en la primera ocasión posible deberá plantearse, la de incluir en el apartado a) del artículo 322 de la Constitución los actos de plebiscito, referéndum e iniciativa y en el apartado c) los casos de iniciativa popular.

23) El artículo 322 de la Constitución al referirse a las facultades de la Corte Electoral establece que, además de las determinadas en dicho artículo y las que le señale la ley, tendrá las especificadas en la sección III, en la que se refieren a competencias de la Corte los artículos 77, numeral 4 y 79, inciso 2.

24) El citado artículo 77 dice en su numeral 4;

Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido y, en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. No se considerará incluida en estas prohibiciones, la concurrencia de los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados a los organismos de los Partidos que tengan como cometido específico el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración.

Será competente para conocer y aplicar las penas de estos delitos electorales la Justicia Electoral. La denuncia deberá ser hecha ante la Corte Electoral por intermedio de las autoridades nacionales de los Partidos.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en todos los casos se pasarán los antecedentes a la Justicia Ordinaria a los demás efectos a que hubiere lugar.⁶⁶

La competencia que otorga la Constitución a la Corte Electoral por el artículo citado, significa atribuir a este órgano la vigilancia y la aplicación de los preceptos constitucionales dirigidos a asegurar, en beneficio de la pureza y la verdad del sufragio, la prescindencia política de determinados funcionarios. Pero la intervención de la Corte en la materia, tiene el carácter especialísimo de que este órgano adquiere, por virtud de lo dispuesto en la citada norma constitucional, el carácter de un verdadero juez en materia penal, con atribución para aplicar por sí las penas previstas a los funcionarios, que en los casos y circunstancias fijados por la Constitución, violen las prohibiciones establecidas por ella.

La Constitución de 1918 en su artículo 9, inciso 2º, había dispuesto que los funcionarios policiales y los militares en actividad debían abstenerse bajo pena de destitución, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partidos y, en general, de ejecutar cualquier otro acto público de carácter político, salvo el voto. Se establecía una prohibición para estos funcionarios y se sancionaba la violación de la norma con la destitución. Pero no se tipificaba un delito y la destitución debía pronunciarse por el jerarca de los funcionarios a que se refería la Constitución; es decir, por el Poder Ejecutivo.

La ley de 9 de enero de 1924 tipificó diversos delitos electorales (Arts. 194 y 198), incluyendo entre ellos la violación de las prohibiciones establecidas por el numeral 2 del artículo 9 de la Constitución de 1918, pero hizo competente para conocer en ellos a la Justicia Ordinaria (Arts. 199-201).

De modo que después de la ley de 1924 la violación de las prohibiciones constitucionales contenidas en el artículo 9, inciso 2º, traería como consecuencia una sanción, la destitución, aplicada por el jerarca administrativo y un delito electoral, cuyo conocimiento correspondía a la justicia ordinaria.

La Constitución de 1934 cambió el sistema y en los numerales 4º y 5º del artículo 68 creó un régimen substancialmente igual al vigente.

El artículo 77, numeral 4 de la Constitución actual, tipifica directamente ciertos delitos electorales de carácter especial, determina los sujetos activos del delito y las penas consiguientes y, por último, asigna competencia para conocer en los mismos a la Corte Electoral, la que adquiere así atribuciones en materia penal y la función jurisdiccional que ejerce se extiende a la imposición de las penas que, para el caso, determina la norma constitucional.⁶⁷

Los delitos que la Constitución tipifica en el artículo 77 son esencialmente diferenciables de los otros delitos electorales previstos en la legislación de la materia. Con razón la Corte Electoral ha dicho en sentencia del 29 de octubre de 1946, que:

Las violaciones de las normas prohibitivas fijadas por los incisos 4 y 9 del artículo 68, configuran la existencia de un delito electoral particularísimo, que el propio texto separa de los delitos electorales corrientes mediante el uso del demostrativo *estos* (Art. 68, Inc. 4, parte 2).⁶⁸

Esta diferencia entre unos y otros delitos electorales no se manifiesta sólo en lo que respecta a la jurisdicción competente para conocer de ellos: Justicia Electoral en un caso, Justicia Ordinaria en los otros. Se aprecia también en que en los delitos electorales del artículo 77 de la Constitución, producido el fallo de la Corte, sea absolutorio o condenatorio, *los antecedentes pasarán a la justicia ordinaria a los demás efectos que hubiere lugar*. Quiere decir que incluso cuando la Corte condena e impone una pena, puede darse el caso de que si los mismos hechos configuran una violación de la ley penal, se dicte posteriormente una segunda condena por parte de la Justicia Ordinaria.⁶⁹

El pasaje de los antecedentes, en todos los casos, a la Justicia Ordinaria, no supone la posibilidad de que el Poder Judicial pueda rever el fallo de la Corte Electoral. El pronunciamiento de ésta hace cosa juzgada y no puede ser objeto de ninguna revisión posterior.⁷⁰ El sentido de la eventual intervención posterior de la Justicia Ordinaria es otro: sólo significa que si los hechos que tipificaron los delitos electorales del artículo 77, respecto de los cuales la competencia de la Corte es privativa y excluyente, tipifican a su vez otros delitos definidos por la ley, el juez común podrá imponer las penas consiguientes. Pero el pronunciamiento de la Justicia Electoral y el de la Justicia Ordinaria, son total y absoluta-

mente, distintos e independientes y ni el fallo ni las resultancias sumariales del procedimiento seguido ante la Corte obligan al juez penal. Puede haber absolución en la Corte Electoral y condena ante la Justicia Ordinaria y, a la inversa, es posible una condena pronunciada por la autoridad Electoral y una absolución posterior dictada por la Justicia Ordinaria.

Pueden ser sujetos activos de estos delitos electorales los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad cualquiera sea su grado, los funcionarios policiales de cualquier categoría y los funcionarios a los que la Ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, extiende el régimen (Art. 77, Num. 4 y 8).⁷¹

La Constitución establece que estos delitos se sancionan con *pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público*.⁷²

El problema más serio que se plantea respecto de estas penas,⁷³ es el determinar si en el caso de condena la pena debe ser destitución e inhabilitación o si, en cambio, puede haber destitución sin inhabilitación e, incluso, inhabilitación sin destitución.

La Corte Electoral en la sentencia Nº 13.652 del 29 de octubre de 1946, admitió sin fundarla expresamente la segunda solución, imponiendo a un ciudadano ya destituido como resultado de un sumario administrativo, la pena de inhabilitación para ocupar cualquier empleo público por el término de cuatro años.

Conceptuamos que, en principio, la pena debe ser siempre de destitución e inhabilitación, es decir que no podría haber destitución sin inhabilitación. Esta conclusión surge del empleo de la partícula *e* ya que si la Constitución hubiera previsto la posibilidad de una u otra pena habría usado la partícula *o*, y de que el vocablo *pena* está utilizado en singular lo que quiere decir que la destitución y la inhabilitación constituyen una sola y única pena. Si el constituyente hubiera afirmado otro criterio hubiera dicho, en cambio, *con penas de destitución o inhabilitación*....⁷⁴

Pero lo antedicho no significa que si no es posible la aplicación de la destitución, por estar ya desinvestido el ex-funcionario, la Corte no pueda imponerle una inhabilitación. En tal sentido el criterio seguido por la Corte Electoral en la citada sentencia, es correcto.

El artículo 77 numeral 4 no ha sido reglamentado por la ley. Ello no obsta, naturalmente, a que la Corte Electoral pueda ejercer las competencias que a este respecto le atribuye el texto constitucional (Art. 332).

El procedimiento que la Corte debe seguir para llegar a la imposición de las penas en los casos de estos delitos, encuentra su base en la propia Constitución.

En primer término la Corte no podrá actuar de oficio, sino que se requerirá la previa denuncia hecha por las autoridades nacionales de los Partidos.⁷⁵

En segundo lugar el procedimiento que debe seguir la Corte, si bien podrá ser sumario, deberá respetar las garantías fundamentales dirigidas a asignar la más amplia posibilidad de defensa de los funcionarios cuya presunta actividad ilícita ha sido objeto de denuncia. Y ello es así porque siendo las sanciones que pueda imponer la Corte Electoral verdaderas penas, ellas no pueden aplicarse *sin forma de proceso y sentencia legal* (Art. 12 de la Constitución), es decir sin que exista un debido proceso, concepto que implica la más amplia posibilidad de defensa del inculpado. Por lo demás las competencias de la Corte, a falta de reglamentación deben ejercerse recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales del derecho y a las doctrinas generalmente admitidas (Art. 332), y tanto las leyes penales, aplicables analógicamente, como los principios generales y las doctrinas más recibidas sólo autorizan a que se puedan aplicar las penas previstas en el artículo 77 inciso 4 de la Constitución como consecuencia de un proceso que garantice el derecho de defensa del denunciado.

Por lo demás esta fue la clara intención del constituyente, expresamente manifestada.⁷⁶

La Corte Electoral ha regulado con carácter general, en los reglamentos del 27 de octubre de 1936 y 28 de junio de 1938 el procedimiento a seguir en estos casos, respetando ampliamente todas las garantías procesales.

Finalmente la imposición de la pena y los criterios valorativos que deberá tener en cuenta la Corte, tanto respecto del elemento subjetivo como del elemento material del delito, deben fundarse en los principios generales de la Constitución, en las doctrinas concordantes con estos principios y en la aplicación analógica de las leyes penales.

No pensamos que la Corte tenga competencias para suspender preventivamente a los funcionarios denunciados. Y ello es así porque dependiendo estos funcionarios de otros poderes u órganos, no puede ejercerse respecto de ellos una competencia que pertenece a otros centros de autoridad, sin un texto constitucional expreso. Frente a una eventual competencia implícita de la Corte Electoral se encuentra, predominando, la circunstancia de que la Corte no puede interferir en el ejercicio de las competencias de otros órganos, sin una norma constitucional que la autorice.

Naturalmente ello es sin perjuicio de la facultad de dirigirse al órgano correspondiente, para que, ejerciendo sus competencias jerárquicas, de tutela o de control, proceda a suspender al funcionario denunciado durante el juicio, si, —a juicio de la Corte—, su actividad pueda continuar poniendo en peligro el bien jurídico protegido por el artículo 77 de la Constitución.⁷⁷

Por último debe analizarse la cuestión de si la ley puede dictar una amnistía con relación a los delitos tipificados en el artículo 77.

La Corte Electoral, con fundada argumentación, en sentencia N° 13.652 de 24 de octubre de 1946 sostuvo la posición negativa.⁷⁸

Compartimos esta tesis, ya que si se tipifica uno de los delitos previstos por la Constitución, para los que ella determina una pena, la ley no podría, en forma alguna, disponer la no aplicación de la norma constitucional. La amnistía por vía legislativa sólo puede funcionar frente a delitos tipificados por la ley, pero cuando la

Constitución crea el tipo delictivo y prevé la pena consiguiente, la ley de amnistía no es formalmente hábil para exceptuar de su aplicación.

25) El artículo 4 de la ley N^o 9.378 de 5 de mayo de 1934 dispone:

Queda comprendido en las penalidades del artículo 191 de la Ley de Elecciones, el uso indebido del lema perteneciente a cualquier partido que lo posea legalmente en la propaganda verbal escrita, escudos, carteles, sellos, membretes y toda otra forma de publicidad. Esta disposición alcanza a confusión a los ciudadanos.

La persona, grupo o publicación que viola la disposición antecedente, incurrirá en la sanción determinada por los numerales 1 y 2 del referido artículo 191 que será aplicada por la Corte Electoral.

Esta norma atribuye a la Corte Electoral una competencia de carácter jurisdiccional, en materia penal, no prevista en la Constitución. Sin embargo, no por ello debe conceptuarse inconstitucional, ya que siendo la ley hábil para atribuir competencias jurisdiccionales a la Corte, —con las limitaciones ya estudiadas—, el caso previsto por el artículo 4 de la ley N^o 9.378 sería una competencia de la Corte específicamente creada por la ley, pero que, en realidad, sería sólo de una concreción particular de la competencia genérica de entender en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Constitución, Art. 322, Inc. a). Es cierto que por imperio de la sola norma constitucional citada, la Corte no tiene inmediata y directamente competencia para juzgar todos los delitos electorales ya que su conocimiento ha sido atribuido, por lo menos parcialmente, por la ley, a la Justicia Ordinaria, pero en cambio, esta disposición constitucional habilita a la Ley para dar competencias penales a la Corte Electoral como consecuencia de la comisión de delitos electorales.⁷⁹

Pese a que el inciso 2 del artículo 4 de la ley N^o 9.378 sólo dice que la Corte Electoral aplicará las penas previstas en el artículo 191 de la ley de Elecciones, debe entenderse que todo el conocimiento de la cuestión pertenece a la Corte y que por ende, también la etapa sumarial debe ser realizada por este órgano. No tendría sentido, y no podría admitirse, que la Justicia de Instrucción o cualquier otra autoridad judicial, instruyera el sumario,

porque la Corte no podría actuar sobre la instrucción efectuada por órganos integrantes de un Poder al que ella es extraña. Por lo demás los sumarios realizados por los Jueces del Poder Judicial sólo han sido previstos como etapa en el proceso penal ante los órganos de este Poder y es obvio que los jueces carecerían de competencia para efectuar un sumario, en un caso no previsto expresamente por la ley.

El delito previsto en el artículo 4 de la ley N^o 9.378 es perseguible de oficio. Este es el principio general, requiriéndose para que sea exigible la denuncia un texto expreso (Art. 77, Constitución). No existiendo este texto se aplica el principio general, reconocido también en las leyes electorales.

De modo que la instrucción deberá realizarse por la propia Corte, que podrá aplicar el procedimiento del reglamento del 27 de octubre de 1936 o uno similar.

Asimismo, al igual que en el caso de los delitos previstos en el artículo 77 numeral 4 de la Constitución, el procedimiento a seguir por la Corte para aplicar las penas, deberá respetar en la forma más amplia el derecho de defensa aplicando analógicamente las leyes procesales penales y los principios generales del derecho.

No creemos que en el caso la Corte pueda imponer la prisión preventiva. En primer lugar porque la privación de la libertad física, de que goza todo habitante de la República (Arts. 7, 15, 16, 17 y sigs.), sólo puede derivar de una norma legal expresa. La prisión preventiva, —que no es una pena (Art. 27 Constitución)—, está prevista legalmente sólo respecto de los procesos penales que se siguen ante el Poder Judicial. Por ello si bien la Corte puede imponer penas, en el caso del artículo 4 de la ley N^o 9.378, no es competente para decretar la prisión preventiva.

Por lo demás las penas que establece el artículo 192 de la ley de Elecciones, para los delitos previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 191 van de tres días a tres meses de prisión, por lo que ni siquiera tendrá sentido que la ley autoriza a la Corte a privar preventivamente de la libertad a los imputados, ante la previsión del artículo 27 de la Constitución.

No corresponde hacer un estudio desde el punto de vista penal del artículo 4 de la ley de 5 de mayo de 1934, pero en cambio debe señalarse que por un evidente error, el artículo 4 citado se refiere al artículo 191, cuando en verdad se quiso indicar el artículo 192, ya que es éste el que establece las *penalidades* y no el artículo 191 que se limita a tipificar delitos sin prever la sanción correspondiente, lo que, se realiza por la norma inmediatamente posterior, el artículo 192.

26) El artículo 79 de la Constitución⁸⁰ autoriza en su inciso 2º, en un régimen que es de excepción en nuestro derecho electoral, la acumulación de votos entre fracciones que pertenecieron a un mismo Partido y que posteriormente adquirieron o emplearon un nuevo lema, para las listas de candidatos a Consejeros Nacionales, Senadores, Representantes, miembros de los Concejos y Juntas Departamentales y de los organismos electorales, conjunta o separadamente, pudiendo efectuarse esta acumulación bajo el lema de las fracciones o manteniendo cada una su propio lema.

El procedimiento para que esta acumulación sea posible, está indicado en el propio texto constitucional y consiste en que, en el caso de que las fracciones políticas acuerden⁸¹ hacer uso del derecho de acumulación, comuniquen tal circunstancia por intermedio de las autoridades nacionales a la Corte Electoral o a los organismos electorales departamentales, según los casos, con treinta días de anticipación por lo menos a la fecha de las elecciones.

Es decir que la *comunicación* debe ser hecha siempre por las autoridades nacionales de los partidos y debe dirigirse a la Corte Electoral o a las Juntas Electorales Departamentales, según que la acumulación se desee efectuar en las listas de candidatos para cargos de carácter nacional o de carácter departamental. La competencia de la Corte y en su caso de las Juntas Electorales, se reduce pues a recibir la comunicación y a tomar las medidas prácticas para el cumplimiento del precepto constitucional.

Naturalmente esta limitadísima actuación no puede impedir que el órgano competente analice, una vez recibida la comunicación, si el caso es de los previstos en el artículo 79, es decir si efectivamente se dan los supuestos y condiciones exigidas por esta

norma para que la acumulación sea pertinente, y decidir luego de este análisis, si procede o no la acumulación.

27) Además de las competencias que la ley podría otorgar a la Corte Electoral en lo referente al contralor de los actos electorales internos de los partidos políticos,⁸² la legislación vigente asigna a la Corte ciertas atribuciones con respecto a los partidos.

La Ley de Elecciones de 16 de enero de 1925 estableció la necesidad de registro de los partidos políticos y de sus autoridades, tanto en el caso de que fueran *Permanentes* como *Accidentales*,⁸³ determinando que dicho registro deberá efectuarse ante la Corte Electoral o ante las Juntas Electorales de los Departamentos en que actúen (Arts. 6, 7 y 8). Esta obligatoriedad del registro fue regulada por varias normas posteriores (Arts. 11, ley de 23 de mayo de 1939 y 12 de ley de 15 de enero de 1937) debiendo en la actualidad efectuarse ante la Corte Electoral.⁸⁴

Del mismo modo, la ley de 15 de enero de 1937 al regular el procedimiento para la acumulación de votos entre varios partidos por medio de un lema común, determinó que en tal caso los partidos deberían hacer saber su decisión a la Corte Electoral (Art. 9). Esta norma hoy parcialmente sin sentido, en virtud de lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución, puede ser todavía aplicable al caso de acumulación de votos entre dos partidos de lema diferente por medio de la creación de un nuevo lema común.

La Corte Electoral, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11 de la ley de 23 de mayo de 1939, es el órgano ante el cual debe presentarse toda autoridad partidaria que pretenda obtener lema. Una vez comprobada por la Corte la existencia real de los requisitos exigibles (Arts. 11, Ap. a, b y c y 12), se procede a conceder el uso del lema.

Con respecto al régimen regulador de la efectividad de la propiedad del lema por la mayoría de sus componentes, la ley de 5 de mayo de 1934 establece que cuando más de una entidad pretende la calidad de autoridad nacional de un partido político, se reputará tal hasta las primeras elecciones generales que se realicen, a aquella que cuente con la adhesión de la mayoría de los legisladores correspondientes a dicho partido (Incs. 1 y 2 del Art. 1

de la ley citada). De acuerdo con lo establecido en el inciso 3, es a la Corte Electoral el órgano a que deben dirigirse las entidades que pretendan ser autoridades nacionales. La Corte deberá hacer entonces la comunicación respectiva al Presidente de la Asamblea General para que convoque a sesión especial a los legisladores referidos, a fin de que manifiesten su voluntad.⁸⁵

Por su parte la ley de 23 de mayo de 1939 estableció en qué condiciones se tenía derecho al uso de sub-lema, por parte de las agrupaciones a que se refería el artículo 2, especificando que presentada una solicitud a la Corte, este era el órgano que fallaba concediendo o negando el uso del lema o del sub lema. Esta norma es hoy inaplicable ya que sólo se refería a las agrupaciones que hubieran solicitado lema antes del 1º de enero de 1939 y estuvieran organizados como partidos con anterioridad a esa fecha.

La Corte Electoral ha ejercido así siempre, incluso antes de 1934, una verdadera policía de la propiedad de los lemas, dictando normas para impedir la confusión del elector y llegando a negar el registro o a cancelar el derecho a usar un lema cuando ellos no son claramente diferenciables o afectan la propiedad del lema que posee otro partido.⁸⁶

Es asimismo la Corte Electoral, la que, conjuntamente con las Juntas Electorales, procede al registro y a la reglamentación de las características materiales y tipográficas de las listas y de las hojas de votación, teniendo competencia para negar el correspondiente registro en los casos legalmente establecidos (Arts. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 de la ley de 16 de enero de 1925 y normas concordantes y complementarias).

28) La ley Nº 8.196 de 2 de febrero de 1928 regula la intervención de la Corte Electoral en materia de otorgamiento y revisión de las Cartas de Ciudadanía.

La Constitución no atribuye a texto expreso competencias a la Corte en materia de ciudadanía legal, dado que, pese a que el artículo 322 determina que entre las atribuciones del Cuerpo se encuentran las que se establecen en la Sección III, en esta sección sólo se encuentran dos normas relacionadas con competencias de la Corte Electoral: el artículo 77, numeral 4º y artículo 79, inciso 2.

De modo que el texto constitucional no establece, salvo el caso del apartado c) del artículo 75, cuál es el órgano competente para conceder las cartas de ciudadanía, de reverlas y revisarlas y de declarar la suspensión o la pérdida de la ciudadanía legal.

La ley Nº 8.196 atribuyó a la Corte Electoral el otorgamiento de las Cartas de Ciudadanía (Arts. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23), así como la competencia de conocer en los juicios de revisión de la carta, lo que implica la facultad de anular las erróneamente otorgadas. (Arts. 133 y 134 ley 7.690, modificados por el Art. 26 de la ley 8.196).

El acto por el cual la Corte atribuye a un extranjero la ciudadanía legal y le otorga la carta de ciudadanía, constituye una forma de ejercicio de la función jurisdiccional. En efecto, en el sistema constitucional uruguayo los extranjeros que se encuentran en determinadas situaciones de hecho expresamente previstas (Art. 75) tienen derecho a la ciudadanía legal.⁸⁷ Es decir que la ciudadanía legal no se otorga en forma discrecional, sino que comprobado que un extranjero que solicita ser ciudadano cumple con las condiciones exigidas por la Constitución, debe meramente declararse esta circunstancia y como consecuencia, otorgarle la ciudadanía, ya que el extranjero que se encuentra en las situaciones constitucionalmente previstas tiene un derecho subjetivo a la ciudadanía legal.⁸⁸

De este modo la Carta de Ciudadanía es sólo el documento en el que consta que la Corte Electoral ha comprobado que el extranjero solicitante posee realmente las condiciones requeridas para tener derecho a la ciudadanía legal y, por ende, le ha otorgado el *status* jurídico correspondiente.

La función que cumple la Corte es estrictamente jurisdiccional de acuerdo con el concepto que hemos aceptado de esta función. Se comprueba, —con fuerza de verdad legal—, que el extranjero se encuentra en una determinada situación prevista por una norma jurídica y se saca de esa comprobación una consecuencia, que, en el caso, se cumple por medio de un acto condición que coloca al extranjero en el *status* jurídico del ciudadano legal.⁸⁹

El juicio de revisión de las cartas y la eventual anulación de éstas tiene también, por las mismas razones, carácter jurisdiccional. Supone el procedimiento inverso ya que implica la comprobación de una situación contraria al orden jurídico que, declarada, trae como consecuencia, por medio de otro acto condición, extraer al extranjero de la situación jurídica del ciudadano.

La ley de 9 de enero de 1924 organizó el llamado juicio de revisión (Arts. 133-134), modificando estos preceptos el artículo 26 de la ley de 2 de febrero de 1928.

De acuerdo con el régimen vigente *se podrá iniciar a petición de parte, juicio de revisión de las cartas de ciudadanía*, debiendo la Corte fallar dentro de un término de veinte días. La revisión podrá decretarse cuando el beneficiario no se encontraba en el momento del otorgamiento de la Carta en las condiciones exigidas por la Constitución (Art. 75) y trae como consecuencia la nulidad de la Carta.

Es decir la posibilidad de revisión del acto de otorgamiento de la Carta de Ciudadanía se funda exclusivamente en la comprobación jurisdiccional de que el beneficiario de la Carta no cumplía en el momento en que se le otorgó, con los requisitos exigidos por la Constitución para tener derecho a la ciudadanía legal. Sólo puede haber revisión cuando se compruebe que los presupuestos de hecho tenidos en cuenta por el acto de la Corte concediendo la Carta de ciudadanía no existían o eran erróneos.

Esta limitación estricta de la posibilidad de revisión de la Carta, es lo que nos lleva a conceptuar que un cambio de la jurisprudencia de la Corte Electoral respecto de la interpretación de las exigencias constitucionales para obtener la ciudadanía legal (Art. 75), no puede significar la revisión de las Cartas otorgadas bajo los criterios aceptados por la anterior jurisprudencia.⁹⁰

El artículo 13 de la ley N° 9.831 de 23 de mayo de 1939 dispuso que:

La Corte Electoral iniciará de oficio juicio de exclusión a los ciudadanos legales inscritos que estén comprendidos en el caso previsto en el artículo 66 de la Constitución (Ap. 3 del Inc. c) de dicho artículo), norma que a su vez dis-

pone que la existencia de cualquiera de las causales de suspensión a que se refiere el artículo 70 obstará al otorgamiento de la Carta de Ciudadanía.⁹¹

Con evidente impropiedad técnica la ley citada se refiere a los juicios de exclusión, cuando en verdad para que se adaptara a las normas vigentes, debió hablar de juicio de revisión (Arts. 133 y 134 de la ley de 9 de enero de 1924 y Art. 26 de la ley de 2 de febrero de 1928), como consecuencia del cual se mueve el procedimiento aplicable para excluir la inscripción del Registro Cívico (Arts. 143 y 145 de la ley citada). Por ello debe entenderse que la interpretación correcta de la ley N^o 9.831 es que la Corte puede, de oficio, rever o revisar el otorgamiento de la Carta de Ciudadanía, cuando se ha comprobado la existencia de una causal de suspensión, ya que obstando ella al otorgamiento de la Carta, si la causal de suspensión existía en el momento en que se otorgó la Carta,⁹² es evidente que el extranjero no se encontraba en las condiciones exigidas para tener derecho a la ciudadanía legal.

De modo que la revisión de la Carta, que apareja la nulidad de la misma, está regulada por dos leyes no totalmente concordantes y complementarias. Mientras la ley de 9 de enero de 1924 (modificada en 1928) establece el juicio de revisión, a petición de parte cuando el beneficiario no se encontraba en el momento del otorgamiento de la Carta en las condiciones determinadas por la Constitución, la ley de 23 de mayo de 1939 dispone la revisión de oficio cuando se comprueba la existencia de causales de suspensión de la ciudadanía en el momento en que se otorgó la Carta, ya que obstando la existencia de estas causales a su otorgamiento, es evidente que no se encontraba el beneficiario en las condiciones constitucionalmente exigibles. Pero la ley de 1939 no ha previsto el procedimiento de oficio para el simple caso de que el ciudadano no cumpliera en el momento de otorgarse la Carta con las condiciones previstas en el artículo 75 de la Constitución, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento de las leyes de 1924 y 1928.⁹³

Decretada la revisión de la Carta por la Corte Electoral, la sentencia correspondiente traerá aparejada la exclusión del *Registro Cívico Nacional del falso ciudadano* (Art. 134), debiéndose seguir el procedimiento de los artículos 143 y siguientes de la ley de 9 de enero de 1924.

La ley Nº 8.196 de 2 de febrero de 1928, después de precisar la documentación que deben presentar los extranjeros que deseen obtener la ciudadanía legal, a efectos de probar los extremos exigidos por la Constitución (Arts. 4, 5, 6, 7, 8 y 9), regula el trámite de la solicitud desde su presentación hasta la declaración de la Corte de que el peticionante *reúne o no las condiciones requeridas para la ciudadanía* (Arts. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19). Todo el procedimiento está dirigido a la comprobación de que existen las circunstancias exigidas por la Constitución para que el extranjero tenga derecho a la ciudadanía. Si estas circunstancias se dan, la Corte, si bien puede apreciar discrecionalmente la prueba, no tiene otra alternativa que otorgar la Carta de Ciudadanía, porque su única competencia es analizar en cada caso si el solicitante reúne o no las condiciones exigidas por la Constitución y hacer la declaración consiguiente (Art. 19).

29) El artículo 80 de la Constitución establece las causales de suspensión de la ciudadanía.⁹⁴

Es evidente que la mera existencia de una de estas causales determina automáticamente la suspensión y que, en tal sentido, la única intervención de la Corte Electoral al respecto sería, —de acuerdo con los procedimientos que luego serán estudiados—, la relativa a la exclusión del Registro Cívico de la inscripción del ciudadano suspendido en su calidad de tal (Arts. 125, 126, 127, 128, y 135 y ss. de la ley de 9 de enero de 1924).

Sin embargo, del estudio particular de las causales resulta que ello no es así en todos los casos de suspensión previstos, y que en algunos de ellos, la causal sólo puede configurarse con posterioridad a un pronunciamiento de la Corte Electoral. La competencia de la Corte a este respecto no deriva de ningún texto constitucional y legal expreso, sino de la aplicación extensiva de la ley de 1928, dado que si la Corte Electoral es el órgano que aprecia los extremos requeridos para tener derecho a la ciudadanía y no existe ninguna precisión constitucional o legal respecto del órgano encargado de declarar la tipificación de las causales de suspensión, en los casos en que esta declaración sea necesaria, debe entenderse que la Corte es el órgano que debe tener atribuciones en tal sentido.

El numeral 1º del artículo 80 establece como causal de suspensión la ineptitud física o mental,⁹⁵ que impide obrar libre y reflexivamente. Evidentemente la suspensión tiene que ser el resultado del pronunciamiento de alguna autoridad que determine si la ineptitud física o mental de un ciudadano le impide obrar libre y reflexivamente, puesto que sin dicha declaración, el precepto constitucional es inaplicable.

En el caso de la ineptitud física, conceptuamos que debería ser la Corte Electoral la encargada de determinar, —de oficio o a petición de parte—, y por los procedimientos que la ley o la reglamentación determinaran, si existe una ineptitud de las constitucionalmente calificadas para suspender la ciudadanía. Debería ser pues la Corte la que estableciera en cada caso si la ineptitud física es capaz de suspender la ciudadanía, debiendo tener como criterio rector el de la consideración de cuáles son los derechos que otorga la ciudadanía y qué condiciones físicas se requieren para ejercer estos derechos.

Sin embargo, la ley ha seguido un criterio distinto. El artículo 130 de la ley de 9 de enero de 1924, modificado por la ley de 9 de agosto de 1926 (Art. 1), determina que la incapacidad física, —así como la mental—, a los efectos de la exclusión del Registro Cívico por causa de suspensión de la ciudadanía (Art. 125, Num. 1),

debe ser comprobada por medio de documento auténtico emanado de autoridad judicial competente, exceptuándose el caso de los inscritos que se asisten en los establecimientos de la Asistencia Pública, para cuya exclusión será prueba válida el certificado firmado por el médico de la sala donde se asiste al enfermo y por el Director del establecimiento con los requisitos que establezca la Corte Electoral.

Conceptuamos que este procedimiento con respecto a la ineptitud física, es inconveniente y hace poco menos que inoperante el precepto constitucional (Art. 80, Num. 1).

Asimismo debe hacerse notar que el artículo 95 de la ley de elecciones de 16 de enero de 1925 que autoriza el voto de *los notoriamente ciegos y los físicamente imposibilitados para caminar sin ayuda*, siempre que se hagan acompañar al cuarto secreto por

persona de su confianza, sería inconstitucional ya que implica aceptar que las incapacidades físicas que impiden la emisión del voto secreto (Art. 77, Num. 2), no configuran la causal de ineptitud física que provoca la suspensión de la ciudadanía.

Con respecto a la ineptitud mental, la Constitución también exige para que provoque la suspensión de la ciudadanía que impida obrar libre y reflexivamente.

¿Puede ser la Corte Electoral el órgano encargado de declarar esta ineptitud? Al igual que en el caso de la ineptitud física, pero en éste con más razón, es aplicable el régimen del artículo 130 de la ley de 9 de enero de 1924 y artículo 1 de la ley de 9 de agosto de 1925. De modo que la ineptitud mental deberá ser declarada por la justicia ordinaria (Art. 432, y sig. del C.C.), o por los funcionarios hospitalarios, procedimiento este último que si bien puede tener una razón práctica, presenta serios peligros.⁹⁶

Los numerales 2,⁹⁷ 3, 4, y 5⁹⁸ del artículo 80 no crean, con relación a las competencias de la Corte Electoral, problema alguno, porque en todos ellos la causal de suspensión se configura sin que sea preciso una declaración o un pronunciamiento de la Corte, limitándose en tales casos, con excepción del numeral 4, la actividad de este órgano a la exclusión del Registro Cívico de la inscripción del ciudadano suspendido. La ley de 23 de febrero de 1927 estableció un procedimiento rápido y sencillo para que la Corte proceda a suspender la ciudadanía a toda persona que ingrese al Ejército o a la Marina en las condiciones del numeral 2 del artículo 80 de la Constitución.

El caso del numeral 6 no tiene aplicación inmediata ya que las actividades moralmente deshonorosas que pueden provocar la suspensión de la ciudadanía, deben ser determinadas por una ley futura sancionada por mayoría especial. Mientras esta ley no se dicte, como hasta ahora, tal causal es inaplicable. Esta ley deberá determinar que órgano será el encargado de declarar que el ciudadano ejerce habitualmente las actividades moralmente deshonorosas que dan lugar a la suspensión de la ciudadanía, pudiendo asignar esta atribución a la Corte Electoral.

Por aplicación del numeral 7 del artículo 80 se suspende la ciudadanía por el hecho de formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, refiriéndose la citada causal sólo a los ciudadanos legales.

Naturalmente esta causal requiere para ser aplicada la determinación previa de que una cierta organización social o política tiende, mediante la violencia, a la destrucción de las bases fundamentales de la nacionalidad y de que un ciudadano legal forma parte de dicha organización. En el proyecto primitivo que sirvió de base a este numeral se precisaba que la causal debía haber sido declarada por sentencia judicial.⁹⁹ Al aceptarse posteriormente el texto definitivo, se eliminó lo relativo a la declaración judicial, dejándose expresa constancia en actas de que ello debía ser una competencia de la Corte Electoral.¹⁰⁰

El numeral 8 impone la suspensión de la ciudadanía legal como consecuencia de la falta superviniente de la buena conducta exigida por el artículo 75 para tener derecho, por parte del extranjero, a dicha ciudadanía.¹⁰¹ Es evidente que, del mismo modo que es la Corte Electoral la que aprecia la alegada buena conducta para declarar si ella existe y, en consecuencia, si se tiene derecho a la ciudadanía legal, es también la Corte la que debe determinar la falta superviniente de la buena conducta.

Una vez que ha cesado la causal de suspensión procede la rehabilitación del ciudadano. La ley de 23 de febrero de 1927 (Art. 12), estableció el procedimiento a seguir, que podrá iniciarse de oficio o a petición de cualquier ciudadano, siendo la Corte Electoral, previo informe de la Oficina Nacional Electoral, la que comprobada la procedencia de la rehabilitación, ordena la nueva inscripción.

30) El inciso 2 del artículo 81 de la Constitución establece que *la ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior.*

Es decir que la ciudadanía legal se pierde *ipso jure* por cualquier naturalización posterior. Pero será siempre preciso proceder a la exclusión de la inscripción del Registro Cívico (Art. 143,

ley de 9 de enero de 1924) lo que requerirá la prueba de la naturalización ulterior. No estando previsto este caso entre los que hacen posible la exclusión de oficio (Art. 146), ni entre los que dan lugar a los juicios sumarios de exclusión (Art. 135) y no siendo tampoco aplicables estrictamente las normas referentes a los juicios ordinarios de exclusión, debe entenderse que, —de oficio o a petición de cualquier ciudadano—, y con el procedimiento de los juicios ordinarios de exclusión—, que es el que otorga mayores garantías, se puede proceder a la exclusión del Registro Cívico de los ciudadanos legales naturalizados en el extranjero. Los órganos competentes serán los que entienden en los juicios de exclusión (Art. 160), entendiéndose en última instancia la Corte Electoral (Art. 166).

31) El artículo 78 de la Constitución otorga derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente la ciudadanía legal, a determinados extranjeros que cumplen con ciertas exigencias expresamente previstas. Al igual que en el caso de la ciudadanía legal, se trata de un derecho que poseen ciertos extranjeros que cumplen con las condiciones exigidas. Nada dice el texto constitucional con respecto a cuál es el órgano encargado de determinar si, por cumplir con tales exigencias, el extranjero tiene derecho al sufragio. Por el contrario elude la cuestión y en el inciso segundo del citado artículo 78, al referirse a la prueba de la residencia que tendrá que aportar el extranjero dice que deberá ser satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, agregando que la inscripción en el Registro Cívico se hará por medio de una certificación que *extenderá aquella misma autoridad*.

La determinación del órgano queda pues en el texto constitucional, librada a la ley, la que aún no se ha dictado.

Evidentemente el derecho al sufragio que el artículo 78 otorga a ciertos extranjeros, no puede dejar de hacerse efectivo por el hecho de que la ley reglamentaria no se halla dictado, y en consecuencia determinado legalmente cuál es la autoridad encargada de apreciar la justificación de los extremos requeridos para que el extranjero tenga derecho al sufragio. Esta norma que otorga un derecho a ciertos ciudadanos, debe aplicarse recurriendo a las le-

yes análogas (Art. 322 de la Constitución), que autorizan a llegar a la conclusión de que el mismo órgano que interviene en el otorgamiento de las Cartas de Ciudadanía, debe ser el que actúe en esta materia.

La Corte Electoral aceptó este criterio inmediatamente después de entrada en vigencia la Constitución de 1934,¹⁰² y en la reglamentación de los artículos 66 y 67 de la nueva Carta, impuso tal solución aceptando la aplicación analógica a estos casos, de la ley de 2 de febrero de 1928.¹⁰³

La ley no ha previsto los juicios de revisión de los certificados de residencia, a la inversa de lo que ha hecho para el caso de las Cartas de Ciudadanía.

La Corte Electoral, aplicando el procedimiento de la analogía, ha admitido la posibilidad de esta revisión diciendo que

los juicios de revisión establecidos para las Cartas de Ciudadanía son extensivos a los certificados de residencia, en virtud del principio de interpretación que nos expresa que donde existe la misma razón debe existir idéntica disposición: *ubi eadem est ratio, eadem lex esse debet*.¹⁰⁴

Esta conclusión, que conceptuamos correcta, supone afirmar la competencia de la Corte Electoral para revisar los certificados de residencia a que se refiere el artículo 78 de la Constitución.

32) El último inciso del artículo 70 establece: *El ejercicio del derecho que otorga el artículo 78 se suspende por las causales enumeradas precedentemente.*

Se trata de una norma incorporada en la Reforma de 1951,¹⁰⁵ que vino a llenar una evidente omisión de los textos anteriores.

Las mismas conclusiones respecto al órgano encargado de la declaración relativa a la configuración de las causales de suspensión de la ciudadanía, son aplicables a este caso, por lo que la Corte Electoral tendrá frente a la suspensión del ejercicio del derecho al sufragio de los extranjeros no ciudadanos, las mismas competencias que las que poseen con referencia a la suspensión de la ciudadanía.

De igual manera la exclusión del Registro Cívico de los extranjeros no ciudadanos suspendidos en el ejercicio de sus derechos,

se debe operar en la misma forma que la exclusión de los extranjeros ciudadanos suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía.

33) El artículo 75 comienza diciendo: *Tiene derecho a la ciudadanía legal...* y el apartado c) establece: *Los hombres y mujeres extranjeros que obtengan gracia especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes.* Una exégesis estricta del texto, —que nunca se ha seguido en la práctica—, debería hacer llegar a la conclusión de que el pronunciamiento de la Asamblea otorgando gracia especial no atribuye por sí la ciudadanía, sino que simplemente coloca a un extranjero en la situación de tener derecho a la ciudadanía legal. Sin embargo esta interpretación exclusivamente letrista no puede aceptarse. El sentido innegable de esta disposición, a través de sus antecedentes y de su espíritu, es que la Asamblea otorga por sí la ciudadanía a aquellos extranjeros que obtienen de ella gracia especial por servicios notables o méritos relevantes.¹⁰⁶

34) Si bien, de acuerdo con la interpretación ya aceptada,¹⁰⁷ la Corte Electoral tiene, por mandato constitucional, competencia para entender en todos los actos electorales necesarios para integrar cualquier órgano público, ya sea de creación constitucional o legal, aunque actúen en dichos actos electorales especiales y no sólo en los casos en que actúa el Cuerpo Electoral, la verdad es que una larga serie de leyes ha concretado en múltiples ocasiones estas atribuciones de la Corte Electoral, dándole, según los casos un contenido y una extensión má o menos amplia.

35) La ley N° 8.282 de 6 de setiembre de 1928 de creación del Frigorífico Nacional estableció que cuando el valor de las acciones (Arts. 6, 7 y 8 de la ley) llegara a un millón de pesos y el número de accionistas a mil, éstos elegirían dos titulares del Directorio y que cuando el valor de las acciones llegara a dos millones de pesos y el número de accionistas a dos mil, éstos elegirían cuatro titulares, debiendo las elecciones ser convocadas por el Directorio y reglamentadas por la Corte Electoral (Arts. 10, 11, 12, 13 y 14). Antes de que estas disposiciones pudieran aplicarse, la ley de 3 de marzo de 1934 dispuso que la dirección y administración del Frigorífico Nacional corresponderá a un Directorio Provisional inte-

grado por cinco miembros, entre ellos dos representantes de los ganaderos accionistas del Frigorífico Nacional (Art. 4). La nueva ley estableció quienes serían electores (Art. 4), dictando normas respecto de la organización del acto eleccionario (Arts. 5, 6, 7, 8 y 9), disponiendo, por último, que *la Corte Electoral reglamentará el acto eleccionario, hará el escrutinio y proclamará a los candidatos triunfantes y los suplentes, comunicándolos al Poder Ejecutivo* (Art. 10). La ley de 3 de marzo de 1934 no establecía expresamente quién debía convocar a elecciones; en cambio la ley de 6 de setiembre de 1928 disponía que la convocatoria la haría el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que la Corte reglamentaría el acto eleccionario.¹⁰⁸ La Corte Electoral, por resolución del 26 de octubre de 1934 siguiendo un informe del miembro Esc. Brena, cuyos fundamentos compartimos, decidió que el artículo 14 de la ley de 6 de setiembre de 1928 había sido tácitamente derogado y que a partir de la ley N° 9.295 de marzo de 1934 (Art. 10), todo lo relacionado con las elecciones para integrar el Directorio del Frigorífico Nacional era de competencia de la Corte.¹⁰⁹ Esta conclusión es evidente ya que si bien no hay derogación expresa del artículo 14 de la ley de 1928, la ley N° 9.295 lo derogó tácitamente regulando con minuciosidad todo lo relacionado con estas elecciones (Arts. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10) y adjudicando a la Corte Electoral todas las competencias en la materia, sin referirse, como por el contrario lo hacía la ley de 1928, al Poder Ejecutivo.

La ley N° 12.475 de 17 de diciembre de 1957, modificó la integración del Directorio del Frigorífico Nacional. Hasta la terminación del mandato del Directorio en funciones en el momento de dictarse la ley, éste se integraría con un representante de los obreros y empleados, debiendo convocar a elecciones por la Corte Electoral en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días (Art. 14). En cuanto al Directorio se integrará con dos representantes de los productores remitentes y accionistas y uno por los empleados y obreros.

Las elecciones serán reglamentadas y fiscalizadas por la Corte Electoral (Art. 13). Coordinando esta norma con el artículo 14 y con los textos anteriores citados, se llega a la conclusión de que todo lo relativo a estos actos electorales es de competencia de la

Corte, desde la convocatoria de las elecciones a la proclamación de los electos.

36) La ley N° 9.526 de 14 de diciembre de 1935 creó la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (Art. 1), que sería dirigida y administrada por un Directorio compuesto de cinco titulares, elegidos por los productores, correspondiendo a la Corte Electoral todo lo atinente con el acto eleccionario, ya sea reglamentando el acto electoral o actuando como juez de la elección, sin que hubiera recurso alguno contra su fallo (Art. 17).

37) La ley N° 9.523 de 11 de diciembre de 1935 creó como Ente Autónomo el Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, integrado por seis miembros de los cuales tres son elegidos por el Profesorado de Enseñanza Secundaria (Art. 6). Nada dice la ley respecto a la autoridad que debe reglamentar el acto, ni a que órgano corresponde la convocatoria de las elecciones, proclamación de los electos y juzgamiento del acto electoral.

El decreto de 16 de diciembre de 1935 dispone que el propio Consejo convocará a elecciones (Art. 2), debiendo las hojas de votación registrarse en la Secretaría del Consejo (Art. 5), pudiendo el Consejo desestimar el registro de las hojas de votación que no reúnan las condiciones legales y reglamentarias (Art. 7). Las mesas receptoras de votos serán designadas por el Consejo, debiendo éste remitir a las mesas la nómina de electores.

La competencia de la Corte queda limitada al escrutinio y proclamación de los candidatos (Art. 25), remitiéndose el decreto expresamente al artículo 278, inciso c) de la Constitución (se refiere al texto de 1934), con lo cual se aclaró que la Corte es juez de las elecciones y por tanto debe entender en los reclamos que se produzcan contra el acto electoral.

La limitada competencia que el decreto del 16 de diciembre de 1935 asigna a la Corte Electoral, puede plantear serios problemas en el caso de recursos con el acto eleccionario, que indirectamente se refieren a competencias que debe ejercer el Consejo (formación del padrón electoral, integración de las mesas, etc.). Entendemos que la competencia de ser juez de las elecciones, incluye e implica la posibilidad por parte de la Corte —frente a un recurso—,

de estudiar y conocer en todos los actos previos a la elección a efectos de controlar su regularidad, en cuanto ellos afectan el acto electoral.

38) La ley 10.062 de 15 de octubre de 1941 creó la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, dirigida y administrada por un Consejo honorario de siete escribanos, cuatro de los cuales serían elegidos por los escribanos afiliados. La fecha de la elección sería fijada por el Poder Ejecutivo, pero la reglamentación del acto, la recepción de votos, escrutinio y juzgamiento de la elección y proclamación de los candidatos triunfantes es de competencia de la Corte Electoral.

39) El decreto-ley N° 10.304 de 23 de diciembre de 1942, creó la Universidad del Trabajo.

La competencia de la Corte se limita a actuar como juez de la elección,¹¹⁰ ya que la preparación y organización del acto electoral corresponden al Concejo de la Universidad (Arts. 12, 13, 29, 30, 31 y 32 del decreto-ley N° 10.304 de 23 de diciembre de 1942).

40) La ley N° 10.449, de 12 de noviembre de 1943 estableció los Consejos de Salarios, determinando que de los tres miembros que los compondrían uno sería elegido por los patrones y otro por los obreros o empleados. Las competencias de la Corte con respecto a estos actos electorales no son muy amplias y se limitan a la designación de cuatro funcionarios para integrar el Tribunal de elecciones (Art. 7, Num. 4) y a la posibilidad de resolver las apelaciones por vicios graves del acto eleccionario, las que deberán fallarse inapelablemente en el término de 10 días (Art. 7, Num. 5). En cambio lo relacionado con la formación del padrón electoral y la convocatoria a elecciones, es atribución del Instituto Nacional del Trabajo o del Poder Ejecutivo (Art. 6).

41) La ley N° 10.913 de 21 de junio de 1947 creó los Consejos Paritarios en las empresas concesionarias de servicios públicos, integrándolos hasta por tres representantes de la empresa y un número igual de delegados de obreros y empleados. *La elección por el personal se efectuará en votación secreta, bajo el contralor de la Corte Electoral, si así lo solicita el 10% de aquéllos o el de empleados* (Art. 11). No determinando la ley de intervención de nin-

guna otra autoridad en este acto eleccionario, la Corte Electoral debe, al respecto, ejercer ~~las~~ amplias competencias, es decir no sólo la de convocar al acto eleccionario cuando lo soliciten en los casos legalmente previstos, sino también estructurar el padrón electoral, organizar las elecciones, hacer el escrutinio, proclamar los resultados y resolver los recursos que se interpongan.

42) La ley Nº 11.853 de 19 de setiembre de 1952, creó como Ente Autónomo la Administración de los Ferrocarriles del Estado (A.F.E.) y su artículo 27 constituyó,

a los fines de colaboración establecidos en el artículo 65 de la Constitución una Comisión Asesora compuesta de 7 miembros: uno delegado del personal técnico y semitécnico, dos del personal administrativo, tres del personal obrero y uno designado por el Directorio, que no podrá ser miembro del mismo,

agregando el artículo 28 que *la elección de los delegados del personal se efectuará bajo el contralor de la Corte Electoral...*, *la que reglamentará todo lo pertinente a este acto eleccionario.* Surge pues, en forma clara, de la ley, de que las competencias de la Corte son amplias y no se reducen al contralor del acto (contralor previo, contralor simultáneo y contralor posteriori al resolver los recursos y protestas), sino que incluye también la reglamentación del acto eleccionario, es decir, a simple título de ejemplo, la determinación de la hora y lugar de las elecciones, —que se deben efectuar el último domingo del mes de enero de cada período—, las normas relativas al padrón electoral y la determinación de lo relacionado con la proclamación de los resultados y la fecha de toma de posesión de los electos.

43) La ley Nº 11.907 de 19 de diciembre de 1952 creó la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (O.S.E.), como servicio descentralizado, estableciendo su artículo 25 una Comisión Asesora de Promociones, Faltas y Seguridad Industrial integrada por 7 miembros: 3 delegados del personal técnico administrativo, 3 delegados del personal obrero y un delegado del Directorio.

Las competencias de la Corte Electoral (Art. 27) son exactamente iguales que las que este órgano posee en relación con la elección de los miembros de la Comisión Asesora de A.F.E.

44) La ley N° 12.128 de 13 de agosto de 1954 creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, que estaría administrada y dirigida por un Directorio honorario formado por siete profesionales, de los cuales uno sería nombrado por el Poder Ejecutivo, dos por la Universidad y los cuatro restantes elegidos por los afiliados. La fecha de la elección será fijada por el Poder Ejecutivo. La Corte Electoral reglamentará dicho acto y tendrá a su cargo la recepción de votos, escrutinio, juzgamiento de la elección y proclamación de los candidatos triunfantes (Art. 1).

Es decir que con excepción de la fijación de la fecha de la elección, —que corresponde al Poder Ejecutivo—, todas las demás atribuciones relacionadas directamente con el acto electoral, pertenecen en estos casos a la Corte Electoral.

45) La ley N° 12.179 de 4 de enero de 1955, dispuso en su artículo 1°:

Las instituciones que disfruten de concesiones del Estado a las que la ley garantice para el cumplimiento de sus fines, retenciones de haberes, sobresueldos, jornales, jubilaciones, pensiones o retiros, deberán ser contraloreados por la Corte Electoral, en sus asambleas ordinarias o extraordinarias, como asimismo en sus elecciones.

De modo que por primera vez la Corte Electoral adquiere, con esta ley, competencias de contralor sobre instituciones que pueden no ser personas públicas u organismos estatales. Y, lo que es más, las competencias de la Corte no se limitan al contralor y reglamentación de los actos electorales, sino que se extienden al contralor de las asambleas ordinarias y extraordinarias. Esta última atribución es de muy dudosa constitucionalidad, ya que significa atribuir a la Corte una competencia que no está referida a actos o procedimientos electorales. Por ello es que esta ley, para poder ser interpretada en forma armónica con la naturaleza constitucional de la Corte Electoral, debe ser entendida en el sentido de que el contralor que se ejerce sobre las Asambleas ordinarias y extraordinarias de las instituciones a que se refiere la ley, está limitado al caso de que dichas Asambleas efectúen actos de naturaleza electoral, pero no a otros tipos de actividades.¹¹¹

El artículo 2 dispone que *con 30 días de anticipación a cualquiera de los actos determinados en el artículo anterior la institu-*

ción dará noticia escrita a la Corte Electoral de la respectiva convocatoria, con lo cual se aclara, además, que si bien la Corte tiene competencias de contralor, no puede convocar las Asambleas o los actos electorales en los casos previstos por la ley N^o 12.175.

46) El estudio de la integración, el funcionamiento y las competencias de la Corte Electoral ha demostrado acabadamente la falta de un texto legal completo, coherente y ajustado a la Constitución actual que reglamente, dentro del ámbito legalmente posible, todo lo relacionado con la Corte.

A partir de la ley de 9 de enero de 1924 una gran cantidad de leyes se ha referido a la integración o al funcionamiento de la Corte Electoral y además, otro conjunto de textos legislativos le ha asignado nuevas competencias.

La diversidad y el caos legislativo ha llegado ya a un grado tal, que se hace imprescindible una Ley Orgánica que coordine, derogue, amplíe, sistematice y complete todos los textos hasta hoy dictados. De este modo infinidad de problemas quedarán resueltos y en una sola ley podrán encontrar cabida sistemática todas las normas referentes a la integración, al funcionamiento y las competencias de la Corte Electoral y los otros órganos electorales.

47) Grande e importante ha sido la obra cumplida por la Corte Electoral desde 1924 hasta hoy.

Si bien no podría decirse que la verdad y la pureza de los pronunciamientos actuales del Cuerpo Electoral son exclusiva obra suya, no es menos cierto que su labor ha significado, en general, una tecnificación de los procedimientos electorales y la creación de una conciencia colectiva de confianza en los órganos encargados de actuar en la materia electoral.

Perfeccionar pues técnicamente la legislación electoral, al mismo tiempo que asegurar la jerarquía y la independencia de la Corte, es contribuir a afirmar la estabilidad política de la República y la verdad del régimen democrático de que goza, que sólo puede fundarse en la libre, espontánea y sincera expresión de la voluntad del Cuerpo Electoral.

Notas

- 1 La Constitución sigue con respecto a las competencias de los *poderes* u órganos por ella establecidos, dos criterios: o hace una enumeración taxativa de sus atribuciones o admite que la ley pueda, por su parte, asignarles otras competencias. Este último caso sólo se da con respecto al Tribunal de Cuentas (Art. 210), a la Suprema Corte de Justicia (Art. 239, Num. 8), a las Juntas y los Concejos Departamentales (Arts. 273 y 274) y a la Corte Electoral (Art. 322). Con relación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la Constitución autoriza a la Ley únicamente a ampliar la competencia del Tribunal atribuyéndole conocimiento en el contencioso de reparación (Art. 312). Respecto a los Ministros, el artículo 181 establece sus atribuciones sin referencia a su ampliación por la ley, pero el artículo 174 dispone que tendrán las atribuciones y competencias en razón de materia que les señalare la ley...
- 2 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo VII, ps. 213-214.
- 3 En principio, en nuestro derecho, la función jurisdiccional se ejerce por el Poder Judicial con la sola exclusión de los casos exceptuados por el propio texto constitucional (ALBERTO RAMÓN REAL, *La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial salvo excepciones constitucionales expresas*, L.J.U., t. 17, p. 47, s. 2. En igual sentido LUIS ARCOS FERRAND, *Constitucionalidad de las facultades del Consejo de Ministros en materia de deportación de indeseables*, R.D.J.A., t. 35, p. 55). La Suprema Corte de Justicia ha sostenido una jurisprudencia contraria a este criterio (L.J.U., causas 2646 y 2977).
Es, en general, una tendencia de moderno derecho constitucional, la distribución de la función jurisdiccional entre diversos poderes u órganos del Estado (LESSONA, *La funzione giurisdizionale*, en *Comentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, t. 2, p. 204).
- 4 Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 312, página 42.
- 5 El Tribunal de Apelaciones de Tercer Turno, integrado por los Ministros Garcoits, Larghero y Balliñas, en sentencia del 1º de agosto de 1947 (L.J.U., t. 16, c. 2569, p. 283), sosteniendo el carácter jurisdiccional de los pronunciamientos de la Corte Electoral cuando actúa como juez de las elecciones, ha dicho: "CONSIDERANDO 2º) Que el artículo 278 de la Constitución de 1934, que regía en el momento en que se produjeron los hechos que han dado mérito a la demanda de fs. 1, al establecer las facultades de la Corte Electoral, en la letra C. disponía: Decidir en última instancia, sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser Juez de las elecciones de todos los cargos de carácter electivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 133. De la letra clara del precepto transcrito se desprende que la función allí establecida es de carácter jurisdiccional. La palabra *jurisdicción* significa una actividad por cuya mediación se dice o declara el derecho. (ADOLFO MERKL, *Teoría General del Derecho Administrativo*, pág. 34). Para que haya jurisdicción, es necesario que exista una cuestión de derecho a resolver; es necesario que se haya promovido esa cuestión de derecho y es necesario que el agente público intervenga ante todo para resolver esa cuestión de derecho. Es preciso insistir particularmente sobre esto, porque es lo que constituye el carácter propio del acto jurisdiccional. (DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, ed. 1928, tomo 11, pág. 424). La Corte Electoral, de acuerdo con las facultades que le confería la disposición constitucional transcrita, resolvió una cuestión de derecho electoral que le fue planteada, y ejerció, en consecuencia, una función jurisdiccional particular y privativa.
Ya veremos —dice Merkl, *op. y loc. cit.*—, que, por una parte, semejante actividad se ejercita dentro del derecho positivo, no sólo por órganos judiciales, sino también por administrativos. La Corte Electoral no integra el Poder Judicial propiamente dicho, pero en el aspecto que aquí se examina, realiza funciones esencialmente idénticas a las de este poder, respecto de la declaración del derecho.

3º) Que esta función jurisdiccional la fue atribuida a la Corte con el propósito de organizar este Cuerpo como un alto tribunal de justicia electoral, según resulta del propio título de la sección en que se instituye este organismo". Después de citar los antecedentes de la Reforma de 1934, consignados fundamentalmente en el informe de la comisión de Constitución, agrega el Tribunal: "4º) Que establecido que los fallos de la Corte Electoral, pronunciados de conformidad con lo dispuesto en el apartado c) del artículo 278 de la Constitución de 1938, constituyen un pronunciamiento jurisdiccional, debe atribuírsele idéntico valor y eficacia que a los fallos dictados por la justicia ordinaria.

Cuando el Juez ha hecho regularmente una declaración con fuerza de verdad legal, interesa a la paz social que todo el mundo acate esa declaración: no solamente los litigantes, sino también los terceros, las autoridades, los Tribunales de todos los órdenes, los funcionarios administrativos... Por consecuencia, desde el instante en que un juez ha dictado una resolución regular, todos los demás agentes públicos están obligados a tenerla por expresión de la verdad legal, acatándola y atemperando a ella su conducta. (GASTÓN JEZE, *Los principios generales del Derecho Administrativo*, Editorial Reus S.A., 1928, págs. 187 y 188). El acto de jurisdicción tiene una importancia social considerable, pues de todos los actos es el que mejor puede asegurar el orden legal, el orden jurídico, y, por lo mismo, el orden social. Tiene por fin determinar, en caso de conflicto, cuál es el derecho, derecho subjetivo o derecho objetivo. El legislador organiza contra las decisiones ciertos recursos; toma medidas para asegurar en lo posible la imparcialidad y la capacidad de los jueces; organiza los procedimientos para dar a los interesados las garantías de una defensa contradictoria. Cuando se ha hecho uso de todas estas disposiciones, cuando se han utilizado los recursos concedidos por la ley o sea renunciando a ellos voluntariamente, la decisión jurisdiccional debe imponerse definitivamente a todos. Si se permitiese a los interesados reclamar una indemnización fundada mal, que se ha juzgado equivocadamente, que el inocente ha sido condenado, que se ha dictado una condena civil erróneamente, equivaldría a poner en cuestión la cosa juzgada, lo que es socialmente imposible, pues valdría tanto como abrir una fuente permanente de desorden social. (LÉON DUCUIT, *Las transformaciones del Derecho Público*, pág. 235). Todas las consideraciones precedentes son aplicables a los fallos de la Corte y, en consecuencia, al caso de autos. Se trata de una cuestión de derecho electoral resuelta, en última instancia, por el Juez especialmente instituido para esta materia. Puede un fallo de la Corte ser substancialmente erróneo o injusto es, según la expresión de JEZE, la verdad legal. Y no hay poder ni autoridad alguna que tenga facultad para entrar a examinarlo y pronunciar-se al respecto.

- 6 Igual criterio ha sostenido la propia Corte Electoral en múltiples pronunciamientos y ha sido afirmado también por J. JIMÉNEZ DE ARCHAGA (*La Constitución Nacional*, tomo X, p. 150).
- 7 La Corte Electoral, sin embargo, en sentencia del 4 de febrero de 1947, redactada por el doctor Aparicio Méndez ha dicho, afiliándose a una tesis no coincidente en forma total con la anterior: CONSIDERANDO: 2º) (En cuanto a la cuestión de fondo). Que los delegados que interponen el recurso de reposición, basan su pretensión en las siguientes razones fundamentales: a) en que el fallo tiene carácter de ultra-petita; b) en que va contra la cosa juzgada; y c) en que los vicios que han dado lugar a la resolución no afectan el acto eleccionario con presunción de fraude o coacción y que va contra la jurisprudencia de la Corte la no validación de actas de instalación sin firmas, argumento éste que con respecto a esta Corte no está de acuerdo con los hechos. Por su orden se examinarán esos argumentos volviendo, dada la índole de la cuestión, al análisis hecho en la sección respectiva por esta Corte Electoral, de los vicios y defectos imputables a los organismos que actuaron esta oportunidad. CONSIDERANDO: 3º) (En cuanto al carácter de ultra-petita de la sentencia #13.790). Los recurrentes padecen error, en concepto de este Organismo, al determinar la naturaleza de sus funciones y al calificar la llamada actividad jurisdiccional en esta materia. No puede de ninguna manera compararse, para sacar conclusiones, la competencia de la Suprema Corte de Justicia con la de la Corte Electoral. Aquella, constituye un poder del Estado con potestades máximas en orden jurisdiccional específico y con super-intendencia sobre todos los demás órganos judiciales, en materia estrictamente administrativa. La Corte Electoral, en cambio es un órgano fundamentalmente administrativo, dominado por esa actividad de tal manera que para el cumplimiento de sus fines, vale decir, el conocimiento en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 275, Inc. 1º de la Constitución) prevalece la técnica administrativa. A través de la superintendencia (procedimiento administrativo puro) como a través de las apelaciones y reclamos (procedimiento cuasi-exjurisdiccionales) la Corte realiza y dirige el servicio público electoral para el que fue creado. Una jurisprudencia sentada por este ente en 1946 (resolución de 30 de mayo) afirma al margen de todo interés político circunstancial el principio regulador de la actividad de este servicio público. Al fundamentarlo, se decía entonces frente a la pretensión de una Junta Electoral que quería que se reputaran intangibles bajo la protección de la cosa juzgada, sentencias no apeladas en materia de exclusiones, y que llegaban necesariamente a las Oficinas centrales para su examen y ejecución: En doctrina, y aún en el derecho positivo se distingue el proceso en general del denominado *proceso jurídico*. Dentro del primero —dice J. de María Villar y Romero—, pueden comprenderse el proceso le-

glativo y los procedimientos administrativos de índole discrecional o de carácter técnico; en el concepto del proceso jurídico aquel y estos quedan excluidos (*Derecho Procesal Administrativo*). Ahora bien; el proceso jurídico en su rigurosa acepción técnica, es el vehículo y el medio de acción de la actividad jurisdiccional es, como lo destaca Calamandrei en sus admirables *Instituciones*, aquella realizada por los jueces en nombre del Estado para determinar la exacta y correcta aplicación del derecho a los individuos o entidades jurídicas en función de sí mismos. La Administración puede eventualmente actuar en actividad jurisdiccional pero su conducta regular traduce la acción del Estado, la realización de los servicios que constituyen el aspecto genérico de su vida. El Registro Electoral (y a esos efectos tienen el mismo alcance los argumentos con respecto al proceso electoral *es-stricto sensu*) se forma en principio mediante procedimientos administrativos puros, pero se conserva (refiriéndose al proceso electoral debe entenderse que se realiza) mediante procedimientos *cuasi ex-jurisdiccionales* que están al servicio de la Administración. Dicho de otra manera, ni son los llamados juicios electorales procedimientos jurídicos puros ni están creados en consideración al fin jurisdiccional sino al fin administrativo. No es la garantía individual o subjetiva del inscrito (lo mismo cabe decir con respecto al votante) lo que regula el procedimiento, sino el interés objetivo que creó el servicio. El individuo desde este punto de vista tiene un interés mediato, actúa por la colectividad política. A tal punto es exacto esto que la ley reconoce el carácter de parte en los juicios de inscripción a las entidades políticas y en los juicios electorales en su acepción estricta tienen personalidad los partidos políticos, mediante todo un conjunto de delegados pudiendo protestar y solicitar anulación de las elecciones, cualquier ciudadano (Art. 162 de la Ley respectiva). En síntesis, esta Corte ha afirmado el principio de que la llamada impropriamente actividad jurisdiccional en materia electoral, tiene el carácter de cuasi-jurisdiccional, o, en otros términos, que los juicios electorales en su acepción técnica. Como lo dice muy bien Marcel Waline, hay actos de jurisdicción que no tienen carácter contencioso (*Manuel Elementaire de Droit Administratif*, 4ª edición, 1946, pág. 6). Mediante procedimientos con cierto grado de contención la ley regula determinados aspectos del servicio público electoral, que está dominado por el derecho objetivo. Las llamadas sentencias de los órganos inferiores, por una errónea asimilación de conceptos y vocablos, son en general, resoluciones que tienen una estabilidad relativa. De ahí decíase en los fundamentos de la resolución antes mencionada, que si una Junta Electoral asume automáticamente jurisdicción y falla en única y definitiva instancia. Si la relación entre uno y otro órgano, fuera estrictamente jurisdiccional esto sería imposible, porque significaría una acumulación de instancias en perjuicio de los litigantes; en cambio, se presenta como característico de la vinculación jerárquica este derecho, que es consecuencia de la concentración funcional, de tomar resolución directamente. *Por las mismas razones, no hay cosa juzgada en el llamado contencioso electoral*, basta el mínimo hecho nuevo para que se examine otra vez el problema; por idénticas consideraciones la Corte devuelve un expediente en el mal llamado juicio, ordenando una medida administrativa y, por fundamentos similares, la propia Ley establece la obligación de las Juntas de enviar relación de sus sentencias para el control de sus oficinas técnicas (se refería la Corte en aquella oportunidad a los juicios de exclusión pero el argumento es un principio perfectamente aplicable al caso). Si se estuviéramos frente a sentencias de primera instancia ejecutoriadas, resultaría totalmente improcedente la intervención de un órgano no jurisdiccional, de la misma manera que no tendría sentido ni respondería a los dictados de una ajustada técnica, mantener decisiones que el órgano máximo reputa ilegales o inconvenientes según los casos por la constitución de ejecutoriedad de una sentencia que por ignorancia o por negligencia del inacrito no se apeló. Por otra parte, la Corte Electoral tiene una potestad reglamentaria mucho más amplia que la del órgano máximo del Poder Judicial porque puede dictar normas para la aplicación de la Ley con los procedimientos pertinentes y dar instrucciones para la actuación de las Mesas y Juntas Electorales, funciones éstas que escapan a la competencia de la Suprema Corte de Justicia en su materia. El empleo de la expresión Cosa Juzgada debe hacerse con una racional adaptación a la naturaleza del servicio público electoral y la aplicación de las normas del proceso jurídico puro no puede aceptarse sino hasta donde condice con aquél. Si la Corte Electoral actúa en los casos expresos que indica la Ley por procedimientos cuasi ex-jurisdiccionales, no encontrándose ante la cosa juzgada sino ante resoluciones excepcionalmente definitivas y si ese conocimiento se hace en ejercicio de una superintendencia para velar por el exacto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en lo electoral, es evidente que llegado un asunto a su conocimiento, tiene que aplicar el derecho positivo en primer término, dando a sus resoluciones el sentido de una tutela del orden público en la materia de su competencia. En un admirable informe del Doctor Cremonezi (setiembre 17 de 1931), decía aquel distinguido jurista que en la práctica la Corte se ha investido de la facultad de ejercitar una fiscalización general sobre todas las inscripciones (el argumento es, también, aplicable al caso sub-lite) y que, además, en las situaciones no legisladas en cuanto a tramitación y recursos, ha suplido el silencio de la Ley aplicando racionalmente las disposiciones para problemas análogos, de otros Códigos, mencionando, en materia de juicios de exclusión casos de sentencias de nulidad decretadas de oficio. Esta reivindicación máxima de la superintendencia de la Corte proclamada entonces ha adquirido sustancia constitucional desde la reforma de 1934, de modo

que, como órgano supremo en el orden electoral, como jefe del servicio público, debe imponer el cumplimiento de las leyes respectivas tanto a través del ejercicio puro de la superintendencia como de los llamados juicios o procedimientos electorales. De no ser así, una simple Mesa Escrutadora o una Junta Electoral podrían purgar las transgresiones de orden público validando situaciones completamente ilegales sin que la Corte Electoral, por no mediar apelación, o por no permitirlo el recurso, pudiera hacer nada. Toda la estructura de nuestra organización política, todo el régimen de control por superintendencia quedarían minados en su base dejando librado el cumplimiento del derecho electoral a las ideas particulares de los órganos accidentales (Mesas Receptoras) o permanentes locales (Juntas Departamentales) al margen de la unidad del sistema. Ante la irregularidad comprobada, ante la transgresión jurídica, la Corte, llamada a conocer, debe dictar su pronunciamiento en ejercicio de la potestad constitucional de superintendencia, sin que pueda pensarse en el obstáculo de una cosa juzgada inexistente ni invocarse el defecto de ultrapetición. *En conclusión, los juicios electorales nos son manifestación de un procedimiento jurídico puro, sino una de las formas en que la Corte Electoral cumple con su deber genérico de entender en todo lo relacionado con el servicio público electoral.* (Art. 275, Inc. a) de la Constitución y, por tanto, cabe el ejercicio de la superintendencia a través de ellos. Las resoluciones de los órganos inferiores tienen el carácter de pronunciamientos administrativos, dentro de procedimientos cuasi ex-jurisdiccionales, de tal manera que faltan los elementos naturales de la cosa juzgada. En esas condiciones, el órgano jurisdiccional de superintendencia debe velar por la justa aplicación del derecho positivo sin limitarse al estudio particularísimo del punto discutido ante el inferior. Desaparece así toda razón para calificar de *ultra-petita* la sentencia. CONSIDERANDO: 4º (En cuanto a la violación de la cosa juzgada). Los fundamentos expuestos en el Considerando anterior son suficientes para demostrar que no hay cosa juzgada sino resoluciones que, en el caso excepcional de la anulación de una elección (Art. 164 de la Ley de Elecciones) el Cuerpo que juzgue *debe considerar como cosa juzgada*. La Ley, se refiere a resoluciones y procedimientos y determina los casos particularísimos en que las resoluciones de las Juntas toman el carácter de fallos ejecutoriados. Pero la ejecutoriedad, como todo acto inferior, puede suspenderse por la misma razón que puede revocarse el acto si es posible materialmente llegado el asunto a conocimiento del superior. Si una Junta Electoral convalida el procedimiento de una Mesa Escrutadora, absolutamente nulo, no puede sostener la improcedencia de la intervención de la Corte, por no haber existido apelación. Y, por las mismas consideraciones, recurrido un acto, puede el órgano de superintendencia examinarlo en su plenitud a pesar de la particularidad discutida, según lo aconseje el resultado de las actuaciones. Más aún, la economía de la Ley de Elecciones reposa en la concepción *particular* o concreta de la mal llamada jurisdicción electoral referida a los órganos inferiores. Por ejemplo las Mesas Receptoras de Votos sólo pueden apreciar particularmente cada sufragio, limitándose cualquier cuestión que comprometa la actuación de conjunto, a observaciones en el acta respectiva (Art. 159). Las Juntas Electorales, por su parte llamadas a entender en esas observaciones o irregularidades generales dentro de cada circuito, tienen una competencia limitadísima. El artículo 128 de la mencionada Ley les prohíbe desechar las actas y escrutinios revestidos de las formalidades prescritas por ella, quitándoles implícitamente, la facultad de aceptar las que tienen o registrar irregularidades. En otros términos, las Juntas Electorales tienen que aceptar fatalmente las actas y escrutinios revestidos de las formalidades legales, pero si median irregularidades, es función del órgano de superintendencia, Corte Electoral, determinar en definitiva su alcance con informe superior de unidad. Si así no se entendiera, sería absurdo que mientras no pueden anular votos que no han sido observados ante las Comisiones Receptoras, puedan declarar no computables, que es de hecho anular, todos los votos de un circuito y resultaría también de valor relativo o arbitrario a la Ley ya que cada Junta impondría su criterio particular. Si bien la Corte Electoral acepta esas mal llamadas anulaciones de circuito, decretadas por las Juntas Electorales, ello se debe a la circunstancia de que reposan en la jurisprudencia sentada por esta Corporación, pero no mediando un criterio jurisprudencial el órgano llamado a apreciar siempre el valor de las transgresiones de las actas y escrutinios de las Comisiones Receptoras, es la Corte Electoral. En el caso sub-lite la Junta Electoral de Durazmo resolvió validar actas y escrutinios que no estaban revestidos de las formalidades prescritas por la Ley, y la Ley, lo que dice, es que no podrán desechar las que estén en forma, y de ninguna manera que están facultadas para convalidar defectos o fallas. El presupuesto legal en la materia (Art. 128) parte de la base de que llegan a la Junta en forma los documentos fundamentales de la elección reduciéndose su tarea al examen particular de los votos observados. Por eso, cuando hay observaciones a lo actuado por las Mesas Receptoras es preceptivo, con la reclamación ante la Junta, el recurso subsidiario de apelación (Art. 159) ante la Corte. La racional aplicación del artículo 128 impide constitución de acto definitivo si el problema afecta cuestiones de carácter general. Quiere decir esto, pues, que la Junta actuó fuera de su competencia, usurpando la de la Corte electoral. Luego, no hay una resolución definitiva, sino una decisión nula por incompetencia; no media la mal llamada cosa juzgada electoral, sino una resolución que agrega a su nulidad por incompetencia del órgano, los otros vicios que se examinarán en el Considerando pertinente. Leyes de encontrar un obstáculo legal para pronunciarse, la Corte Electoral

- tenta la obligación de encarar totalmente el punto, tanto para revindicar su competencia como para sancionar la transgresión de la Junta Electoral, por lo que ella importaba".
- 8 Rocco, *La sentencia civil*, p.14.
 - 9 Esta posibilidad ha sido afirmada, con excepción de CARRÉ DE MALBERG, por la doctrina francesa. DUGUIT, JÉZE Y BONNARD han hecho al respecto contribuciones que, sin ser totalmente concordantes, pueden considerarse fundamentales para sustentar el criterio que afirmamos. La doctrina alemana, en cambio no acostumbra a distinguir desde un punto de vista material, jurisdicción de administración (COUTURE, *El concepto de jurisdicción laoral*, R.D.J.A., t. 51, p. 50, nota 5).
 - 10 El planteamiento del problema está tomado de DUEZ ET DEBEYRE, *Traité de Droit Administratif*, París 1952, p. 197. Ultimamente Kelsen ha estudiado la función jurisdiccional con un planteo y una solución casi totalmente igual. (*Teoría General del Derecho y del Estado*, México 1950, p. 287).
 - 11 Sobre este aspecto de la cuestión, las discrepancias son enormes. Hay autores que sostienen que para que haya jurisdicción es necesaria la existencia de un conflicto entre partes. Otros, en cambio, entienden que basta un planteamiento unilateral *pretention* (DUGUIT, BONNARD) o *pretessa* (Ver, por ej., SANTI ROMANO, *Principi*, p. 308). Por último JÉZE (*Principios Generales del Derecho Administrativo*, Buenos Aires 1948, t. 1, pág. 53 y 55), no considera necesario para que exista acto jurisdiccional que haya una contienda o una pretensión (Cfr. DUEZ ET DEBEYRE, *op. cit.*, p. 198. En contra BONNARD, *La Conception materielle de la fonction jurisdictionnelle*, en Melanges CARRÉ DE MALBERG, París 1933, p. 23). En igual sentido que DUEZ Y JÉZE, pero con distinta argumentación, GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, 5a Edición, México 1952, p. 58. Sólo así se puede explicar el carácter jurisdiccional del pronunciamiento de la Corte actuando como juez frente a una elección no protestada. Consiguientemente la proclamación es un acto jurisdiccional aún cuando no haya habido protesta ni reclamo alguno.
 - 12 DUEZ, *op. cit.*, p. 199, cita diferentes ejemplos confirmatorios de su afirmación y luego dice: "Así en la represión penal, la condena, puede ser según los casos un acto condición o un acto particular. Cuando el juez ha comprobado la ilegalidad de un acto y lo anula, si anula ese acto particular la decisión tiene este carácter, si anula un acto regla con carácter general, tiene el mismo carácter del acto que anula".
 - 13 La Corte decía, en sentencia del 4 de febrero de 1947, que "las resoluciones de los órganos inferiores tienen el carácter de pronunciamientos administrativos, dentro de procedimientos cuasi-ex-judiciales, de tal manera que faltan los elementos de la cosa juzgada". Esta tesis sostenida en algunas otras ocasiones (informe del 17 de febrero de 1932 de los doctores SÁNCHEZ VARELA, DELGADO Y LISSIDINI), ha sido negada radicalmente por la propia Corte en otros casos (V.: BRENA, *op. cit.*, t. III, p. 443 y ss.).
 - 14 APARICIO MÉNDEZ, *La Jerarquía*, Montevideo 1950, p. 144 y ss.
 - 15 Norma exactamente igual a la del artículo 278, apartado a) de la Constitución de 1934 y artículo 275 Ap. a) de la de 1942. En la ley Nº 7.690 no se encuentra un texto similar. Solamente el artículo 3 dice que la Corte que se creaba tendría la dirección superior de los actos electorales a que refería dicha ley.
 - 16 Esta facultad reglamentaria, implícita en los términos del artículo 322, Ap. a) y expresa mente otorgada en el pensamiento del legislador y del constituyente, no requiere para ejercerse que ninguna ley especialmente lo disponga. Por eso el artículo 2 del decreto-ley 10.192 de 13 de julio de 1943 en cuanto establece que "la Corte Electoral reglamentará el presente decreto ley en lo referente a los actos de propaganda previos a la elección y hojas de votación para evitar confusiones o dudas al electorado", era totalmente inútil.
 - 17 A igual conclusión llegó, sin fundarla expresamente, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (*La Constitución Nacional*, tomo X, p. 150).
 - 18 MARCEL PRELOT, *Precis de droit constitutionnel*, París, 1949, p. 396, citado en capítulo I, nota 143.
 - 19 HANS Kelsen, *Teoría General del Estado*, Barcelona 1934, p. 362.
 - 20 La tesis restrictiva fue sostenida por el miembro de la Corte Doctor Juan Carlos Patrón y adoptada por ésta en reiteradas ocasiones. Pretende fundarse en el artículo 322, diciendo que esta norma, "a pesar de la generalización de su redacción, debe entenderse de manera limitada de modo que el conocimiento de la Corte sólo corresponde en las elecciones de aquellos organismos que por disposición expresa del Constituyente o del Legislador, se establece la jurisdicción exclusiva de la Corte Electoral, tesis aceptada por esta Corporación con motivo de las elecciones de delegados de los profesores en la Universidad del Trabajo sin perjuicio de dirigir mensaje al Parlamento solicitando la interpretación de la disposición constitucional cuya amplitud de redacción origina la duda".

Esta opinión fue adoptada respecto de las competencias de la Corte para entender en procedimientos relativos a la elección de miembros del Consejo Directorio de una Caja de Compensación. Frente al mismo problema la Corte sostuvo la posición contraria, en sentencia N° 15.310 de 4 de mayo de 1955, de acuerdo con lo aconsejado en un informe del miembro señor David Bonilla Fontes. Entre las muchas argumentaciones expuestas en dicho informe se dice: "El texto constitucional es claro y amplio y no señala limitación alguna al ejercicio de dichas facultades. La Constitución confiere a la Corte Electoral facultad de conocer en *todo* lo relacionado con los actos y procedimientos electorales de decidir en última instancia sobre *todas las apelaciones* y reclamos y ser juez de las elecciones de *todos los cargos electivos*. No es necesario que la ley exprese que la Corte Electoral es competente en tal o cual acto electoral, para que se abra la instancia ante ella. La Corte tiene amplia competencia respecto a las materias enunciadas en el artículo 322, por disposición constitucional y sin necesidad de ley que reglamente esa competencia. Si la Constitución hubiera querido subordinar la competencia de la Corte Electoral a la decisión legislativa no le hubiera conferido facultades en términos tan amplios e ilimitados, sino que la hubiera facultado solamente para conocer en aquellos actos y procedimientos que la Ley decida o considere como de competencia de la Corte. Tal disposición constitucional no existe y la Corte por mandato constitucional, deberá conocer en todos los actos y procedimientos electorales, y en todos los recursos de la materia, y en todas las elecciones para cargos electivos. No hay limitaciones constitucionales al respecto. Por otra parte, estas facultades, una vez conferidas por la Constitución, no necesitan reglamentación expresa por vía legislativa para ser ejercidas, ya que el artículo 332 de la Constitución, establece: los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos así como *los que atribuyen facultades* e imponen deberes a las autoridades públicas, *no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva*, sino que ésta será suplida recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas.

Este texto confirma toda la argumentación precedente en sentido afirmativo a la competencia de la Corte en este asunto y favorable a una amplia interpretación del artículo 322 -es ocioso exigir una ley especial que atribuya competencia a la Corte, en cada caso concreto; la Corte tiene una facultad genérica en materia electoral; el artículo 322 permite el ejercicio de dicha facultad sin ley expresa, y para determinar el ámbito de esta facultad atribuida por mandato constitucional- el propio constituyente en el artículo 322 autoriza recurrir a las leyes análogas, a los principios generales de derecho y aún a las doctrinas generalmente admitidas".

La sentencia N° 15311 de la Corte Electoral, de fecha mayo 4 de 1955, sostiene idéntico criterio. Recientemente se reiteró este criterio en la Sentencia N° 17.796, en que se dice a este respecto: "Que en la actualidad, la Corte Electoral tiene ya una jurisprudencia bastante firme y reiterada, en el sentido afirmativo de su competencia para entender como juez en las elecciones realizadas en órganos estatales para proveer *cargos cuyo carácter electivo está señalado y determinado por la Constitución o la ley*. Esa jurisprudencia se ha fundamentado principalmente en lo dispuesto en el artículo 322 del apartado c) de la Constitución de la República. En ese sentido, pueden citarse: La sentencia 14.028 del 21 de julio de 1948 (expediente 275/10/1948) con motivo de un recurso de anulación deducido en oportunidad de las elecciones de la Universidad del Tr. bajo. La Sentencia N° 14.868 de fecha 4 de abril de 1952 (expediente 275/5/1592) también ésta decisión motivada por elecciones de Consejeros de la Universidad del Trabajo. El informe del Miembro de esa Corporación, Dr. Bonilla Fontes aprobado por la Corte, de junio de 1955, referente a elección de Juntas de Calificación del personal de la Universidad del Trabajo y las sentencias 15.310 y 15.311, ambas del 4 de mayo de 1955. En el mismo sentido e interpretando con criterio amplio el texto constitucional del artículo 322, que consagra una competencia genérica de la Corte, como Juez de las elecciones de todos los cargos electivos; se ha pronunciado la doctrina nacional (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. X, pág. 144; Dr. ALBERTO REAL, Informe del Ministerio de Industrias y Trabajo del 17 de setiembre de 1953 y recientemente en obra inédita sobre la Corte Electoral, HÉCTOR GROS ESPINELL). Estos antecedentes exigen de entrar en desarrollos analíticos para demostrar el fundamento de esta competencia".

A igual solución llegó el Doctor Alberto Ramón Real en informe al Ministro de Industrias y Trabajo del 17 de setiembre de 1953.

El Doctor Felipe Ferreiro como miembro de la Corte Electoral en dictamen aprobado por ésta respecto a su competencia para entender en la elección del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, se pronunció en el mismo sentido, diciendo:

Antes de regir la Constitución vigente (se refiere a la Constitución de 1934 ya que el informe es de enero de 1940), la intervención de la Corte estaba limitada a determinadas elecciones... cuyo límite surgía de lo dispuesto en el artículo 3° de la ley R.C.N. que daba a la Corte la dirección superior de los actos electorales a que se refiere esta ley.... Pero desde la vigencia de la Constitución actual ya la Corte no está constreñida a intervenir solamente en los actos electorales o en las elecciones a que se refieren las leyes citadas, sino que expresamente dice el constituyente que la Corte intervendrá en las elecciones de todos los cargos de carácter electivo lo que no admite limitación de ningún gé-

- nero... los términos generales y amplios de la Constitución no pueden ser desvirtuados por limitaciones que no están establecidas en su propio texto. Tal afirmación ha sido establecida como un principio fundamental de interpretación por la jurisprudencia constitucional americana.
- Por último debe destacarse que el Profesor JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA sostiene el mismo criterio amplio, afirmando que la Corte Electoral deberá intervenir en las elecciones para integrar los Consejos o Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y en general en todas las elecciones en que actúan electorados especiales (*La Constitución Nacional*, t. X, p. 144).
- 21 Por razones ya dadas creemos que el artículo 74 en cuanto limita la intervención en el referéndum en materia municipal a los ciudadanos, excluyendo a los extranjeros no ciudadanos a que se refiere el artículo 78 de la Constitución, es inconstitucional.
 - 22 *El Debate*, en editorial del 17 de mayo de 1958, estudia agudamente la diferencia entre el acto electoral y el acto plebiscitario, señalando que en un mismo momento se efectúan dos pronunciamientos distintos en que, incluso, actúan dos Cuerpos Electorales diferentes.
 - 23 GINO SOLAZZI, *Diritto Elettorale Politico*, Torino, 1916, p. 370. PAOLIANO, *Di alcuni effetti della proclamazione*, Rev. de dir. públ., 1941, p. 169.
 - 24 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA. Consulta publicada en el Diario Oficial N° 12.173 de 28 de febrero de 1947 pág. 57 CR. En esta consulta se afirma que en la Constitución de 1942, a diferencia de la de 1934, la proclamación es un mero acto administrativo.
 - 25 SOLAZZI, dice al respecto: "La dottrina prevalente considera il conferimento dell'ufficio como già compiuto nel momento della proclamazione, e solo condizionato risolutivamente al riconoscersi giusto motivi di annullamento nella successiva verifica dell'elezione" (*Op. cit.*, pág. 369). Por su parte, PAOLIANO afirma que: "el diputado es tale per effetto della proclamazione, e il suo mandato e soggetto nell'esercizio alla una condizione risolutiva, che è quella dell'annullamento dell'elezione in sede di giudizio di verificaione", *Revista di Diritto Pubbico*, 1912, I, p. 429 y Duguit establece que "on a dit tres justement qu'il etait député, senateur sous la condition résolutoire de l'annulation de son élection" (*Traité*, II, p. 305).
 - 26 Artículo 162 de la Ley de Elecciones de 16 de enero de 1925.
 - 27 Editorial de *El Debate*, del lunes 23 de mayo de 1949, titulado *La facultad de convocar elecciones* redactado por el Doctor Martín R. Echegoyen.
 - 28 Decreto de 7 de febrero de 1938 y 5 de abril de 1938. Resolución de la Corte Electoral del 11 de febrero de 1947.
 - 29 En efecto, el inciso 2 dice que la Corte Electoral podrá anular las elecciones y el inciso 2 establece que *en tal caso deberá convocar a una nueva elección....* Es obvio que, como surge del sentido claro de estos preceptos, el órgano que anula es el que deberá convocar a una nueva elección. Esta norma constitucional, surgida de la Reforma de 1952, puso fin a un problema existente bajo el texto de 1942 (Decretos del P.E. del 5 de abril y 10 de mayo de 1938). Sentencia de la Corte Electoral del 11 de febrero de 1947. Editorial de *El Plata* del 8 de marzo de 1947 titulado *Comicios complementarios. ¿Quién debe convocarlos?*
En el texto vigente no puede darse tampoco el otro caso discutido en el régimen anterior de quien convocaba a nuevas elecciones de legisladores en el caso de disolución del Parlamento (Art. 40, Inc. 2, Constitución 1942), porque en la Constitución de 1952 no existe el instituto de la disolución.
 - 30 El actual apartado b) del artículo 322, corresponde al artículo 275, apartado b) de la Constitución de 1942 y el apartado b) del artículo 278 de la de 1934, que a su vez se inspira en el apartado b) del artículo 12 de la ley de 9 de enero de 1924, que dice que es atribución de la Corte, *ejercer superintendencia sobre todos los organismos de carácter electoral*.
 - 31 V. Capítulo V, parágrafo 4.
 - 32 Informe cit., D. de S. de la C. de R., t. 312.
 - 33 Este poder jerárquico deriva no sólo del artículo 322 apartado b) de la Constitución, sino que está reglamentado por la legislación electoral. En especial, deben citarse los artículos 3, 12 apartados a), f) y g) 15 y 218 de la ley de 9 de enero de 1924.
La Corte Electoral por resolución del 23 de setiembre de 1926, aprobó un informe de sus miembros DELGADO, GILBERT Y VARELA, que precisa con claridad, la naturaleza de la superintendencia de la Corte. Dice así el citado informe en sus partes fundamentales:
"Esa jerarquía resulta de los términos expresos de la ley y, además, de su espíritu, revelado con claridad meridiana, en la Comisión de los Veinticinco, que la preparó. El tenor literal de los preceptos legales es una precisión absoluta. El artículo 3º de la ley establece que la Corte tendrá la dirección superior de los actos electorales. El artículo 12 le confiere, en el inciso a, la atribución de *ejercer su*

peritendencia sobre todos los organismos de carácter electoral; en el inciso f, la de adoptar las demás disposiciones requeridas para el cumplimiento eficaz de la ley; y en el inciso g, la de dictar los reglamentos necesarios para su funcionamiento y el de sus dependencias. El artículo 15 dispone que las Juntas Electorales tendrán la dirección local de los actos y procedimientos electorales, bajo la superintendencia de la Corte Electoral. El artículo 218 para hacer más eficaz el contralor de tutela confiado a la Corte, en las disposiciones transcritas, impone a las Oficinas Electorales la obligación de remitirle semanalmente todas las sentencias, resoluciones y disposiciones de carácter electoral que se hayan producido en sus respectivas jurisdicciones. Todos estos preceptos, confirmados por muchos otros de la ley, no pueden ser más claros y precisos, en cuanto a que la economía de aquella, relativa al funcionamiento de los institutos que creó, radica en la centralización de todos los organismos electorales, bajo la superintendencia genérica de la Corte. Ese fue, por otra parte, uno de los pensamientos fundamentales del legislador, manifestado con toda elocuencia en los trabajos de la Comisión de los Veinticinco. El informe de ella está lleno de conceptos que así lo revelan. Al enumerarse en él, en efecto, las cuestiones fundamentales, de importancia especial, que resolvía el proyecto—convertido después en ley—, se hace referencia, aludiéndose a la Corte, a la creación de un organismo autónomo supremo para ejercer la dirección y superintendencia de todas las operaciones y organismos de carácter electoral (págs. 13 y 14 del Repartido N° 235, de 1923). Más adelante, al comentarse las funciones de dicho organismo, dice que él ha sido instituido para organizar, regir y coordinar el funcionamiento de todas las autoridades y oficinas electorales; que tendrá sobre éstas una triple jerarquía, jurisdiccional, administrativa y reglamentaria, y que constituirá el órgano supremo de esa especie de Poder del Estado que antes, aunque en embrión, estaba ya, parcialmente, encarnado en las Juntas Electorales. La interpretación jurídica de la ley, que surge de sus fórmulas precisas, de la economía general de su texto y de los antecedentes de sus trabajos preparatorios, lleva, indiscutiblemente, a la convicción de que las Juntas Electorales no son organismos autónomos, como lo pretende la de Montevideo, sino que están bajo la subordinación jerárquica de la Corte. Y ésta, por lo mismo que tiene la dirección superior de aquéllas, la atribución de reglamentar su funcionamiento y hasta la facultad discrecional de adoptar las disposiciones requeridas por el cumplimiento eficaz de la ley, ejerce sobre las Juntas una superintendencia genérica, que abarca, con contralor jerárquico y contralor de tutela, todas las cuestiones relativas a su funcionamiento administrativo y electoral, sin más limitaciones que las que hayan sido expresamente establecidas en la ley, sin más salvedad que la de los casos en que la ley les haya reservado una competencia propia y exclusiva, como los relativos a la proposición de empleados, en ciertas condiciones, y los que se refieren a la función jurisdiccional, es decir, a la que determina su actuación como jueces electorales, en cuyos casos ellas están llamadas a intervenir en primera instancia, y a los que la Corte no puede abocarse sino como juez de alzada, por la vía de los recursos establecidos en la ley, salvo, todavía, los casos de omisión a que se refieren los artículos 138, inciso 2° y 163, parte final, en los que la Corte adquiere competencia primaria. Tal es la situación que depara a la Corte la superintendencia, la dirección suprema, que le ha confiado la ley sobre todas las autoridades y organismos electorales, ya que es un axioma en el Derecho Público Administrativo que una de las manifestaciones más importantes de la jerarquía es el contralor jerárquico sobre los actos de los subordinados, es decir, la potestad que corresponde al órgano superior de abocarse a la competencia del inferior, salvo los casos en que la ley la atribuya a éste de un modo especial y exclusivo, como sucede, generalmente, tratándose de las funciones de carácter jurisdiccional.

- 34 Ver APARICIO MÉNDEZ, *La Jerarquía*, Montevideo 1950, Cap. VII, *Poderes Jurídicos específicos*.
- 35 La Corte Electoral, por circular N° 1.287 de 6 de abril de 1937, comunicó la aprobación el 4 de marzo de 1937, de un informe del señor Avelino Brena, sosteniendo que "las competencias de dictar normas generales radica solo en la Corte y que la Oficina Nacional Electoral no tiene competencia para dictar circulares ni para imponer normas a los demás órganos electorales".
- 36 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. X, p. 142.
- 37 "El contralor jerárquico—decía la Corte Electoral al aprobar el 23 de setiembre de 1926 el informe DELGADO, GILBERT Y VARELA—, que corresponde al órgano que ejerce la superintendencia, es decir la dirección suprema, entraña naturalmente el poder de reformar y anular de oficio los actos de los órganos inferiores sin otra limitación que la que haya sido impuesta expresamente por la ley". Véase también el Capítulo III del medular informe del Doctor FELIPE FERREIRO aprobado por la Corte y comunicado por circular 1.647 de 31 de enero de 1940.
- 38 La Corte decía en el informe citado del 23 de setiembre de 1926, a este respecto: "La Corte, pues, realizando el contralor jerárquico que le corresponde sobre las Juntas Electorales y ejerciendo la potestad pública de que la ha investido la ley, puede y debe corregir, cuando se le denuncian, y aún de oficio, los actos o procedimientos de aquellas que no se ajusten a la economía de su función o de la ley, salvo los que se relacionen con su competencia jurisdiccional, en los que sólo puede intervenir, a petición de parte, por la vía de los recursos".

- 39 Esta ha sido la jurisprudencia constante de la Corte frente a conflictos planteados en general por la Junta Electoral de Montevideo (LUIS DAYVIERE, *Subordinación de las Juntas Electorales en materia administrativa*, en Revista del Centro de Estudiantes de Derecho, t. XVI, N° 77, 1945, p. 222 y ss.).
- 40 Resolución de la Corte Electoral del 13 de noviembre de 1935 (Brena, *Normas jurídicas en materias relacionadas con el Derecho Electoral*, t. IV, pág. 97-99).
- 41 Todo lo relativo al estatuto jurídico a que están sometidos los funcionarios electorales se estudia en el Capítulo V, parágrafo 9. En especial debe verse lo relacionado con la designación y licencias a que tienen derecho estos funcionarios. Actualmente todos los funcionarios electorales son designados por la Corte Electoral, la que también otorga las licencias, con excepción de caso de las Oficinas Electorales Departamentales, en que son éstas las que ejercen tal competencia de acuerdo con los reglamentos que dicta la Corte.
- 42 La Corte sostiene con razón que la superintendencia correccional, quiere decir superintendencia disciplinaria y que no implicaba la facultad de juzgar los delitos electorales. Esta última posición, no admitida por la Corte, pero afirmada por uno de sus miembros, implicaba que la competencia de la Justicia ordinaria al respecto, habría sido derogada por la Constitución de 1934 en cuanto asignaba a la Corte, superintendencia correctiva. (V. A. BRENA, *op. cit.*, t. II, p. 113 y ss.).
- 43 Ver Capítulo V, parágrafo 9.
- 44 Ver Capítulo VI, parágrafo 2, en que esta cuestión se desarrolla ampliamente.
- 45 Totalmente distinta es la situación en el Poder Judicial, en el cual si bien la Suprema Corte tiene competencia consultiva (Art. 239, Ap. 2), los Tribunales y Juzgados integran el Poder Judicial (Art. 233) y ejercen la función jurisdiccional. Y de acuerdo con las leyes procesales los jueces no pueden prejuzgar (Art. 786, Num. 5, C.P.C.), lo que, por lo demás, es inconciliable con la naturaleza y la estructura del Poder Judicial. Asimismo, el inciso final del artículo 17 de la ley 3.246 establece que ni la Suprema Corte ni ningún Tribunal puede abocarse al conocimiento de las causas o negocios pendientes de otro Tribunal. Esta norma se dictó para evitar que a pretexto de la superintendencia que la Alta Corte tiene, pueda ésta fallar pleitos concretos sobre los que las leyes han dado jurisdicción a otros magistrados (Informe de la Comisión, D. de S. de la C. de R., t. 190, p. 304).
- 46 Circular N° 1.462 de febrero 26 de 1938. Resolución de carácter general de la Corte del 30 de noviembre de 1934, e informe del señor AVELINO BRENA del 16 de noviembre de 1934. (A. BRENA, *op. cit.*, t. II, p. 35 y 49). Esta conclusión surge además de la sentencia, reiteradamente citada, del 4 de febrero de 1947, redactada por el Doctor APARICIO MÉNDEZ, en especial de este párrafo: "No puede de ninguna manera compararse, para sacar conclusiones, la competencia de la Suprema Corte de Justicia con la de la Corte Electoral. Aquella constituye un poder del Estado con potestades máximas en el orden jurisdiccional específico y con superintendencia sobre todos los demás órganos judiciales en materia estrictamente administrativa. La Corte Electoral, en cambio, es un órgano fundamentalmente administrativo, dominado por esa actividad de tal manera que para el cumplimiento de sus fines, vale decir, el conocimiento en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, prevalece la técnica administrativa". Asimismo, en informe del 13 de junio de 1938, aprobado por la Corte Electoral, se dice: "Si la tesis del recurrente pudiera progresar, se daría el absurdo de que la Corte no podría dictar ninguna reglamentación ni tomar ninguna medida —no obstante ser la única autoridad directriz de la organización electoral de la República—, porque habría comprometido opinión y eso lo inhibiría de intervenir en los casos sometidos a su decisión que tuvieran relación con dicha reglamentación o con dicha medida" (BRENA, *op. cit.*, t. IV, p. 462).
- 47 Capítulo V, parágrafo 3.
- 48 A. BRENA, *op. cit.*, t. II, págs. 43 y 243 y t. III, p. 433 (informes del 6 y 17 de setiembre de 1935, aprobados por la Corte Electoral).
- 49 Cuando la Corte Electoral resuelve las apelaciones y reclamos contra las decisiones de los órganos subordinados o cuando actúa como juez de las elecciones de todos los cargos electivos y de los actos de plebiscito y referéndum, se cumple un procedimiento o proceso que culmina con la decisión de la Corte. Ahora bien: el artículo 258, apartado 2 de la Constitución, permite interponer la excepción de inconstitucionalidad de una ley, a efectos de que la Suprema Corte declare dicha inconstitucionalidad, en cualquier procedimiento judicial. ¿Puede en un procedimiento jurisdiccional ante la Corte Electoral o en uno de los procedimientos mal llamados jurisdiccionales ante otros órganos electorales, plantearse esta excepción?

Conceptuamos que no, creyendo que cuando la Constitución habla de procedimiento judicial, se está refiriendo a procedimientos ante órganos del Poder Judicial.

En primer término, porque el texto no usa la expresión jurisdiccional sino judicial y en segundo lugar, porque el penúltimo inciso del artículo 258 distingue entre el procedimiento judicial, ante los jueces y tribunales y el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con lo cual aclara que por procedimiento judicial entiende referirse sólo a los procedimientos ante órganos del Poder Judicial y no a los procedimientos jurisdiccionales ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y consiguientemente, tampoco ante otros órganos integrantes del Poder Judicial que cumplen, por mandato constitucional, función jurisdiccional. Naturalmente incluso si, discrepando con esta tesis, se afirma que procedimiento judicial está tomado como sinónimo de procedimiento jurisdiccional, podría plantearse la excepción de inconstitucionalidad en un procedimiento ante la Corte Electoral, pero nunca en uno ante los otros órganos electorales, dado el concepto sustentado respecto a la naturaleza de la actividad que cumplen. Esta misma posición, aunque naturalmente no referida al caso de la Corte Electoral, con otros desarrollos, ha sido expuesta por HORACIO CASSINELLI MUÑOZ, en *Vías y efectos de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad*, en Estudios Jurídicos en memoria de EDUARDO J. COURURE, Montevideo 1957, p. 131 y 135. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin fundarla, aceptó la otra tesis, admitiendo que un demandado, en un recurso de nulidad, planteara la excepción de inconstitucionalidad de una ley invocada por el actor (entre otros en autos Bianca Oribe de Elorza c/A.F.E.).

Por las mismas razones, ya que el artículo 258 (penúltimo inciso) se sigue refiriendo al caso de *cualquier procedimiento judicial* o a la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no puede la Corte Electoral plantear de oficio la inconstitucionalidad de una ley. Puede, en cambio, y las razones se encuentran en una constante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, solicitarla por vía de acción (Art. 258, Num. 1), siempre que se considere lesionada en su interés directo, personal y legítimo.

- 50 Capítulo V, párrafos 4 y 5.
- 51 Capítulo VI, párrafo 2.
- 52 Capítulo V, párrafo 5 in fine.
- 53 Capítulo II, párrafo 19, 21, 23. Capítulo VI, párrafo 8.
- 54 El concepto de acto electoral en la Constitución, analizando expresamente su existencia, fue estudiado en el Capítulo VI, párrafos 5 y 7.
- 55 Ser juez de la elección significa, en principio, tener la competencia de juzgar la correcta aplicación de las leyes y reglamentos al acto de la elección y a sus actos previos, pero no trae como consecuencia la atribución de analizar la inconstitucionalidad de dichas leyes ni la legalidad de los citados reglamentos, a efectos de resolver su inaplicabilidad, lo que la Constitución asigna a otros órganos (Arts. 309, 317, 256 y 257). En contra, sentencia de la Corte Electoral N° 11.796. Ver, R. D. J. y A., t. 53.
- 56 La Corte Electoral, en sentencia N° 17.796, estimó que es admisible un recurso presentado antes del escrutinio. Ver R. D. J. y A., t. 58.
- 57 El inciso 2° del artículo 1° de la ley de 23 de febrero de 1927, dice: "Las solicitudes de anulación podrán presentarse también directamente dentro del mismo término ante el Cuerpo que debe juzgar de la elección. En el caso de elección de Presidente de la República o miembros del Consejo Nacional de Administración, esas últimas solicitudes sólo podrán presentarse por las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral".
- 58 Por ejemplo, sentencia del 11 de febrero de 1947 anulando las elecciones en determinados circuitos del Departamento de Durazno.
- 59 Así, sentencia de la Corte de 11 de febrero de 1947. Sobre este asunto, ver Capítulo VI, párrafo 13.
- 59 Sentencia citada del 11 de febrero de 1947.
- 61 Capítulo V, párrafo 2.
- 62 Antecedentes en 1951 del artículo 322, apartado c).
- 63 Cuando la Constitución usa en el artículo 322, apartado c) los vocablos plebiscito y referéndum, está refiriéndose a las dos formas concretas que integran el concepto genérico de referéndum (Art. 82 de la Constitución).
En efecto, la Constitución establece dos tipos de referéndum: en materia departamental y en materia constitucional.

En el primer caso el artículo 304 dispone que "la ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales". Se trata del referéndum instituido como recurso contra una decisión de las Juntas, es decir de un referéndum facultativo de carácter derogatorio, ya que no es necesario para que los decretos de las Juntas adquieran vigencia y sólo se aplica cuando voluntariamente, un grupo de integrantes del Cuerpo Electoral lo solicitan con el objeto de hacer inaplicables las normas impugnadas.

El referéndum en materia constitucional está previsto como acto necesario para que cualquier reforma constitucional pueda quedar aprobada (Art. 331, apartados a), b), c) y d). Se trata por tanto de un referéndum de ratificación obligatoria. En el artículo 331, la Constitución utiliza la expresión plebiscito y no referéndum. No es sin embargo, otra forma de ejercicio de la soberanía por el Cuerpo Electoral además de las enumeradas en el artículo 82. Se trata sólo de una expresión singularizante de un tipo especial del referéndum.

Ello quedó perfectamente aclarado en el Informe de la Comisión de Constitución de la Constituyente de 1934, en el que refiriéndose al plebiscito se habla de referéndum. Decía así, el miembro informante en su discurso: "La Comisión de Constitución propone tres procedimientos. Cabe hacer notar, en primer término, que hay una innovación interesante con respecto a las disposiciones de la Constitución anterior, en cuanto se atribuye al pueblo el derecho de iniciativa dentro de condiciones determinadas para hacer la reforma y se mantiene también el referéndum. De manera que son dos actos de gobierno directo que hará la soberanía." (Los subrayados no están en el original). (Diario de Sesiones de la III Convención Nacional Constituyente, tomo II, página 202).

64 Capítulo VI, página 8.

65 El Cuerpo Electoral no tiene una sola y única integración para todos los casos en que actúa. Debe señalarse en primer lugar, que en ningún texto expreso la Constitución determina cómo está integrado el Cuerpo Electoral, para llegar a precisar esta integración es necesario establecer a quienes la Carta atribuye el derecho a intervenir en los actos de elección, iniciativa y referéndum, debiendo tener presente que la integración de este órgano constitucionalmente previsto, no puede ser en ningún caso, materia de la ley que no es apta para modificar o alterar la integración que la Constitución le da.

Todos los ciudadanos, en ejercicio de la ciudadanía, son electores y consiguientemente, integran el Cuerpo Electoral (Art. 77). De igual modo la Constitución atribuye el derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente la ciudadanía legal, a ciertos extranjeros (Art. 78). Aunque el concepto de sufragio es discutido en doctrina, es evidente que siempre implicará el derecho a elegir, es decir, a votar por los candidatos a cargos electivos que deben proveerse mediante la actividad del Cuerpo Electoral. En tal caso tenemos que son electores los extranjeros no ciudadanos, de acuerdo con el artículo 78. Consiguientemente debe considerarse que la Constitución otorga a texto expreso el derecho a ser electores a los ciudadanos y a ciertos extranjeros no ciudadanos.

En cambio un texto constitucional expreso atribuye sólo a los ciudadanos el derecho a votar y a intervenir en los actos de iniciativa y referéndum en materia constitucional (Art. 331, Ap. a), párrafo 1; Ap. b), párrafo 2 y Ap. c), párrafo 7). Frente a estos textos expresos que excluyen a los electores no ciudadanos del derecho a intervenir en los casos de iniciativa y referéndum, no cabe entrar en ninguna disquisición fundada en algunos de los conceptos doctrinarios de sufragio. Por ende el razonamiento debe ser el siguiente: los ciudadanos y los extranjeros no ciudadanos previstos en el artículo 78, son electores y como tales integran el Cuerpo Electoral para los casos de elección, pero en los casos de iniciativa y referéndum constitucional, únicamente pueden intervenir los ciudadanos y, por tanto, el Cuerpo Electoral para estos casos, se integra sólo con ellos.

En los casos de iniciativa popular y referéndum en materia municipal, el Cuerpo Electoral, en cambio, se integra tanto con los ciudadanos como con los electores no ciudadanos. En efecto, el artículo 304 de la Constitución no dice que en el referéndum y en la iniciativa popular podrán intervenir sólo los ciudadanos, como lo hace en el caso del plebiscito constitucional, y el artículo 305 que establece una forma de iniciativa popular restringida o limitada a los asuntos de una localidad o circunscripción departamental, dispone que podrán plantear la iniciativa el quince por ciento de los inscritos residentes en una localidad o circunscripción. No estableciendo el artículo 304 que en la iniciativa y el referéndum en materia municipal pueden intervenir sólo los ciudadanos, teniendo los electores no ciudadanos el derecho a sufragio, concepto que —salvo cuando hay una limitación constitucional expresa— puede doctrinariamente incluir tanto los actos electorales como los de iniciativa y referéndum, estando estos electores inscritos en el Registro Cívico, único requisito exigido por el artículo 305 y aplicando analógicamente este régimen al caso del artículo 304, llegamos a la conclusión de que los electores no ciudadanos pueden intervenir en los casos de iniciativa y referéndum previsto en el Capítulo XII de la Sección XVI de la Constitución.

Hay por tanto, en nuestro régimen constitucional, y en primer lugar, dos integraciones distintas del Cuerpo Electoral: una para los casos de elección, iniciativa y referéndum en materia departamen-

tal constitucional. Pero debe señalarse, en segundo término que en los casos de iniciativa y referéndum primeramente citados, actúa sólo una parte del Cuerpo Electoral, la que está formada por sus integrantes correspondientes al Departamento o a la Circunscripción.

Sin embargo, la ley de 28 de octubre de 1935, sólo otorga el derecho a intervenir en este referéndum a los ciudadanos inscritos en el Departamento (Art. 14). Por las razones ya dadas entendemos que esta disposición es inconstitucional y ha sido derogada por los textos constitucionales entrados en vigencia con posterioridad a su promulgación.

- 66 Esta norma corresponde, con modificaciones, al artículo 68 inciso 4 de la Constitución de 1942, que se diferenciaba del texto actual, en que no incluía el párrafo segundo del inciso primero de la norma hoy vigente. El texto de 1942 reproducía sin cambio alguno la disposición correspondiente a la Carta de 1934.
- 67 La atribución de esta competencia a la Corte Electoral surgió durante el debate en la Comisión de Constitución de la Constituyente de 1934. La idea original correspondió el Doctor ESPALTER que propuso, "como medio de hacer más eficaz la aplicación del N° 2 del artículo 9 que se sustraiga de la competencia del Ministerio del Interior la instrucción y la resolución de los sumarios administrativos sobre intervención policial en las elecciones para que, conjuntamente con todas las cuestiones electorales, sea atribución de la autoridad electoral. A tal efecto podría agregarse que ésta tendría la facultad de suspender a los funcionarios acusados y de proceder a su destitución al resolver en definitiva." (Actas, p. 42).
Esta tesis fue compartida por el señor ARTZAGA (p. 43). Se propuso entonces agregar un inciso que dijera: *De las transgresiones a estas disposiciones conocerá la Corte Electoral* (p. 43).
El señor ARTZAGA presentó en este momento como texto sustitutivo el siguiente: "Cualquier denuncia formulada por intermedio de las autoridades partidarias, será juzgada sumariamente por la Corte Electoral que deberá castigar al funcionario culpable de tal violación, suspendiéndole todos los derechos inherentes a la ciudadanía, hasta por cinco años" (p. 43). Finalmente, después de oír otras opiniones, el Doctor SECCO ILLA propuso el siguiente texto, que es el antecedente directo del aprobado luego: "Será competente para conocer y aplicar las penas de estos delitos electorales la justicia electoral. La denuncia será hecha ante la Corte Electoral por intermedio de las autoridades nacionales de los partidos. Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria cuando el fallo fuere condenatorio, para la aplicación de las demás penas que correspondan" (p. 43).
- 68 Un criterio en cierto sentido distinto se sostuvo en el informe del 29 de abril de 1937, aprobado el 7 de mayo por la Corte Electoral (BRENA, *op. cit.*, tomo IV, págs. 259-260).
- 69 En el proyecto del Doctor SECCO ILLA, los antecedentes se pasaban a la Justicia Ordinaria sólo si el fallo fuere condenatorio, para la aplicación de las demás penas que correspondan (p. 43). El Doctor SALGADO propuso que en todos los casos los antecedentes se pasarían a la Justicia Ordinaria, aunque la resolución de la actividad judicial fuera absoluta.
Igual actividad adoptaron los señores ARTZAGA, ROSPIDE, ECHEGOYEN y ESPALTER, por lo cual se aprueba (18 votos en 20), un texto de acuerdo con el cual, *en todos los casos se pasarán los antecedentes a la Justicia Ordinaria a los demás efectos que hubiere lugar*.
- 70 Esto no se vio claro cuando la cuestión se planteó en la Comisión de Constitución, llegándose a decir —con evidente error, por parte del señor Rospide—, que este procedimiento permitía a los partidos reclamar cuando consideren equivocada la resolución de la Corte Electoral (p. 43). Luego, —ante una consulta del Doctor ECHEGOYEN respecto de si el pasaje a la justicia ordinaria significaba una revisión del fallo (p. 45), la respuesta negativa se afirma y el Doctor BADO propuso decir a los demás efectos que hubiere lugar en vez de a los efectos que hubiere lugar para salvar el riesgo de que la justicia ordinaria pueda rever lo resuelto por la justicia electoral (p. 45), temperamento que es compartido y aprobado por 18 votos en 20.
Esta interpretación se ve fortalecida en el informe de la Comisión de Constitución que dice que el fallo de la Corte se dicta *con entera independencia de otro poder* (p. 48).
- 71 El artículo 9 numeral 2 de la Constitución de 1918 se refería sólo a los funcionarios policiales y los militares en actividad.
A la posterior enumeración que contendría la Constitución de 1934 se llegó durante la discusión en la Comisión de Constitución. En primer lugar el Doctor SECCO ILLA propuso incluir al Presidente de la República (Actas, p. 6). Luego el Doctor ECHEGOYEN, adhirió a esta propuesta y propuso hacerla extensiva a los Intendentes, Magistrados Judiciales, Ministros, Directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y miembros de la Corte Electoral (p. 9).
Después de extenso debate (p. 10), se adoptó una resolución transaccional, estableciendo dos apartados distintos. Uno referente al Presidente de la República, los Intendentes y los miembros de la Corte Electoral y otro que incluiría a los demás funcionarios cuya actividad política se prohibía (ps. 28 y 29).

Con anterioridad el Doctor ECHEGOVEN había propuesto el texto del actual numeral 8 (p. 28). En el régimen de 1934 podrán ser sujetos activos de los delitos previstos en el artículo 68 numeral 4, los funcionarios que allí se enumeraban, los que indicara la ley (Num. 8) y los Intendentes que quedaban *sometidos a las penalidades establecidas en el inciso 3 y en las mismas condiciones* (Num. 5).

En la reforma de 1942 el problema, en este aspecto, no varió, pese a que la Comisión de Reforma había resuelto suprimir el numeral 8, lo que no aceptó la Junta Consultiva de los Partidos (La Reforma Constitucional de 1942, p. 241, Acta N° 4).

La Constitución de 1952 eliminó a los Intendentes en el numeral 5° del artículo 77 y no la sustituyó por una prohibición referida a los Concejales. Hizo lo mismo con respecto al Presidente de la República y limitó la prohibición del numeral 5 a los miembros neutrales de la Corte Electoral. Esta modificación que ya estaba en el proyecto presentado a la Cámara de Representantes (Reforma Constitucional de 1951, t. 1, p. 19), se fundó en que los Consejeros y Concejales no tenían el mismo poder político ni representaban el mismo peligro para la libertad del sufragio que el Presidente y los Intendentes (*Op. cit.*, pág. 200-202, p. 643).

- 72 El texto del artículo 68 numeral 4 de la Constitución de 1934, decía: "bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar *cualquier otro empleo público*". En la reforma de 1951 se eliminó la palabra *otro*, "que podría llevar a la interpretación de que la inhabilitación no alcanzaba al mismo cargo que se perdía por la destitución" (La Reforma Constitucional de 1951, t. 1, p. 643). Aun sin esta aclaración la interpretación lógica y racional que debía darse al artículo 68 numeral 4 de la Constitución de 1934 era que la inhabilitación se refería a cualquier cargo público y que incluso se aplicaba al cargo del cual había sido destituido el funcionario condenado por la Corte Electoral.
- 73 La propia Constitución califica como penas a la destitución y la inhabilitación.
- 74 Por lo demás, esta interpretación se confirma con el examen de los antecedentes de las normas que rigen el funcionamiento de institutos similares. La Constitución al referirse al juicio político dispone que el fallo del Senado se dicta *al solo efecto de separarlos de sus destinos* (Art. 92). La Constitución de los Estados Unidos dispone que "la sentencia... no excederá de la destitución del empleo o inhabilitación para obtener y gozar de ningún otro cargo honorífico, de confianza o lucrativo de los Estados Unidos, pero la parte convicta quedará sin embargo sujeta a acusación, juicio, fallo y castigo con arreglo a la ley". Este texto no resuelve claramente el problema de si el Senado puede destituir sin inhabilitación o si las dos penas deben imponerse conjuntamente. Los comentarios de Story al respecto, no sólo no son claros, sino hasta contradictorios (STORY, *Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*, trad. de Calvo, Buenos Aires MDCCCLXXXVIII, t. 1, pág. 469, 477 y 478). En cambio la Constitución argentina resolvió el problema, diciendo que "su fallo no tendrá más efectos que destituir al acusado y aún declararlo incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación" (V. JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, Edición de ANGELO ESTRADA, párr. 513, p. 508-509 y J. JIMÉNEZ DE ARÉCIAGA, *El Poder Legislativo*, Montevideo 1888, t. II, p. 350-351). Quiere decir que ante el texto del artículo 93 de nuestra Constitución y los precedentes americanos y argentinos, debe concluirse que la redacción que se le dio al artículo 77, implica necesariamente la consecuencia de que impuesta la pena ella debe ser *de destitución e inhabilitación*.
- 75 La exigencia de que la denuncia sea hecha por las autoridades nacionales de los partidos se justificó en 1934, como necesaria a efectos de que estuviera revestida de la seriedad necesaria (Actas de la Comisión de Constitución, p. 48). La Corte sostuvo siempre que sin denuncia de las autoridades nacionales de los partidos, no puede iniciarse ningún procedimiento (informe del 14 de noviembre de 1935 y resolución del 15 de noviembre de 1935 (BRENA, *Op. cit.*, tomo II, p. 116).
- 76 El Doctor ECHEGOVEN dijo "que la intención al aprobar esta disposición no ha sido privar a dichos funcionarios de las garantías del derecho en lo relativo a la presentación de escritos, producción de pruebas y el elemental derecho de ser oído antes de la resolución definitiva y con el fin de que el texto aprobado no pudiera ser interpretado en sentido restrictivo, crec conveniente que se agregue una aclaración en el ínterme". Este temperamento se aceptó, proponiéndose por el Doctor SALGADO que fuera objeto de un texto expreso. El Doctor SECCO ILLA le contestó que ese texto existía en virtud de que se proponía incluir como norma el futuro artículo 66, agregando que "este artículo podría ser ampliado respecto de los delitos electorales, teniendo presentes las manifestaciones del Doctor ECHEGOVEN". En actas "consta que se adopta por resolución la indicación precedente". (*Actas de la Comisión de Constitución*, p. 46). Aunque luego esta resolución no se materializó, es evidente que el constituyente conceptuó que el derecho a defensa es plenamente aplicable al caso de estos delitos electorales.

- 77 Sin embargo las reglamentaciones vigentes admiten la viabilidad de la suspensión preventiva. Así la Corte, el 16 de junio de 1938, decidió suspender preventivamente en sus funciones al Jefe de la Región Militar N° 1, General don J. F. B. (BRENA, *op. cit.*, t. IV, p. 444) y en la sentencia N° 13.652 del 29 de octubre de 1946, dijo: "En lo que respecta a la suspensión de los denunciados, dos de ellos estaban ya apartados de sus cargos y los otros dos nada hicieron que permitiera creer en la obstaculización de las tareas de la Corte, y por lo mismo, fundar aquella medida radical".
- 78 Decía la Corte en esta sentencia: "Las violaciones de las normas prohibitivas fijadas por los incisos 4° y 5° del artículo 68, configuran la existencia de un delito electoral particularísimo de estructura constitucional, que el propio texto separa de los delitos electorales corrientes mediante el uso del demostrativo *estos*" (Art. 68, Inc. 4°, parte 2°). La "jurisdicción electoral mencionada tiene un campo de acción propio y distinto al de la jurisdicción penal corriente. La propia Constitución indica en el ya citado inciso 4° del artículo 68, que sin perjuicio de las penas aplicadas por la Corte Electoral se pasarán los antecedentes a la Justicia Ordinaria en todos los casos a *los demás efectos que hubiere lugar*, es decir, para la calificación penal. *Una ley de amnistía por delitos electorales no puede, pues, comprender los delitos especialísimos que acaban de indicarse.* Cabe señalar todavía que tampoco estaría en el ámbito de la acción legislativa una amnistía para estos delitos electorales especialísimos, porque la competencia privativa de la Corte Electoral está destinada a velar por el respeto estricto de la Constitución en *este aspecto de tal manera que no podría el Parlamento por el expediente de una amnistía liberar de culpa a los infractores de la Constitución en su artículo 68.* Las prohibiciones constitucionales comprendidas en este precepto deben hacerse efectivas por la Corte Electoral sin que la Ley tenga poder jurídico suficiente para liberar a los infractores creando la inmunidad de los gobernantes y agentes públicos allí enumerados". Este criterio no fue siempre sostenido por la Corte. Por ejemplo, por resolución del 7 de mayo de 1937 se aprobó un informe del señor BRENA, afirmando que las leyes de amnistía se aplican tanto a los delitos de creación legal como a los de creación constitucional (BRENA, *op. cit.*, t. IV, pág. 260, 261).
- 79 La Corte Electoral en resolución del 11 de junio de 1936, aprobó un informe de fecha 26 de junio de 1935 en el que, sosteniéndose esta misma tesis, se decía: "Esta materia es la de justicia ordinaria, porque aún cuando el Constituyente dejó margen para que el legislador pudiera someter la consideración de esos delitos y la aplicación de las penas a *la justicia electoral* (Cap. único de la Sección XVIII), ese legislador no ha cambiado aún el criterio sustentado en el artículo 199 de la ley de Registro Cívico Nacional" (BRENA, *op. cit.*, t. III, p. 404-405).
- 80 El artículo 79 aparece en la Reforma de 1951 y puede considerarse como uno de los más importantes desde el punto de vista político.
- 81 Esta palabra *acuerden*, usada en el texto del artículo 79, ha causado ya varios problemas, discutiéndose si para que sea aplicable esta norma se requiere un acuerdo previo entre las autoridades de las distintas fracciones o si en cambio basta con que, sin entendimiento preexistente, éstas lo comuniquen. La dificultad deriva de que la palabra *acuerdo*, puede tener dos sentidos ya que el verbo acordar puede significar, según el Diccionario de la Real Academia Española: 1) Determinar o resolver de común acuerdo o por mayoría de votos o 2) Determinar o resolver deliberadamente una sola persona. Es decir que el artículo 79 sería gramaticalmente aplicable tanto al caso de que hubiera un acuerdo político entre las diversas fracciones partidarias como a la circunstancia de que una o varias de estas fracciones decida por sí dicha aplicación.
- 82 Capítulo VI, parágrafo 7.
- 83 El concepto de partidos políticos accidentales y permanentes que daba el artículo 6 de la ley de 16 de enero de 1925, fue modificado por el artículo 12 de la ley de 15 de enero de 1937.
- 84 El texto puede verse en JULIO T. FABREGAT, *Los partidos políticos en la legislación uruguaya*, p. 128-130. La Corte, el 22 de octubre de 1941, aprobó un informe del Doctor FELIPE FERREIRO en virtud del cual se negaba el registro a más de una autoridad departamental por Partido o Agrupación política (Jurisprudencia ABADIE SANTOS, c. 13.297, fase 200-202, p. 644).
- 85 El artículo 2 de esta ley establece en qué casos, pese al pronunciamiento previsto en el artículo 1º, la entidad que cuenta con la mayoría de los legisladores no puede oponerse al registro de las hojas de votación de la minoría.
- 86 Una recopilación de notas y jurisprudencia sobre esta cuestión, puede consultarse en Jurisprudencia ABADIE SANTOS, caso 12.722, t. 61, 1941, páginas 883-900.
- 87 El sistema uruguayo es, a este respecto, casi único en el derecho comparado. No sólo otorga al extranjero que cumple con los requisitos constitucionalmente exigibles, un derecho a la ciudadanía legal, sino que, además, no atribuye al ciudadano legal la nacionalidad oriental. Ver, a este respec-

- to, EDUARDO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Prevención del abuso de la nacionalidad*, en Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política, Legislación para la Defensa Política de las Repúblicas Americanas, T. I, Montevideo 1947, p. 428.
- 88 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, comentando este régimen, ha dicho: "Establecido que un extranjero cumple los extremos requeridos por el artículo 66 inciso 4 (se refiere a la Constitución de 1942), la Corte Electoral carece del poder discrecional de conceder o no la ciudadanía legal, estando jurídicamente a expedir la carta. Es discrecional, dentro de ciertos límites la apreciación de las pruebas producidas por el peticionante; pero no el otorgamiento o la denegación de la ciudadanía legal. Ello constituye un derecho reconocido por el Estatuto Fundamental a favor de los extranjeros que se encuentran en las circunstancias previstas por el texto". (*Ciudadanía legal y divorcio, La Justicia Uruguaya*, t. 8, Sección 2. p. 7, Montevideo 1944).
La misma posición puede verse desarrollada en *La Constitución Nacional*, tomo II, p. 208.
El citado ARÉCHAGA en la exposición de motivos del proyecto de reforma de la Sección III de la Constitución, que redactó en el Seminario de Derecho Constitucional en el curso de 1945, decía: "Esta disposición en cuanto consagra a favor de los extranjeros que reúnan todas las cualidades exigidas por la misma, el derecho subjetivo público a obtener la ciudadanía, se mantiene fiel a nuestra tradición constitucional y se aparta de la línea dominante del Derecho Extranjero".
- 89 En contra J. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, tomo II, p. 209.
La Corte Electoral ha reglamentado por medio de numerosas circulares la prueba que debe aportarse. Estas circulares complementan y precisan las normas de la ley de 1928.
- 90 El caso se dio cuando la Corte cambió su jurisprudencia sobre el concepto de *casados* en el artículo 66, apartado a) de la Constitución de 1942, entendiendo que el "término casado se refiere al estado de la persona que se encuentra unida a otra por un vínculo matrimonial no disuelto" (Circular número 1.570). Este cambio planteó el problema a que se hace referencia (V. Circular Nº 1.637).
- 91 El artículo 66 de la Constitución de 1934 corresponde al artículo 75 de la actual.
- 92 Para nosotros es imprescindible que la causal de suspensión existiera en el momento en que se otorgó la carta. Una causal configurada posteriormente suspenderá la ciudadanía, pero no podrá significar nunca la revisión y la nulidad de la Carta. Esta es la única interpretación lógica del artículo 75 de la Constitución y del artículo 13 de la ley de enero de 1939. La Corte Electoral, sin embargo, en circular 1.915 parece haber adoptado otra posición.
El error está en confundir el instituto de la revisión y la nulidad de la Carta, con el de la exclusión del ciudadano suspendido.
- 93 La Corte Electoral el 30 de enero de 1940, aprobó una reglamentación del artículo 13 de la ley de 23 de mayo de 1939 (comunicada por Circular 1.650, de 7 de febrero de 1940) cuyo artículo 1º, dice: "La Sección cartas de ciudadanía de la Secretaría de la Corte Electoral y las Oficinas Electorales Departamentales iniciarán de oficio el juicio de revisión de las cartas de ciudadanía en los casos en que verificaran que al otorgarse la carta, el beneficiario no se encontraba en las condiciones exigidas para ello, por la Constitución". Aunque este artículo resuelve los graves problemas prácticos que crea la interpretación dada en el texto, conceptuamos que es inconstitucional e ilegal ya que viola el artículo 75, apartado c) inciso 3 de la Constitución y el artículo 13 de la ley de 1939. El error de la Corte está en hacer posible la revisión de oficio cuando el beneficiario no se encontraba en las condiciones exigidas por la Constitución, cuando la ley de 1939 sólo autoriza la revisión de oficio cuando al otorgarse la carta el beneficiario tenía una causal de suspensión, lo que no es, evidentemente, lo mismo.
- 94 Sobre la cuestión, que no corresponde analizar aquí, de si hay suspensión de la ciudadanía, ver J. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. II, páginas 216 y 217.
- 95 La Constitución de 1830, decía *moral* en vez de *mental*. Ver al respecto, ARÉCHAGA, *op. cit.*, ps. 219 y 220.
- 96 Estas razones, que motivaron el proyecto de ley del señor MARTÍNEZ TRUBA que dio origen a la ley de 1928 puede consultarse en BREÑA, *op. cit.*, tomo III, p. 486-492.
Todo el planteo de esta cuestión difiere del que hace ARÉCHAGA (*La Constitución Nacional*, t. II, p. 220, que no se refiere ni aplica la legislación electoral citada).
- 97 El concepto incluye tanto al personal del Ejército propiamente dicho como al de la Marina (Art. 125, ley de 9 de enero de 1924).
Sobre la extensión de esta causal de suspensión, ver artículo 125 de la ley de 9 de enero de 1924; informe del Doctor FELIPE FERREIRO aprobado por la Corte Electoral el 19 de enero de 1940; Mensaje del Poder Ejecutivo del 17 de abril de 1941 y resolución de la Corte del 20 de noviembre de 1941 (Jurisprudencia ABADIE SANTOS, c. Nº 13.298, faa. 200-202, 1945, pág. 647-653). El decreto del P. E. del

26 de noviembre de 1941 declara que los marineros de la Policía Marítima no tienen estado militar (V. *Leyes Electorales*, Corte Electoral 1946, p. 44).

- 98 La Corte ha resuelto que cuando se imponen medidas de seguridad, la condena y consiguientemente la suspensión se prolonga hasta que cesan dichas medidas (Resolución del 25 de febrero de 1938, BRENA, *op. cit.*, t. III, p. 239-248).
- 99 Propuesta del Constituyente Secco Illa, Actas de la Comisión de Constitución de la III Convención Nacional Constituyente, p. 11.
- 100 Al considerarse en definitiva este numeral, el señor ESPALTER consultó si la determinación de la causal y consiguientemente la suspensión queda al arbitrio de la policía. El miembro informante señor SECCO ILLA, contestó: "Respecto al Tribunal competente, predominó la idea de dejar libradas estas cuestiones a la Justicia Electoral, en virtud de tratarse de un proceso de exclusión del Registro Cívico" (Actas, p. 29).
- 101 El artículo 70 numeral 8 de la Constitución de 1942 (igual Art. 70, Num. 8 de la de 1934), decía: "Por la falta superviviente de cualesquiera de las exigencias requeridas por el artículo 66 para la concesión de la ciudadanía legal". Se adoptó en 1934 para establecer una relación entre los artículos 66 y 70 (Actas p. 49), sin darse cuenta de los problemas que planteaba (ARÉCHAGA, *op. cit.*, p. 226). En la reforma de 1951 a propuesta del Doctor BAROFFIO se modificó el texto, llegándose a la fórmula actual (*La Reforma Constitucional de 1951*, T. I, p. 211 y 645), teniendo en cuenta, sin duda, las críticas de ARÉCHAGA.
- 102 AVELINO BRENA, *Normas jurídicas en materias relacionadas con el Derecho Electoral*, t. 1, Montevideo 1937, p. 4. Se transcribe aquí un informe del autor del 30 de octubre de 1934 en el que se cita una opinión del Doctor Romasso, en la que se dice "que la tramitación a que dá lugar dicho artículo es semejante a la de las Cartas de la Ciudadanía y ..., por lo cual la tramitación deberá hacerse por las mismas Oficinas que entienden en las solicitudes de ciudadanía legal".
- 103 Circular Nº 1.119 de noviembre 19 de 1934, artículo 10: "A los efectos de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución, los interesados iniciarán el trámite debiendo justificar los extremos requeridos en el mismo, en la forma establecida en los artículos 4 a 8 inclusive de la ley de 2 de febrero de 1928 en lo pertinente, y la conducta por los medios generales de prueba, incluso testigos (Circular Nº 1.110). Para las solicitudes relativas a este artículo se llarnarán los trámites indicados en la ley de 2 de febrero de 1928".
Las instrucciones para la tramitación de Cartas de Ciudadanía y artículo 67 de la Constitución, aprobadas el 12 de marzo de 1937 siguen igual criterio.
La misma solución se encuentra en la Circular número ... del 30 de octubre de 1945 relativa al trámite de los certificados del actual artículo 78, cuando se presenta conjunta o separadamente, según los casos, con gestiones para solicitar la ciudadanía.
- 104 Informe redactado por el Doctor FELIPE FERRERO y aprobado por la Corte Electoral por Circular 1.637 de 28 de diciembre de 1939.
- 105 Informe de la Comisión de Reforma Constitucional. Comentario al artículo 80 en *Reforma Constitucional de 1951*, t. I, p. 645.
- 106 En efecto, el artículo 8º de la Constitución de 1836, decía: *Ciudadanos legales son: ... los que obtengan gracia especial de la Asamblea por servicios notables o méritos relevantes*. Con el texto de 1830 era evidente que se era ciudadano luego de obtener *gracia especial de la Asamblea*, por lo cual la resolución de este órgano era atributiva de la ciudadanía.
En 1918 se modificó el acápite del artículo y frente a los problemas que planteaba, en especial el de la ciudadanía automática y/u obligatoria de los extranjeros que se encontraba en las condiciones fijadas por los apartados a) y b) se dijo en vez de *Ciudadanos legales son...*, *Tienen derecho a la ciudadanía legal...* No se pensó para nada en el caso del apartado c) y de los problemas que aparejaría la modificación. Pero es indudable que con ello no se quiso afectar en forma alguna el caso de los extranjeros que obtuvieran gracia especial, caso en el que la Asamblea General atribuye por un acto propio, la ciudadanía a los extranjeros que se hagan merecedores de ella, por méritos relevantes o servicios notables.
- 107 Capítulo VI, parágrafo 7.
- 108 La Corte Electoral el 9 y el 21 de mayo y el 14 de setiembre de 1934 reglamentó en lo pertinente la ley de 3 de marzo de 1934 (V. Frigorífico Nacional, Compilación de disposiciones legales y reglamentarias, Montevideo 1951, págs. 53, 57 y 61).
- 109 AVELINO BRENA, *op. cit.*, tomo II, pp. 465-472.
- 110 Este criterio fue afirmado por la Corte Electoral en su sentencia Nº 17.796.

Asimismo la Corte sostuvo que el procedimiento de impugnación de una elección para integrar el Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo, debía ser el establecido por el artículo 162 de la Ley de Elecciones, siendo inaplicable el régimen del artículo 158. El texto de esta sentencia, con nota del autor, puede consultarse en la R. D. J. y A., t. 58.

- 111 Este criterio limitativo en la interpretación de la ley N° 12.179, aunque dirigido a fundar otras conclusiones, fue afirmado por la Corte Electoral, en Sentencia N° 15.434 de 21 de marzo de 1956, al decir:

"La función que la ley atribuye a la Corte Electoral, en actos de la naturaleza del que aquí se trata, no le permite, de ninguna manera, ejercer actos de administración dentro del organismo que realiza la elección.

Es preciso tener presente que el rol limitado que la ley N° 12.179 confiere a la Corte Electoral, en el control de los actos electorales y de las Asambleas de los organismos alcanzados por ella, no autoriza a este Cuerpo a intervenir en actos que no sean estrictamente los de formación del padrón electoral, verificación de sus antecedentes, emisión del voto y garantías del mismo, formulación de los escrutinios. Pero la Corte no puede intervenir, ya que carece de medio legal para hacerlo, en actos que no son estrictamente los expresados, y además hubieren sido consumados fuera del acto electoral y del lugar de emisión de votos.

Si los funcionarios técnicos y administrativos, a que se refiere la denuncia, ejercieron los actos de propaganda electoral que se aluden, no es la Corte Electoral la que debe tomar intervención en el caso concreto sino, que sería de aplicación, lo dispuesto en el artículo 41 de los estatutos sociales de la Asociación, que dice así: Los empleados técnicos, administrativos o personal de servicios de la Asociación deberán abstenerse, bajo pena de destitución, de toda intervención directa o indirecta en materia de elecciones.

Son las autoridades de la propia Asociación de Empleados Civiles de la Nación, quienes, velando por el cumplimiento fiel y correcto de esa disposición estatutaria, deben aplicar las sanciones que ella determina siempre que los hechos denunciados resulten ciertos y probados.

No le es dado a la Corte Electoral, en el planteamiento aquí formulado, proceder a realizar actos de indiscutible carácter administrativo, como sería el de proceder a la destitución de funcionarios de ese Organismo*.

ANEXO 1

Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*

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

No pretendemos ahora reiterar o reelaborar lo dicho en esos estudios, ni, tampoco, hacer un análisis general del régimen jurídico de los partidos políticos en Uruguay. Nuestro propósito es, únicamente, el de sistematizar las normas constitucionales vigentes sobre los partidos, con la finalidad de precisar el concepto que, respecto de ellos, resulta de la Constitución y las bases que, con referencia a su estatuto jurídico, surgen de la Carta. Pretendemos, por lo tanto, hacer un análisis exclusivamente jurídico, dejando de lado, sin que ello implique desconocer su importancia, todo estudio histórico, sociológico o político del tema.

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

2. Ignorados por la Constitución de 1830, actuantes, pese a ello, en la historia de Uruguay desde el comienzo del proceso político posterior a la Independencia, reconocidos por la legislación electoral desde fines del siglo pasado, aceptados en forma expresa, como supuestos políticos ineludibles de la organización institucional, en la Constitución de 1918 primero,² y después, en forma más acentuada, en las Cartas de 1934³ y 1942,⁴ fueron múltiples también las normas de la Carta de 1952 que se refirieron expresamente a los partidos políticos.⁵

Sin embargo, este proceso no culminó en la Constitución de 1952 en normas dirigidas a regular su organización interna y su funcionamiento, así como a definir, precisa y expresamente, sus elementos y caracteres.⁶

3. La Constitución de 1967, en cambio, si bien continuó con referencia a los partidos el proceso iniciado en 1918 —proceso caracterizado por el hecho de dar supuesta su existencia y regular sólo en algunos casos su actuación—, agregó una norma sustantiva, el artículo 77 ordinal 11º, destinada a establecer las bases concretas de su estatuto jurídico. Este texto, que constituye una ineludible y necesaria etapa del proceso iniciado en 1918 es, en la materia objeto de nuestro estudio, el que presenta hoy mayor interés.

4. En la Carta de 1967, la *coparticipación*⁷ política necesaria que se encontraba en las Constituciones de 1918, 1934 y 1952⁸ ha dejado de existir como principio constitucional. Pero sigue siendo posible, según las cambiantes circunstancias históricas y jurídicas, sin llegar por ello a ser preceptiva⁹ y, asimismo, subsisten casos en que las normas de la Constitución vigente, interpretadas considerando la realidad actual de la vida política uruguaya, implican el imprescindible acuerdo y la conjunción necesaria de los dos partidos históricos.¹⁰

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

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

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

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

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

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

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

e indirectamente por los Poderes representativos que establece la Constitución y de acuerdo con lo que ella dispone.

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

Los partidos sólo podrán tener, por tanto, la atribución de difundir su pensamiento político, social y económico, es decir, gubernamental, y la de organizar y encauzar la actividad del Cuerpo Electoral, para que éste se pronuncie, por medio del sufragio, en los casos y formas previstos por la Constitución.

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

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

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

8. A pesar de que el partido político es una asociación, por lo que, en lo pertinente, le es aplicable el artículo 39 de la Constitución, la posibilidad, prevista genéricamente en la Carta, de que la ley declare la ilicitud de una asociación, no se puede referir al caso de los partidos políticos, salvo cuando “por en medio de la vio-

lencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad” (Art. 80 Inc. 6º).¹⁶

Como ya expresamos, la ley no puede declarar ilícito a un partido político por una razón ideológica.¹⁷ Sólo en el caso previsto por el artículo 80 ordinal 6º, o cuando el pretendido partido no sea tal, sino que se trate de una mera asociación que bajo el rótulo de partido tenga objetivos no políticos o persiga fines políticos por medios ilícitos no autorizados por el orden jurídico, podrá la ley, actuando dentro de los límites previstos por la Constitución, declarar su ilicitud y prohibir su actuación.¹⁸

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

Aunque no existen normas generales al respecto, ello resulta de los principios aplicables. Sólo podría plantearse el problema de si, en el caso de que una ley futura regulara el régimen de afiliación a los partidos políticos, podría limitarse ese derecho, excluyendo a los extranjeros que no fueran ciudadanos legales¹⁹ o que no tuvieran el derecho al sufragio previsto, para determinados extranjeros, por el artículo 78.

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

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

Pese al reconocimiento del derecho de todo ciudadano a afiliarse al partido político que desee, ciertos funcionarios no pueden formar parte de comisiones o clubes políticos (Art. 77 ordinales 4º

y 5º), lo que significa que estos funcionarios no pueden estar afiliados o integrar un partido.

Asimismo existe la prohibición expresa para determinadas personas, de actuar en los organismos directivos de los partidos (Art. 77-5º), prohibición también aplicable, dada la generalidad de la norma, al caso previsto en el ordinal 4º del artículo 77.

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

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

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

Si bien la ley puede, dentro de ciertos límites, como lo ha hecho,²⁰ reglamentar este derecho en función de la historia, la realidad política, los antecedentes y la necesidad de evitar confusiones, no hay duda de que no puede impedirse el derecho a elegir una denominación que responda a la voluntad de los integrantes del partido. Toda limitación, para ser compatible con el sistema constitucional, deberá ajustarse estrictamente a objetivos racionalmente admisibles para el orden jurídico y respetar los principios generales en que se funda nuestro régimen en la materia. Por lo demás —y esta afirmación sirve para todos los casos antes enunciados— las limitaciones al principio fundamental de la libertad deben ser interpretadas restrictivamente.

El derecho del partido político a actuar con libertad se integra con los derechos que resultan de las normas que reconocen la li-

bertad de emisión del pensamiento por todos los medios y en toda materia, sin necesidad de previa censura (Art. 29) y de la referente a la libertad de reunión pacífica y sin armas (Art. 38), que la Constitución garantiza no sólo a los habitantes individualmente considerados, sino también a los partidos como tales.

Por último, el partido político, en cuanto asociación, y por el hecho de ser una persona jurídica,²¹ a la que la Constitución reconoce el derecho de actuar por medio de sus autoridades, puede ser titular de diversos derechos de contenido patrimonial, en especial el de propiedad, garantizado por el artículo 32 de la Carta.²²

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

La actuación en la política es un deber moral de todo ciudadano; el voto es una obligación jurídica específica (Art. 77 Ord. 2º), pero no existe obligación de especie alguna con respecto a la actuación necesaria en un partido político.

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

a) El artículo 58 inciso 1, al disponer que *los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política*,²³ usa esta expresión como sinónimo de partido político, es decir, que comprende tanto al partido como a un sector partidario e, incluso a una asociación que, desarrollando actividad política, no tenga o no haya cumplido con las exigencias o los requisitos legales exigidos para actuar como partido. De tal modo el funcionario debe estar al servicio de la Nación y no, de un partido político o grupo político cualquiera que sea su denominación.

De esta afirmación normativa se extren múltiples conclusiones respecto de la naturaleza de la relación funcional. El funcionario puede integrar y actuar en un partido político. Su actividad

en este sentido es libre. Pero, en cuanto funcionario, está al servicio de la Nación, sólo depende de la estructura jerárquica en la que presta servicios y su labor, no puede estar dirigida a beneficiar, favorecer o perjudicar a uno o a varios partidos políticos.

Asimismo, *a contrario sensu*, la Administración pública, en cuanto no es Administración de un partido, no puede hacer distinción alguna para el ingreso, el ascenso y, en general, para la consideración de los derechos y deberes funcionales, con excepción de la que se base en la consideración de los talentos y virtudes (Arts. 8 y 76),²⁴ ni puede, con su acción, intentar favorecer o perjudicar a un partido político, porque su objetivo es única y exclusivamente, el mejor servicio público.

b) El inciso 2 del artículo 58 establece: *No podrán constituirse agrupaciones con fines proselitistas utilizándose las denominaciones de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determine entre sus integrantes.*²⁵

Esta disposición, dirigida a poner fin a una práctica viciosa,²⁶ y a asegurar más eficazmente la libertad política, prohíbe, en ciertos casos, la constitución de *agrupaciones con fines proselitistas*. El partido político es una agrupación con fines de proselitismo político electoral y, por lo tanto, se incluye dentro de la prohibición genérica hecha por la Constitución, la prohibición específica de constituir partidos políticos que utilicen las denominaciones de reparticiones públicas o invoquen el vínculo que la función determina entre sus integrantes.

c) El artículo 59²⁷ hace aplicable el Estatuto del Funcionario, que la ley ha de establecer, a los funcionarios *de la Corte Electoral y sus dependencias, sin perjuicio de las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos*.

Esta norma se incluyó en la reforma de 1952 y estuvo dirigida a dar fundamento constitucional a un régimen ya existente en los hechos, pero cuya legitimidad podía aparecer como dudosa. El sistema, que desde 1952 tiene base constitucional, tiene como objetivo el de permitir a los partidos políticos, a través de funcionarios de confianza, controlar el funcionamiento administrativo de la Corte Electoral y de todos los organismos que de ella dependen.

Es un régimen excepcional, derivado de la naturaleza de las competencias que cumple la Corte y que tiende a asegurar, a través de la existencia de la confianza partidaria en los funcionarios, un mejor control electoral.²⁸

Pero este régimen excepcional, para no ser desvirtuado, debe interpretarse teniendo en cuenta que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de un partido político. Consiguientemente el certificado de confianza partidaria no podrá significar nunca que los funcionarios electorales están a las órdenes del partido en vez de estar al servicio de la Nación. Son funcionarios que dependen de la Corte Electoral y no de los partidos políticos. Por esto, las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos, a que se refiere la Constitución, sólo podrán ser normas dirigidas a asegurar que los funcionarios electorales se encuentren, para el mejor cumplimiento del servicio público a su cargo, unidos por un vínculo especial de confianza con los partidos políticos.²⁹

d) El ordinal 3º del artículo 77, al establecer como una de las bases para el ejercicio del sufragio, la *representación proporcional integral*,³⁰ supone la necesaria existencia de los partidos políticos para la adjudicación de los cargos electivos de acuerdo con los sufragios obtenidos por los partidos, y dentro de ellos, por los sublemas y listas.

Pero además, esta norma ha tenido una fundamental importancia política, en cuanto la aplicación de la representación proporcional tuvo como efecto no sólo el mantenimiento de la existencia de los partidos menores, de los llamados partidos de ideas, sino que también, combinada con el doble voto simultáneo, ha provocado o mejor dicho institucionalizado, la ruptura de la unidad de los partidos tradicionales, divididos permanentemente, sin perjuicio de su unidad formal bajo el lema, en grupos diversos, con candidatos diferentes e incluso opuestos, en muchas ocasiones, en lo que respecta a las soluciones gubernamentales.³¹

e) El artículo 77 ordinal 4º inciso 1, luego de prohibir a ciertos funcionarios todo acto político, público o privado, salvo el voto, no incluye en esta prohibición:

la concurrencia de los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados a los organismos de los Partidos que tengan como cometido específico el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración.

Esta norma, incluida en la reforma de 1952 debido al reconocimiento de que era *natural* el contacto de estos funcionarios con los demás gobernantes,³² se refiere a los organismos partidarios que tengan como cometido el estudio de las cuestiones de gobierno, legislación y administración. Parte, por tanto, del reconocimiento de la importancia de la consideración, en el seno de las autoridades partidarias, tanto nacionales como departamentales, de estas cuestiones, y, sobre la base de este reconocimiento, establece una excepción a la prohibición impuesta en el ordinal 4º del artículo 77. Presupone, asimismo, que los partidos tienen organismos dedicados a la consideración específica de los problemas gubernamentales en sentido lato. Estos organismos partidarios así denominados por la Constitución, derivan su existencia de las cartas orgánicas respectivas. No existiendo un estatuto legal que reglamente la disposición constitucional, debe entenderse que toda autoridad partidaria, cualquiera que sea su denominación y cualquiera que sea su ámbito de acción (nacional o departamental), que tenga entre sus competencias el estudio específico de los problemas a que se refiere la Constitución, se incluye dentro de la previsión hecha por la Carta.

El mismo ordinal 4º del artículo 77, inciso 2, establece que la denuncia a la Corte Electoral, órgano competente para conocer y aplicar las sanciones previstas por la Constitución para los delitos electorales, que se tipifican por la comisión de las conductas prohibidas por la Constitución, podrá ser hecha por *las autoridades nacionales de los Partidos*.³³

Es decir que a estas autoridades partidarias (Convenciones, Asambleas, Directorios, Juntas Ejecutivas, etc.), con la sola exigencia de que sean de carácter nacional, encomienda la Constitución la específica competencia de reglar, a través de la posibilidad de denunciar a la Corte Electoral, la aplicación de una norma dirigida a asegurar la libertad política y la verdad del sufragio. Si bien la Carta vigente no asigna ya a las autoridades partidarias

la competencia exclusiva de formular las denuncias ante la Corte, ya que comparten esta competencia con otros órganos, no por ello disminuye la significación del hecho de que la Constitución encomiende a las autoridades de los partidos esta delicada y fundamental atribución.

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

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

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

De tal modo la Constitución, al prohibir las candidaturas no partidarias, está reconociendo un carácter fundamental e ineludible del partido político, para el encauzamiento de la voluntad electoral del Cuerpo Electoral.³⁴

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

i) El artículo 79 inciso 1, es el resultado de un texto incluido en la reforma de 1952 y modificado en la Constitución de 1967.³⁵

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

La norma que hoy rige, en lo que interesa a este estudio, es decir el inciso 1, establece que la acumulación de votos por lema para cualquier cargo electivo, sólo puede hacerse en función de lemas permanentes, sin perjuicio de cumplirse, en todo caso, para la elección de Representantes, con lo dispuesto en la primera parte del artículo 88. Un lema para ser considerado permanente, debe haber participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria. La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara podrá modificar este requisito.³⁶

En primer término debe señalarse que la supresión de los incisos 2 y 3 del artículo 79 de la Constitución de 1952 pone término a un régimen excepcional en favor de los partidos que tuvieron un común origen histórico, sistema que parecería aplicable para los dos partidos tradicionales, pero que pensado para el caso del Partido Nacional dada la situación *de facto* en que éste se encontraba,³⁷ como consecuencia del decreto-ley 10.192 de 13 de julio de 1943 y de la disposición transitoria D de la Constitución de 1942, podía haber sido también aplicable a la situación de los Partidos Comunista y Socialista. En este sentido la supresión del texto de 1952, constituye una nueva afirmación del principio de la igualdad jurídica de los partidos.³⁸

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

La primera oración del inciso 1 del artículo 79, mantenida sin cambio alguno en 1967, constituye una disposición dirigida a beneficiar a los partidos políticos permanentes, únicos a los que puede aplicarse el régimen de doble voto simultáneo con acumulación de todos los votos emitidos por diversas listas bajo el mismo lema.

La Constitución de 1952 no definía en el artículo 79 el concepto de partido político permanente. Podría, entonces, estimarse que era de aplicación el artículo 12 de la Ley 9645 de 15 de enero de 1937, que consideraba partidos permanentes a aquéllos que hubieran intervenido en una elección nacional o en más de una elección departamental, cumpliendo con las demás disposiciones de las leyes de Registro Cívico Nacional y de Elecciones. Es decir, que los partidos permanentes debían cumplir con los requisitos exigidos por la ley de elecciones de 1925 (Art. 6, ley 7812) y, además, con los extremos previstos por el artículo 12 de la ley 9645 de 1937.

Sin embargo, el informe de la Comisión de Reforma Constitucional de la Cámara de Representantes de 21 de setiembre de 1951, decía que:

los nuevos partidos para poder acumular votos dados por diversas listas deberán demostrar que responden a una realidad de la opinión nacional cuando en dos elecciones han obtenido cargos legislativos.³⁹

La eventual discrepancia entre la ley 9645 de 1937 (una elección nacional o más de una elección departamental) y el criterio de la Comisión Informante de la Cámara de Representantes —discrepancia que, sin embargo, podía no ser tal, si se refería sólo al caso del inciso 2 del artículo 79 dado lo dispuesto por la disposición transitoria, letra O—, queda ahora, de cualquier modo, salva. En efecto, la segunda oración del inciso 1 del artículo 79, agregada en 1967, establece que un lema para ser considerado permanente, debe haber participado en el comicio nacional anterior, obteniendo representación parlamentaria. Se afilia, por tanto, el

nuevo texto constitucional a la solución de la ley 9645 de 1937 (haber intervenido en un comicio o elección nacional anterior), pero agrega un nuevo requisito: haber obtenido representación parlamentaria.

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

Es necesario finalmente tener en cuenta que la probabilidad de acumulación está otorgada a todos los partidos permanentes y no sólo a los dos partidos tradicionales,⁴⁰ como con error, se ha afirmado en algunas ocasiones.

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

La Constitución autoriza, sin embargo, a la ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, a modificar este concepto de partido permanente, al permitirle cambiar los requisitos exigidos por la segunda oración del inciso primero del artículo 79 (tercera oración).

Para los partidos accidentales, que serán los que no poseen las condiciones exigidas por la Constitución o por la ley que se dicte en el futuro según lo dispuesto en el ordinal 7º del artículo 77, se admite el sistema de lista, pero no el de doble voto simultáneo, es decir, acumulación de listas distintas bajo un lema común.⁴¹

La referencia a la elección de Representantes que hace el inciso 1 del artículo 79, significa que se permite, en este caso, la acumulación de listas distintas presentadas en diferentes departamentos, aun cuando se trate de partidos accidentales, a los efectos previstos por el artículo 88 de la Constitución, reglamentado por los artículos 8 y 9 de la ley 7912, complementaria de elecciones, de 22 de octubre de 1925.

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

j) El artículo 80 establece como causal de suspensión de la ciudadanía legal y del derecho que otorga el artículo 78, el hecho de *formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad*, entendiéndose por tales a los efectos de esta disposición las contenidas en las secciones I y II de la Constitución.⁴²

Es decir que un partido político (organización política), que tuviera este objetivo de destrucción de las bases fundamentales de la nacionalidad y que usara como medio para alcanzarlo la violencia o la propaganda que incitase a la violencia, traería como consecuencia para aquellos de sus integrantes que fueran ciudadanos legales o extranjeros en la situación del artículo 78, la suspensión de la ciudadanía o del derecho otorgado por este artículo.

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

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

De esta causal de suspensión de la ciudadanía—que no es aplicable a los ciudadanos naturales— resulta, asimismo, un criterio

de ilicitud que la ley puede utilizar para declarar que un partido político que entra en la tipificación dada por el artículo 80 ordinal 6º, es una asociación ilícita. Es lo que ha hecho la ley 9936 de 18 de junio de 1940 y, concretamente con respecto a los partidos políticos, el artículo 12 de la ley 9831 de 23 de mayo de 1939 que dispone que *el lema o denominación partidaria será negado a quienes constituyan organismos sociales o políticos que, por medio de la violencia, tiendan a destruir las bases de la nacionalidad.*⁴³

k) El artículo 88 al establecer el régimen de integración de la Cámara de Representantes, dispone que en el sistema de representación proporcional que se debe adoptar, se tomarán *en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país.*⁴⁴

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

No podría, en consecuencia, establecerse un sistema de listas de candidatos para la Cámara de Representantes, en el que éstas no estuvieran caracterizadas por un lema, es decir, en que no fueran las listas de un partido político.

l) El artículo 94 referente a la integración de la Cámara de Senadores, supone, al igual que el artículo 88, y también como aplicación concreta del régimen general previsto por el ordinal 9º inciso 2 del artículo 77, la existencia de un sistema que significa la intermediación necesaria de los partidos políticos en el proceso electoral.⁴⁵

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

Por último, el régimen de provisión de la Presidencia del Senado, en los casos en que el Vicepresidente de la República pasa

a ejercer la Presidencia, o cuando se produce la vacancia temporal o definitiva de la Vicepresidencia de la República, se hace en virtud de la colocación de los candidatos en la lista más votada del lema más votado (Art. 94 Inc. 3).

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

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

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

La elección de Presidente y Vicepresidente de la República es así, en la Constitución vigente, el resultado de candidaturas necesariamente presentadas por los partidos políticos. Pero además, para que sea factible la acumulación de listas diferentes, debe tratarse de listas pertenecientes a lemas permanentes (Art. 79).

De tal modo, no sólo es imposible la presentación de candidaturas no partidarias, sino que, para que juegue el sistema del doble voto simultáneo, tiene que tratarse de candidaturas incluidas en listas de un lema permanente, dificultándose así la posibilidad de conjunciones electorales bajo lema accidental para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.⁴⁶

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

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

o) En lo que se refiere a la Corte Electoral, cuatro de sus miembros titulares deberán ser representantes de los partidos y serán elegidos por la Asamblea General, por el sistema del doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le siga en número de votos (Art. 324).

La razón de ser de estos miembros representantes de los partidos,⁴⁷ constitucionalizada en 1952, aunque ya prevista en la Carta de 1942 (Art. 267) y asegurada legislativamente por ley 10.390 de 13 de febrero de 1943, primero, y por ley 11.004 de 24 de diciembre de 1947, después, radica en el interés de que en la Corte estén representadas las grandes corrientes de la opinión política. Los miembros partidarios tienen los mismos derechos y deberes de los restantes miembros de Corte y sólo se distingue el estatuto jurídico de unos y otros en los casos constitucionalmente previstos. Los miembros partidarios, aunque portavoces de los dos grandes partidos en la Corte Electoral, no son mandatarios de éstos, en el sentido que la expresión tiene en el Derecho privado, y no están unidos a los partidos por un vínculo esencialmente revocable.⁴⁸

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

Manifestación concreta del interés que la Carta asigna al control de los partidos en todo el proceso electoral, constituyen una

expresión específica más de la importancia institucional de los partidos en nuestro sistema político.

11. El ordinal 11º del artículo 77 fue incluido en la Reforma constitucional sancionada por el Poder Legislativo el 24 de agosto de 1966, plebiscitada el 27 de noviembre de 1966, mandada a publicar el 1º de febrero de 1967 y entrada en vigencia el 15 de febrero de 1967, con excepción de las secciones VIII, IX, X, XI y XVI que entraron a regir el 1º de marzo de 1967 (Disposiciones Transitorias A y B).

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

En efecto, ya las bases de reforma presentadas en 1965 por el Profesor Justino Jiménez de Aréchaga contenían una norma relativa a los partidos políticos, en que se hacía mención de algunas de las cuestiones reguladas luego por el ordinal 11º.⁴⁹ En cambio, ni el proyecto presentado a la Asamblea General el 28 de abril de 1966 por legisladores pertenecientes al Partido Nacional ni el proyecto presentado por iniciativa popular el 24 de mayo de 1966 y apoyado por diversos grupos del Partido Colorado,⁵⁰ contenían ninguna disposición que pudiese conceptuarse un antecedente del texto actual.

La fuente directa fue el proyecto interpartidario, elaborado por una Comisión Especial, aprobado por la Asamblea General el 24 de agosto de 1966 y sometido al plebiscito del 27 de noviembre junto con los otros tres proyectos. Este proyecto, que fue el triunfante en el acto plebiscitario, contó con el apoyo del Partido Colorado y de diversos sectores del Partido Nacional.⁵¹

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

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

En efecto, se ha dicho que contiene meras enunciaciones teóricas, sin sanción efectiva y que su efecto será únicamente, el de abrir el camino a la regulación legal.⁵² No conceptuamos exacta esta interpretación. El artículo 77-11º contiene normas diversas que aparejan distintas consecuencias jurídicas. Corresponde, en consecuencia, analizarlas por separado y precisar las conclusiones con respecto a cada una de ellas.

La primera oración del ordinal 11º del artículo 77 establece: *El Estado velará por asegurar a los Partidos políticos la más amplia libertad.*⁵³ Este texto, que afirma el principio fundamental en que se basa la existencia y actuación de los partidos políticos, no hace más que reiterar una verdad ya existente en nuestro sistema constitucional, que se derivaba de los principios generales del régimen, de la historia política de la República y de la realidad de la vida institucional del país.

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

En este sentido, entendemos que la prohibición de incluir en una lista de candidatos de un partido personas que notoriamente pertenezcan a otro ha quedado derogada. Esta prohibición fundada en una norma legal (Art. 6, ley 9831 de 23 de mayo de 1939), única disposición que regía en el momento, ya que el artículo 86 de la Carta de 1934, modificado por la ley constitucional de 30 de diciembre de 1936, quedó suprimido con la entrada en vigencia de la Carta de 1942,⁵⁴ sufrió una limitación por el artículo 79 inciso 3 de la Constitución de 1952 que, sin embargo, suponía la existencia de la prohibición, ya que sólo creaba un régimen permisivo excepcional para *las personas vinculadas a iracciones que pertenecieran a un mismo partido y que posteriormente adquirieran o emplearan un nuevo lema.*

Ahora, al suprimirse el inciso del artículo 79 de la Carta de 1952, y afirmarse expresamente el principio de libertad, no puede existir ya prohibición alguna para que cualquier persona, libremente, figure en la hoja de votación de cualquier partido.⁵⁵

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

El ordinal 11º del artículo 77 impone, asimismo, a los partidos políticos el deber de *ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades* (Inc. a).⁵⁶

Esta exigencia constitucional no constituye una disposición de tipo programático sino que, por el contrario, es una norma jurídica perfecta que impone un deber y lo hace inmediatamente exigible.⁵⁷ Es una norma que, como consecuencia de lo dispuesto por otras normas constitucionales y legales, que deben integrarse armónicamente para una adecuada interpretación, resulta aplicable jurídicamente. Al obligar a una conducta concreta y crear derechos y deberes correlativos, supera el carácter meramente programático que algunos creyeron ver en ella.

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

propaganda que incite a la violencia, de destruir las bases fundamentales de la nacionalidad.

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

Si un partido no tiene autoridades electas democráticamente, los órganos de la justicia electoral pueden, a nuestro juicio, directamente y sin necesidad de ninguna nueva previsión legal expresa negarse a registrar la denominación partidaria y los nombres de las personas que componen sus autoridades ejecutivas nacionales y locales (Art. 6 de la ley 7812 de elecciones).

Finalmente, de esta disposición resulta una conclusión muy importante. Si la Constitución ha creado la Corte Electoral para entender en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 322 ordinal a) y si impone a los partidos políticos el deber de ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades (Art. 77 Ord. 11º), debe concluirse que existe un órgano creado por la Constitución al que se le encomienda entender en estos actos electorales internos de los partidos políticos. Como consecuencia de ello, de la atribución de una facultad a una autoridad pública, la norma constitucional no dejará de aplicarse por falta de reglamentación, ya que ésta habrá de ser suplida recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales del Derecho y a las doctrinas generalmente admitidas (Art. 332).

Bajo el régimen de la Carta de 1952 decíamos que sólo en el caso de que la Constitución impusiera necesariamente la existencia de actos electorales para elegir a las autoridades partidarias, podría concluirse que la Corte Electoral sería competente para controlar los actos electorales internos de los partidos políticos.⁵⁸

Este supuesto, que no se daba en la Carta de 1952, existe ahora, por lo que entendemos reiterando la opinión ya expresada, que

la existencia de actos electorales necesarios para integrar los órganos directivos de los partidos políticos significa que la Corte Electoral tiene competen-

cia respecto de ello, en virtud del sentido amplio que la expresión *actos electorales* posee en el texto constitucional.

Y esta competencia constitucional existirá aunque no haya una norma legal expresa, bastando que el régimen electivo para la integración de los órganos directivos de los partidos políticos se establezca preceptivamente.⁵⁹

12. Finalmente el artículo 77-11º obliga a los partidos políticos a *dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente* (Inc. b).

La Constitución no impone directamente al partido político la obligación de tener Carta Orgánica y Programa de Principios —extremos por lo demás ya existentes en la vida política uruguaya y que la futura ley reglamentaria podrá regular—,⁶⁰ sino que presupone esta obligación y se limita a obligar a los partidos a que den a estos documentos la máxima publicidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin perjuicio de ello, en función de la realidad histórica y social del país, la Constitución y la ley han definido un estatuto excepcional en beneficio de los partidos permanentes. De igual modo, la existencia actual de normas referentes a mayorías especiales, supone la consideración constitucional de las consecuencias del hecho histórico y político de que la República tradicionalmente se divide en dos partidos que recogen más del ochenta y cinco por ciento del electorado, partidos que responden a una constante, equilibrada y verdadera división de la República y que, en los últimos años han iniciado un proceso de rotación en el poder.⁶¹

A los partidos se les reconoce y regula como elementos necesarios e ineludibles para la formación de la voluntad política del Cuerpo Electoral y, por ello, todos los actos electorales deben rea-

lizarse sobre la base de listas elaboradas por los partidos e individualizadas con su lema.

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

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

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

14. Con razón Barbagelata decía en un reciente estudio:

Y tanto, que si hace cincuenta años Aréchaga pudo decir enfáticamente que la gran cuestión de los gobiernos representativos —y del gobierno uruguayo— era la cuestión electoral, ahora, media centuria después, parafraseando al ilustre Maestro, cabe expresar que la gran cuestión de los gobiernos democráticos —y, especialmente, del gobierno democrático que el Uruguay aspira a practicar con autenticidad—, es y habrá de seguir siendo por un largo término, la cuestión de los partidos políticos.

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

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

Notas

- 1 HÉCTOR GROS ESPIELL, *Los Partidos Políticos en la Constitución uruguaya*, Centro Estudiantes de Derecho, Montevideo 1965; HÉCTOR GROS ESPIELL, *Periodismo y Derecho*, Montevideo 1965, p. 121 y 242; HÉCTOR GROS ESPIELL, *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo 1966, p. 64-69, 149 y 150.
- 2 Artículo 9, ordinal 2º; artículo 82; Ley 8.902 de 27 de octubre de 1932.
- 3 Artículo 57; artículo 68, ordinales 4º y 5º, artículos 85, 86, 87, 88; artículo 149; artículos 163, 164, 183; artículos 237, 239; Ley Constitucional 9.644 de 30 de diciembre de 1936, artículo 1 (Arts. 85, 84, 88, 144, 163, 164, 237, 240); artículo 3.
- 4 Artículos 57, 68 ordinales 4º y 5º, 78, 85, 87, 148, 162, 277; Disposición Transitoria D.
- 5 Artículos 39, 58, 59, 77, 79, 80, 88, 94, 96, 158, 161, 187, 261, 262, 275, 287, 322, 324, 325, 326, 327 y Disposición Transitoria O.
La importancia de los partidos, no sólo en la vida política uruguaya y en cuanto al funcionamiento real del sistema de gobierno, sino también en la propia Carta de 1952, por la función que implícitamente ésta les asigna a través de reiteradas referencias a su existencia y a su acción, permitió afirmar en 1951, en el Informe en minoría de la Comisión de Reforma Constitucional de la Cámara de Representantes que el Proyecto, luego aprobado: "subordina la Constitución a los partidos y traslada el Gobierno desde las instituciones hacia los comités partidarios". (*Reforma Constitucional de 1951*, Montevideo 1952, t. I, p. 675).
- 6 Esta omisión del sistema constitucional uruguayo, suplida, en parte, por la aplicación de los principios generales del propio sistema, es tanto más destacable si se tienen en cuenta los ejemplos brindados por el Derecho comparado en algunas Constituciones posteriores a 1918 y, en especial, en el movimiento constitucional operado después de la finalización de la guerra de 1939-1945 (HÉCTOR GROS ESPIELL, *La Corte Electoral*, p. 53-59).
- 7 HÉCTOR GROS ESPIELL, Prólogo a MARTÍN C. MARTÍNEZ, *Ante la nueva Constitución*, p. XXIV y XXV (Montevideo 1964); HÉCTOR GROS ESPIELL, *Esquema...* cit., p. 140; *El proceso de la reforma constitucional*, "Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales" Nº 19, Montevideo 1967, p. 15.
- 8 Esta *coparticipación* necesaria, se tradujo en la Constitución, especialmente en 1934 y 1952, en reiteradas referencias a los partidos políticos y la previsión expresa de que la integración de diversos órganos se hacía en base a una distribución de cargos fundada en los resultados electorales de los dos partidos mayoritarios. En la Constitución de 1952 la coparticipación estaba impuesta para la integración del Consejo Nacional de Gobierno (Art. 151) y los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Art. 185).
- 9 Artículos 174, inciso 4 y 187. Los Ministros designados en marzo de 1967, con el Partido Colorado teniendo mayoría en ambas Cámaras, fueron todos ciudadanos integrantes del Partido Colorado. Al estar ausente la Lista 15 del Gobierno, se planteó el problema del apoyo parlamentario, frente al texto del artículo 174 inciso 4, norma igual a la del artículo 162 de la Constitución de 1942. La forma de cumplir con la exigencia constitucional del apoyo parlamentario fue bajo la Constitución de 1942, objeto de un largo debate político y jurídico, que puede volver a plantearse ahora. El problema se estudia exhaustivamente en JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. 71, p. 14-15. Hasta hoy, pese a los varios cambios ministeriales habidos bajo la presidencia de Pacheco Areco, a partir de diciembre de 1967, se ha mantenido un gabinete totalmente colorado.

Con referencia a la integración de los Directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, la Constitución de 1934 establecía un sistema fundado necesariamente en la coparticipación (artículo 183); la Constitución de 1942, en cambio, no la imponía (Art. 180), pero algún gobierno la admitió —y fue llamada en ese momento (1947-1950) *coincidencia*— traduciéndose en la integración bipartidista de los Directorios de los Entes. La Carta de 1952 volvió a la coparticipación institucionalizada (Art. 187). La Constitución vigente, en cambio, no impuso la referida forma de coparticipación (Art. 187) (HÉCTOR GROS ESPIELL, *El proceso de la reforma constitucional*, "Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", N° 19, Montevideo 1967, p. 15). El sistema vigente, naturalmente, no excluye la coparticipación posible en lo que se refiere a la integración de los Directorios e, incluso, puede decirse que, por la mayoría exigida por el artículo 187, ella está prevista y puede resultar, según la integración del Senado, una solución política imprescindible. Al formarse en 1967 los primeros Directorios de su Gobierno, el Presidente Gestido no los integró en base a una coparticipación bipartidaria, si bien designó, a título personal, a algunos militantes nacionalistas, y a ciertos técnicos apolíticos.

- 10 Artículos 208 inciso 2, 236 (con respecto a esta norma, sin embargo, el nuevo régimen automático de provisión debilita el principio del necesario acuerdo interpartidario), 308 (con igual observación) y 322.
- 11 HÉCTOR GROS ESPIELL, *Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*, Centro Estudiantes de Derecho, p. 17-19; ANÍBAL LUIS BARBADELATA, *Estatuto de los partidos políticos*, en "Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya", Instituto de Estudios Políticos para América Latina, Montevideo 1967, p. 47.
- 12 Este principio fue aceptado, sin duda, por las normas dirigidas a defender y asegurar la preeminencia de los partidos tradicionales (Constitución de 1952, Art. 79 y disposición transitoria O y leyes de lemas de 1934 y 1939). Estas normas, aplicables en teoría a todos los partidos políticos, supongan, en los hechos, la existencia de un estatuto especial para los partidos tradicionales. El artículo 79 de la Constitución de 1952, ha terminado con los aspectos de este sistema que dieron, en su momento, origen a críticas más duras. Nuestra opinión al respecto puede consultarse en: *El Partido Nacional y la reforma de la Constitución*, "La Reforma y los Partidos Tradicionales", Montevideo 1953, p. 293; *Esquema ... cit.*, p. 144. Ver, asimismo *La Reforma Constitucional de 1951*, t. I, p. 672 y 675; JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución de 1952*, t. II, p. 92.
- 13 El control de los actos electorales internos de los partidos políticos por la Corte Electoral, no se ha realizado nunca en Uruguay. Era ya posible constitucionalmente, para nosotros, bajo la Constitución de 1952, pero hubiera requerido una ley previa (HÉCTOR GROS ESPIELL, *La Corte Electoral*, Montevideo 1960, p. 286). La solución, en virtud del actual ordinal 11° del artículo 77, ha cambiado y la exponemos al analizar este texto (*Infro*, § 11).
- 14 Artículos 59 ordinal D, 77 ordinal 4° y 324.
- 15 Sobre este interesantísimo problema: HÉCTOR GROS ESPIELL, *Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*, Centro Estudiantes de Derecho, p. 9 y 10 y *Periodismo y Derecho*, p. 121 y 242.
- 16 La resolución 1788/967 del 12 de diciembre de 1967, disolvió diversas asociaciones ilícitas por buscar "la destrucción del régimen institucional de la República mediante la lucha armada" (Considerando 1°). Estas asociaciones fueron: "Federación Anarquista Uruguaya", "Grupo de Independientes de Época", "Movimiento de Acción Popular Uruguaya", "Movimiento de Izquierda Revolucionaria", "Movimiento Revolucionario Oriental" y "Partido Socialista" (Resultando 4°). El texto de la resolución y un agudo estudio de HORACIO CASSINELLI MUÑOZ, *La disolución de organizaciones políticas* —de severa crítica a la referida resolución, pero que no pone en duda la posibilidad de declarar la ilicitud de la acción de un partido por el hecho de que tienda por la violencia o por propaganda que incitare a la violencia, a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad— se encuentra en "Rev. D.J.A.", Montevideo, t. 65, p. 266.
- 17 *Periodismo y Derecho*, p. 121.
- 18 Parece sostener una posición distinta, en el sentido de que la ley puede, discrecionalmente, declarar ilícito a un partido político, el señor CARLOS Balsa en *Estatuto jurídico constitucional de los partidos políticos uruguayos*, diario "Hechos", Montevideo, 17 de junio de 1967. Sobre la inconstitucionalidad de la ley 9.936 de 18 de junio de 1940, por violar estos principios, nos hemos extendido en nuestro estudio: *Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*, p. 19 y s.
- 19 En el régimen constitucional uruguayo los ciudadanos son naturales o legales (Art. 73). Los ciudadanos legales son los extranjeros que han ejercido el derecho que les otorga el artículo 75. Para la doctrina predominante —y es también nuestra opinión—, los ciudadanos legales no obtienen la nacionalidad uruguaya. Son, por tanto, ciudadanos extranjeros. Por ello nos referimos en el texto a "los extranjeros que no fueran ciudadanos legales".

- 20 Artículo 1, ley 9.831 de 23 de mayo de 1939; artículo 1, ley 10.192 de 13 de julio de 1942, y Constitución de 1942, disposición transitoria D.
- 21 Ley 9.524 de 11 de diciembre de 1935, artículos 1 y 2.
- 22 Artículo 7, ley 9.524 de 11 de diciembre de 1935. El artículo 9 libera de todo gasto las gestiones relacionadas con el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos. Los inmuebles propiedad de los partidos, destinados a sedes de las organizaciones, están exonerados del pago de la contribución inmobiliaria (Art. 74, ley 11.490 de 18 de setiembre de 1950). El inciso 7 del artículo 134 de la ley 12.802 de 30 de noviembre de 1960 los incluye en la exoneración prevista por el artículo 69 de la Constitución y el artículo 69 de la ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961, exonerando a los donantes a los partidos políticos de todo impuesto nacional originado en sus actos de liberalidad.
- 23 Este texto aparece en la Carta de 1934 como primera oración del inciso 1 del artículo 57. Pasó en la Carta de 1952 a ser la primera oración del inciso 1 del artículo 58, en un texto igual al vigente.
- 24 Consulta elevada al Consejo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales el 5 de marzo de 1963 en: *Periodismo y Derecho*, p. 206.
- 25 La norma nace en la Reforma de 1952 (Art. 58, Inc. 2) y se mantiene sin cambio en la Carta vigente.
- 26 *La Reforma Constitucional de 1951*, Montevideo 1952, t. I, p. 639.
- 27 El actual artículo 59 tiene su origen en los incisos 2 y 3 del artículo 57 de la Constitución de 1934, que no sufrió modificación en 1942. En 1952 el inciso 2 del artículo 57 pasó a ser el acápite de un nuevo artículo, el 59, que agregó los ordinales A, B, C, D y E. El inciso 3 del artículo 57, pasó a ser con modificaciones, el artículo 61. La Carta vigente mantuvo sin cambio estos textos de la Constitución de 1952.
- 28 HÉCTOR GROS ESPIELL, *La Corte Electoral*, p. 245 y siguientes.
- 29 HÉCTOR GROS ESPIELL, *La Corte Electoral*, p. 247. La enumeración de las normas dirigidas a asegurar y organizar esta confianza partidaria y la descripción del régimen, en sus antecedentes y en su situación actual, puede consultarse en la obra citada, p. 245 y s.
- 30 El actual ordinal 3º del artículo 77 aparece en la Constitución de 1918 y se mantiene inalterable en las Cartas de 1934 y 1942 (Art. 68), así como en las de 1952 y 1967 (Art. 77).
- 31 MARTÍN C. MARTÍNEZ, *Ante la nueva Constitución*, Capítulo IV, parte II, ed. Clásicos Uruguayos, Montevideo.
HÉCTOR GROS ESPIELL, *¿Debemos abandonar la representación proporcional?*, "Rev. D.J.A.", t. 46, p. 225.
- 32 *La Reforma Constitucional de 1951*, t. I, p. 642.
- 33 En las Constituciones de 1934, 1942, 1952 sólo estas autoridades podían hacer la denuncia. La reforma de 1967 atribuyó este derecho también a las dos Cámaras y al Poder Ejecutivo.
- 34 Esta concepción excepcional del partido político que efectúa la Constitución, se desarrolla y, si se quiere, se acentúa por la ley, al disponer el reintegro, dentro de ciertos límites, de los gastos electorales de los partidos, ya sea por la vía del reintegro de los costos de impresión de las hojas de votación (Art. 30, ley 8.312 de 17 de octubre de 1928; Art. 1, ley 11.603 de 18 de octubre de 1950) o del pago directo de "los gastos de los partidos o grupos políticos" en las elecciones (Art. 1, ley 12.145 de 19 de octubre de 1954 y Art. 1, ley 12.561 de 21 de octubre de 1958). La solución, sin embargo, no resulta de una norma permanente, sino de disposiciones legislativas específicas, dictadas para cada acto electoral.
- 35 El artículo 79 de la Constitución de 1952 tenía tres incisos. El inciso 1 es el antecedente del actual inciso 1 del artículo 79, que agregó dos oraciones al texto original. Los incisos 2 y 3 establecían un régimen excepcional para la acumulación de votos entre fracciones que pertenecieron a un mismo partido y que posteriormente adquirieron o emplearon un nuevo lema (Inc. 2), permitiendo, asimismo, que las personas vinculadas a fracciones que pertenecieron a un mismo partido y que posteriormente adquirieron o emplearon un nuevo lema fueran incluidas en las listas de candidatos de esas fracciones (Inc. 3), derogando así, para esos casos, la norma incluida en el artículo 6 de la ley 9.831 de 23 de mayo de 1939 (*Periodismo y Derecho*, p. 226).
Este régimen de la Carta de 1952, de evidente proteccionismo hacia los partidos tradicionales, fue severamente criticado, aunque, en verdad, se fundó en la constitucionalización de la realidad política del país, en una voluntad de defender y mantener la división partidaria existente (*Esquema...* cit., p. 144); MARTÍN R. ECHIGOYEN, *Constitucionalizar la realidad viviente de nuestro país* y AL-

VARO VARGAS GUILLETTE, *La acumulación de votos por lema*, en "El Partido Nacional y la Reforma de la Constitución", p. 228 y 241. Las críticas se encuentran resumidas en JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución de 1952*, t. II, p. 92-95.

- 36 El artículo 79 inciso 2 del proyecto presentado por legisladores nacionalistas a la Asamblea General decía: "Un lema para ser considerado permanente debe haber participado en dos comicios nacionales ordinarios consecutivos, obteniendo en ambos representación parlamentaria". Dentro de una estructura similar a la del texto constitucional vigente—del que es la fuente— imponía un sistema más exigente: "dos comicios nacionales ordinarios consecutivos" y no contenía la actual oración tercera: "La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá modificar dicho requisito".
En cambio el proyecto colorado presentado por iniciativa popular, tenía una estructura totalmente diversa, suprimía toda referencia constitucional a los partidos permanentes y accidentales a los efectos de la acumulación de votos y afirmaba genéricamente la aplicación del sistema de doble voto simultáneo, en un régimen basado en lemas y sublemas, cuyo tratamiento debería ser igualitario, siendo enteramente libre la integración de las listas de candidatos.
El proyecto interpartidario—fuente directa del texto actual—siguió la arquitectura del proyecto nacionalista.
- 37 El Partido Nacional, dividido formalmente en dos sectores, como consecuencia política del golpe de Estado de 1933, división fundada en una escisión manifestada desde antes, actuó electoralmente desde 1942 en dos lemas distintos (Partido Nacional y Partido Nacional Independiente) que no acumulaban sus votos. El proceso de unificación comienza con efectividad en 1954 y se concreta totalmente en 1958 (*Esquema...* cit., p. 149).
- 38 HORACIO CASSINELLI MUÑOZ, *Primeras reflexiones sobre la nueva Constitución*, "Cuadernos de síntesis" N° 2, enero de 1967, p. 39; ANÍBAL LUIS BARBAGELATA, *op. cit.*, p. 47.
- 39 *Reforma Constitucional de 1951*, t. I, p. 644.
- 40 JULIO M° SANGUINETTI y ALVARO PACHECO SERE, *La nueva Constitución*, Montevideo 1967, p. 65.
- 41 *Reforma Constitucional de 1951*, t. I, p. 644.
- 42 Esta disposición nació en la Carta de 1934 (Art. 70-7°). Se mantuvo en 1942 (Art. 70-7°), y 1952 (Art. 80-7°). La Constitución vigente le agregó: "o de propaganda que incitase a la violencia".
- 43 Ver nota 16, p. 228.
- 44 La referencia aparece en la Carta de 1942 (Art. 78). La inexistencia del precepto había permitido justamente considerar derogado por la Corte Electoral, por imperio constitucional, el régimen del tercer escrutinio establecido por la ley. "Rev. D.J.A.", t. 36, p. 235.
- 45 El régimen de previsión expresa de la existencia de partidos políticos en la integración del Senado aparece en la Carta de 1934 (Arts. 85 y 86). La Constitución de 1918 no se refería a los lemas o a los partidos (Arts. 26 y 27). Pese al cambio ocurrido en 1942, se mantuvo lo esencial del sistema nacido en 1934, en cuanto a que la Constitución previera que es en base a los votos obtenidos por el lema, que se aplica el sistema previsto para la integración del Senado (Art. 87). El régimen continuó con respecto a esta cuestión, sin alteraciones, en 1952 y 1967 (Arts. 95 y 96°).
- 46 Esta dificultad es aún mayor si se considera que las listas de candidatos para Presidente y Vicepresidente de la República no pueden estar en hojas separadas, de acuerdo con el régimen establecido por el artículo 79.
- 47 Ya la ley 7.690 de 9 de enero de 1924 previera la existencia de delegados de los partidos ante la Corte (Arts. 181, 182 y 183), y atribuía a los partidos políticos la posibilidad de fiscalizar y controlar todos los actos y procedimientos de las autoridades y oficinas electorales (Art. 179). Igualmente la ley de elecciones 7.812 de 1925 previó la existencia de dos delegados de las fracciones políticas en las Comisiones Receptoras de Votos (Arts. 58, 63, 70, 72, 74, 78 y 112), y en las Comisiones Escrutadoras (Art. 126) y reglamento, en general, la institución de los Delegados Partidarios (Arts. 166 a 172 y Ley 8.312 de 19 de octubre de 1928, Art. 26).
- 48 El estudio minucioso del estatuto jurídico de los miembros partidarios, el análisis de la tesis opuesta y el amplio fundamento de la que se afirma en el texto, se encuentra en nuestra obra: *La Corte Electoral*, p. 159 y s.
- 49 *El proceso de la reforma constitucional*, p. 23, nota 24.
- 50 *Op. cit.*, p. 16 y 17.
- 51 *Op. cit.*, p. 17-25.

- 52 JULIO MARÍA SANGUINETTI y ALVARO PACHECO SERE, *op. cit.*, p. 65.
- 53 Constitución francesa de 1958, artículo 4: "Los partidos y agrupaciones políticos concurren a la expresión del sufragio. *Se forman y ejercen su actividad libremente*. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia".
- Constitución italiana de 1947, artículo 49: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir, según el método democrático, a determinar la política nacional".
- Ley fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949, artículo 21, ordinal 1: "Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su *creación es libre*. Su organización interior debe ser conforme a los principios democráticos. Deben rendir cuenta públicamente del origen de sus recursos".
- 54 *Periodismo y Derecho*, p. 226-228.
- 55 HORACIO CASSINELLI MUÑOZ, *op. cit.*, p. 40.
- 56 Sobre la cuestión de la democraticidad interna, y el problema planteado, en especial por el artículo 49 de la Constitución italiana, ver *La Corte Electoral*, p. 57 y la bibliografía allí citada. De igual modo, aunque en este caso el problema es distinto, pues abarca los dos aspectos de la actividad de los partidos, ver Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, artículo 21, que distingue entre la organización democrática interna (Ord. 1) de los partidos y su ideología o actitud, que si es contraria al orden liberal y democrático o se dirige a eliminar o poner en peligro la existencia de la República, provoca la inconstitucionalidad del partido que es declarada por el Tribunal Constitucional Federal (Ord. 2).
- La Constitución francesa de 1958 en su artículo 4 parece referirse a la democraticidad externa. En efecto, la oración segunda dice: *Se forman y ejercen su actividad libremente*, y la tercera dispone sólo: *Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia*. El anteproyecto preparado por el Gobierno, no contenía ningún artículo sobre los partidos políticos. En cambio el redactado por el Comité Consultivo Constitucional incluía únicamente lo que actualmente es la tercera oración, sin ninguna referencia al problema regulado por la vigente oración segunda. (MAURICE DUVERGER, *Constitutions et Documents Politiques*, Paris 1966, p. 157 y 158). Es decir que no hay en el régimen francés ninguna norma constitucional expresa sobre la necesidad de una organización interna democrática. Ello no implica que no pueda llegarse interpretativamente a la conclusión afirmativa, sobre la base del análisis y de las consecuencias de la exigencia de que respeten, genéricamente, los principios de la democracia.
- 57 ANÍBAL L. BARRAGELATA, *op. cit.*, p. 48.
- 58 *La Corte Electoral*, p. 286; *Los partidos políticos en la Constitución uruguaya*, p. 25-27.
- 59 *La Corte Electoral*, p. 282.
- 60 La ley obliga a que los partidos políticos, para plantear el conocimiento de su personalidad jurídica (Arts. 1 y 2), presenten su "Carta Orgánica o Estatutos" y que éstos serán inscritos en un Registro Especial que llevará al efecto el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social (actualmente Ministerio de Cultura).
- 61 *Esquema de la evolución constitucional*, p. 148.

ANEXO 2

La Corte Electoral y las elecciones de la Universidad del Trabajo del Uruguay

I

1. Las sentencias de la Corte Electoral que anotamos, resuelven una serie de problemas que, por su importancia, merecen ser señalados.

Algunos de ellos ya habían sido objeto de consideración por la Corte Electoral. Otros, en cambio, se refieren a cuestiones que, por primera vez, son analizadas por la Corte.

2. La sentencia N° 17.796, al resolver la protesta interpuesta ante la Corte con motivo de la elección de dos delegados de los profesores para integrar el Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo, comienza por afirmar su propia competencia para entender en el asunto.

Conceptuamos que la Corte ha sentado una vez más, a este respecto, el criterio correcto.

En nuestra obra *La Corte Electoral* (Pag. 287-290) decimos sobre la cuestión:

Pero el concepto de *actos electorales* requiere aún otra precisión. En efecto la competencia de la Corte de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (Art. 322, Ap. a), ha planteado el problema de si

esta atribución se refiere a todos los actos electorales que deban realizarse para integrar órganos o servicios de carácter público creados constitucional o legalmente o si, en cambio, la competencia de la Corte sólo existe cuando hay una norma especial, de carácter constitucional o legal, que así lo establezca.

La cuestión ha sido objeto de una contradictoria jurisprudencia de la Corte, existiendo también, al respecto, otras opiniones jurisprudenciales y doctrinarias.

Para nosotros la solución adecuada es la primera, que reconoce a la Corte Electoral una amplia competencia. El fundamento de esta opinión debe buscarse en el sentido de que en la Constitución tiene la expresión actos electorales.

Es evidente, en primer lugar, que el texto constitucional no está limitado por el artículo 3 de la ley N° 7.690, que atribuía a la Corte sólo la decisión superior de los actos electorales a que se refería la propia ley y que, en consecuencia, todo acto electoral, aunque no esté previsto en la ley de enero de 1924 entra en la competencia de la Corte.

En segundo término la competencia del órgano está señalada en este aspecto por el artículo 322, Ap. c), y no se requiere, consiguientemente —y el constituyente no lo ha hecho—, que con referencia a las elecciones requeridas para integrar cada órgano, la Constitución diga expresamente que la Corte Electoral es competente.

La Constitución no ha calificado ni reducido a un caso especial el concepto de actos electorales y, por ende, el intérprete no puede entrar a efectuar distinciones que no están en el texto.

Cuando la Constitución ha querido precisar o reducir a un solo caso el concepto de acto electoral lo ha hecho expresamente. Tal es el caso de los artículos 77 numerales 9 y 78, en que para aclarar a que elecciones se refiere la norma, el texto agrega que se trata de elecciones por el Cuerpo Electoral. Pero como la Constitución prevé además de los casos ya estudiados en que emplea como sinónimos los términos elección y designación, otros de elecciones en las cuales no actúa el Cuerpo Electoral (por ej. Art. 191), es evidente que el sentido del término actos electorales usado en el artículo 322, Ap. a), no puede circunscribirse sólo a uno de los tipos de actos electorales previstos por la Constitución, aquellos en que actúa el Cuerpo Electoral.

En consecuencia no sólo respecto de las elecciones en que interviene el Cuerpo Electoral es competente la Corte, sino que esta competencia se extiende a todos los casos en que intervienen electorados especiales.

Es decir que la competencia de la Corte Electoral se refiere a todos los actos electorales y no sólo a aquellos en que actúa el Cuerpo Electoral, sin que ello

signifique, por las razones ya expuestas, que sea competente para intervenir en los casos específicos de designación por la Asamblea General.

Por último debe señalarse que no existe razón alguna para admitir esta competencia respecto de los actos electorales requeridos para integrar órganos, directorios, consejos o autoridades previstos en la Constitución y no llegar a la misma conclusión con respecto a las autoridades de las personas públicas creadas legalmente en que se establezca la elección como régimen de integración. Si existen actos electorales, sea cual fuere el electorado que debe actuar, para integrar un órgano, un directorio, un consejo, o las autoridades de una persona jurídica pública de creación legal, la Corte Electoral es competente para conocer en ellos, entender en las protestas y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones.

3. En segundo término, la Corte Electoral analiza, en la sentencia anotada, la amplitud y los límites de su competencia para actuar como juez de las elecciones para integrar el Consejo de la Universidad del Trabajo.

Afirma así que:

En el caso a estudio, cabe consignar que no existe precepto normativo expreso que ponga a cargo de la Corte la organización de la elección de la Universidad del Trabajo, sino que por el contrario, el legislador ha confiado la tarea de preparar la elección, al Consejo de la Universidad, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 12, 13, 29, 30, 31, 32 del decreto-ley 10304-2 de 23 de diciembre de 1942.

La tesis es correcta ya que frente a los textos legales expresos citados, no puede entenderse que —como atribución implícita de su competencia de ser juez de la elección—, posee la de organizarla y prepararla. Estas competencias pueden aceptarse, como atribuciones implícitas de la de ser juez de una elección, pero si una norma expresa atribuye la preparación de la elección a un órgano distinto del encargado de juzgarla, es evidente que éste no puede intervenir en estos actos pre-electorales, sin perjuicio de su facultad de anular la elección si la irregularidad de los actos previos se ha proyectado sobre el acto electoral en sí.

4. En tercer lugar la Corte estudia el problema de la vía procesal adecuada para impugnar una elección del Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo. La cuestión se plantea en virtud de lo dispuesto por el artículo 34 del decreto-ley 10304-2 de 23-XII-1942 que establece que *...en lo que proceda, se cumplirán las dis-*

posiciones de las leyes generales de elecciones. Frente a la posibilidad eventual de utilización de dos regímenes diferentes (los establecidos respectivamente en los capítulos XVI y XVII de la Ley de Elecciones), la Corte, con fundadas razones —que, en general, compartimos—, entiende que no es aplicable el artículo 158, siendo utilizable, en cambio, la vía del artículo 162.

Para no reiterar la argumentación de la sentencia, sólo queremos señalar que la aplicación del procedimiento del artículo 158, establecido para recurrir de las resoluciones y procedimientos de las Juntas Electorales en los actos previos a la elección, sólo es posible con respecto a la actuación de estos Organos, integrantes del sistema de órganos electorales constitucionalmente previsto y legalmente establecido, pero es improcedente cuando se trata de elecciones en las que, como en el caso de las necesarias para integrar el Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo, la competencia de la Corte se limita a ser juez del acto electoral, correspondiendo la preparación y organización de dicho acto a otro órgano no subordinado a la Corte Electoral.

5. Posteriormente la Corte pasó a resolver el problema de si frente a lo establecido por el artículo 162 de la ley de Elecciones en el sentido de que *las protestas podrán presentarse durante los escrutinios y hasta los cinco días siguientes al de su terminación*, es admisible un reclamo interpuesto antes del acto del escrutinio.

Conceptuamos que, también en este problema, la Corte ha estado acertada en la solución. El plazo que fija el artículo 162 tiene un carácter indicativo, señala que las protestas *podrán* presentarse durante el escrutinio y hasta determinado plazo límite. Este último marca si, el límite de la posibilidad de recurrir, sin perjuicio —en nuestro entender—, de la facultad de la Corte de anular de oficio la elección. Desde el momento en que se realiza el acto impugnabile (la elección), hasta los cinco días posteriores al escrutinio, existe la posibilidad de reclamar. El artículo 162 fija el término máximo para protestar, pero no señala el momento en que nace el derecho de reclamar. Este derecho puede ser ejercido desde el momento mismo del acto electoral, aunque naturalmente lo más normal será que se recurra del escrutinio y por ende sólo se

podrá protestar desde que éste se realiza. Pero si se impugnan otros aspectos del acto electoral, que no suponen necesariamente la realización previa del escrutinio, nada impide que pueda interponerse el recurso antes de que este acto se realice.

En cuanto a las argumentaciones derivadas del sentido del artículo 162 de la Ley de Elecciones y de su ubicación dentro del sistema general de los recursos contra los actos electorales, que, a nuestro entender, confirma la solución indicada, nos remitimos a lo expuesto por la Corte Electoral en la sentencia que motiva esta nota.

II

6. A continuación la Corte pasa a analizar, resueltos ya los aspectos formales, el fondo mismo de la cuestión planteada, es decir las impugnaciones en virtud de las cuales los recurrentes solicitaron la anulación de la elección impugnada.

No nos interesa estudiar concretamente este aspecto de la sentencia.

Sólo estimamos que debe ser objeto de análisis una de las cuestiones resueltas por la Corte Electoral, ya que su estudio puede resultar de valor para determinar la extensión y naturaleza de las competencias de este órgano.

La Corte en su sentencia estimó que el Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo, al proceder a la convocatoria a elecciones, restringió ilegalmente el Cuerpo Electoral, determinado al respecto por el artículo 3 del decreto-ley 10.225 de 9-IX-1942. De tal modo, como consecuencia de la irregularidad cometida al limitar ilegalmente el padrón electoral, se llega a la conclusión de que la elección debe ser anulada.

En nuestro criterio la Corte sostuvo aquí un criterio equivocado.

En efecto, afirmó que era causal de anulación de una elección para integrar el Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo, la circunstancia de que la convocatoria a elecciones incluyera una

limitación del Cuerpo Electoral respectivo, presuntivamente ilegal.

De tal modo la Corte Electoral fue más allá de su competencia de ser juez de la elección, tal como está disciplinada en la Constitución.

De la sistemática constitucional resulta que la competencia de ser juez de un acto electoral, supone la de comprobar si la elección, e incluso los actos previos a la misma, se realizaron respetando las normas jurídicas que la reglamentan y regulan.

Pero esta competencia no puede significar que la Corte Electoral tenga atribuciones para no aplicar al caso litigioso un acto administrativo o, incluso un acto regla, que dé normas referentes a la elección, por considerarlo violatorio de una norma legal o constitucional, en su caso.

Si la Constitución asigna expresamente estas competencias a otros órganos —Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Suprema Corte de Justicia—, no es posible admitir que la Corte Electoral, dando una interpretación amplísima de su competencia de ser juez de las elecciones, se atribuya competencias de otros órganos.

En el caso resuelto por las sentencias anotadas, la convocatoria a elecciones, limitó, presuntivamente en forma ilegal, el electorado que podría actuar en la elección.

La convocatoria a elecciones es un acto administrativo. Si, en ocasión de la convocatoria se determinaron por el Consejo Directivo de la Universidad del Trabajo quiénes podían ser electores —y sin entrar al problema de si con ello se está o no reglamentando la ley— se está emitiendo a un acto formal y orgánicamente administrativo, aunque materialmente general. Y ese acto podrá ser impugnado por los procedimientos constitucionalmente previstos, para obtener su revocación y eventualmente su anulación (Arts. 317 y 309 de la Constitución). No es limitar la competencia de la Corte Electoral afirmar que cuando juzga una elección, si bien es competente con las salvedades anteriormente indicadas, para analizar la regularidad jurídica de los actos previos a la mis-

ma, no lo es para no aplicar, por conceptuarlas ilegítimas, las normas, administrativas o legislativas, que regulan la realización de esos actos previos o la elección misma. Ser juez de la elección significa, en principio, la competencia de juzgar la correcta aplicación de las leyes y reglamentos al acto de la elección y a sus actos previos, pero no trae como consecuencia la atribución de analizar la inconstitucionalidad de las leyes ni la legitimidad de los reglamentos, a efecto de resolver su inaplicabilidad, lo que la Constitución asigna a otros órganos.

La importancia de este problema y su trascendencia para obtener la armonización en la actuación de los diversos órganos de control establecidos en la Constitución, asignan a este fallo de la Corte Electoral un especial significado.

ANEXO 3

Elecciones y Derecho Internacional

Tradicionalmente todo lo relativo a la organización institucional del Estado, a la forma de gobierno y al sistema de integración de los poderes del Estado, era, por esencia una materia reservada de la jurisdicción interna, un coto de la soberanía estatal. Era el campo propio y exclusivo de la Constitución de cada Estado y no podía concebirse que el Derecho Internacional penetrara en este espacio hermético. Las elecciones en cuanto procedimiento para la integración de los órganos legislativos y ejecutivos constitucionalmente previstos eran, en consecuencia, una materia perteneciente sólo al Derecho Interno. El derecho a participar en ellas, a ser elector y a ser elegido, era un asunto que cada país resolvía exclusivamente por su sistema constitucional y legal. Que las elecciones se celebraran o no, que se suspendieran o no, que se anularan o no, que fueran auténticas y libres o fraudulentas y viciadas, era algo que era indiferente al Derecho Internacional.

Al mismo tiempo la historia enseña cómo en términos políticos, el juicio externo sobre irregularidades electorales fue el pretexto para que un Estado interviniera en los asuntos internos de otro. Bajo la invocación tantas veces hipócrita del progreso, de la democracia y de la civilización, se asistió a innumerables intervenciones que sólo fueron expresión de colonialismo o de prepotencia imperial.

¿Estamos hoy ante una situación igual? ¿Se plantea en los días en que vivimos la cuestión en similares términos jurídicos y políticos?

Para responder a esta pregunta es necesario tener una idea clara de lo que significa y es actualmente la no intervención, del límite entre los asuntos que son exclusivamente de la jurisdicción interna y aquellos otros en los que hay, coexistiendo con ella, una jurisdicción internacional. Es preciso determinar si lo relativo a las elecciones y en qué medida constituye una materia parcialmente regulada por el Derecho Internacional. Derecho que impone obligaciones internacionales de los Estados, cuya violación, en los límites y en la forma determinada por el Derecho de Gentes, apareja una responsabilidad internacional.

En cuanto a la primera cuestión. La intervención sigue siendo en el Derecho Internacional un hecho ilícito. Ningún Estado tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos internos o externos de otro Estado. Es este un principio jurídico, que resulta de la igualdad soberana de los Estados, que a nivel universal está reconocido por la Carta de las Naciones Unidas, (Art. 2, Párr. 1 y 4). La Asamblea General lo ha afirmado y precisado, en su naturaleza y proyección, en múltiples resoluciones declarativas que fijaron el preceptivo acatamiento de ese principio fundamental (Resolución 3131 (XX) de 1965 sobre no intervención y Resolución 2625 (XV) de 1970 (Declaración sobre los principios de Derecho Internacional relativo a las relaciones de amistad y cooperación en los Estados). La Intervención puede llegar a constituir una agresión internacional (Resolución 3314 (XXIX) sobre definición de la Agresión.

A nivel regional americano el principio de no intervención es también un elemento esencial, ineludible y capital del Sistema Interamericano. Aceptado en la Conferencia de Montevideo de 1933, admitida unánimemente en la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires de 1936, fue reafirmada como un criterio fundamental, un derecho y un deber del Estado, en la Carta de la O.E.A., en la Conferencia de Bogotá de 1948, (actual Art. 16 de la Carta Reformada).¹

Para los países americanos la no intervención es esencial e irrenunciable y su intransigente defensa es la garantía de su independencia y del futuro de su ser nacional.

La no intervención no es algo cristalizado e invariable. Es cierto que su esencia y su ser no pueden cambiar. Es la última defensa, que no puede abandonarse, contra toda injerencia ilícita. Pero cuando el Derecho Internacional prevé y autoriza formas de acción o procedimientos internacionales respecto de materias que han dejado de ser objeto exclusivo de la jurisdicción interna, eso no es intervención. Ningún Estado o grupos de Estados pueden atribuirse el poder de intervenir, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro u otros Estados. Pero eso no tiene nada que ver con la licitud de la existencia de procedimientos internacionales para garantizar el contralor del cumplimiento de obligaciones que resultan, para los Estados, del Derecho Internacional, ni de los casos de acción internacional lícita, prevista y regulada por tratados internacionales en vigor.² Por eso, incluso en lo referente a la Organización constitucional del Estado, el artículo 16 de la Carta de la O.E.A. estableció que: *Cada Estado tiene el derecho de desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal*, es decir que el respeto de los derechos humanos y los principios de la moral universal constituyen un límite al libre desenvolvimiento de la vida política, que internacionalmente todo Estado Americano tiene el deber de respetar.

Los Estados Americanos han aceptado libremente organizarse sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa (Carta de la O.E.A., Art. 3 d). De tal modo la organización constitucional democrática es un deber de todos los Estados americanos.³

En cuanto a la segunda cuestión, el límite entre los asuntos internos, excluyentes de toda posibilidad de regulación internacional y aquellas otras en que coexisten competencias internas o internacionales, no es fijo y absoluto, igual en todo momento y con respecto a todos los Estados. Como lo dijo sabiamente la Corte

Permanente de Justicia Internacional, en el caso de los decretos de nacionalidad expedidos en Túnez y en Marruecos,⁴ este límite es cambiante y relativo y depende de que una materia sea o no objeto de regulación internacional. Cuando se da este extremo, la materia que antes estaba reservada exclusivamente a la jurisdicción cruza el nuevo límite y pasa a estar en la zona en que coexisten competencias internas con competencias resultantes del Derecho Internacional.

La materia referente a los derechos humanos, es el ejemplo más destacado de este cambio. Hoy los derechos humanos, su reconocimiento y su protección, han dejado de ser una materia reservada exclusivamente al Derecho Interno. Son el mejor ejemplo de la *Revolución* que se ha producido en el Derecho Internacional, de la diferencia abismal entre el Derecho Internacional Clásico y el Derecho Internacional de nuestros días.

Lo referente a nacionalidad es, asimismo otro ejemplo, pues es ésta una materia que, como lo ha puesto de manifiesto la Corte Internacional de Justicia en el caso *Nottebohm*,⁵ siguiendo el precedente de la Corte Permanente de Justicia Internacional⁶ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (opinión consultiva OC. 4/84 del 19 de enero de 1984) está regulada en parte por el Derecho Interno y en parte por el Derecho Internacional, que limita y condiciona lo que la normatividad interior puede hacer.

Si pongo el ejemplo de los derechos humanos y de la nacionalidad, es porque entre los derechos humanos están los derechos políticos,⁷ el derecho a la nacionalidad.

Y el reconocimiento internacional de los derechos políticos y del derecho a la nacionalidad conduce a que la cuestión de las elecciones se sitúe en un ámbito al que el Derecho Internacional no es ajeno. Lo relativo a las elecciones es una cuestión regulada en parte por el actual Derecho de Gentes. Lo que hubiera parecido una herejía y reconocida como tal. Esta inserción de la materia electoral en el Derecho Internacional, se ha producido por la vía del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que, al reconocer, garantizar y proteger los derechos políticos de los ciudadanos, entre los que están el derecho a elegir por medio del voto y a ser

elegido, ha provocado que lo relativo a las elecciones y a su régimen jurídico haya devenido una materia a la que no es ajena el Derecho Internacional.

Veamos algunos ejemplos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 21 dispone:

- 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en funciones de igualdad, a las funciones públicas de su país;
- 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto y otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, tratado internacional del que son parte casi todos los Estados latinoamericanos, establece en su artículo 25:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el ámbito regional es preciso recordar, en primer término, al Protocolo Adicional No. 1 a la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos y Libertades Fundamentales, del que son parte 22 de los 33 Estados miembros del Consejo de Europa, (Finlandia es miembro del Consejo de Europa pero aún no ratificó el Convenio), cuyo artículo 3 dice:

Las altas Partes Contratantes se obligan a organizar, a intervalos razonables, elecciones hechas por escrutinio secreto, en condiciones que aseguren la libre expresión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo.⁸

En América la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) dispone en su artículo XX:

Derecho de Sufragio y de Participación en el Gobierno. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969), del que hasta hoy son parte veinte Estados Miembros de la O.E.A., establece en su artículo 23:

Derechos Políticos.

1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2) La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal.⁹

La Carta Africana sobre Derechos de los Hombres y de los Pueblos, dice en su artículo 13:

1. Todo ciudadano tiene el derecho a participar libremente en el gobierno de su país, sea directamente o a través de sus representantes libremente elegidos en conformidad con las disposiciones legales.
2. Todo ciudadano tiene el derecho a acceder a la función pública de su país en igualdad de condiciones.
3. Toda persona tiene derecho al acceso a la propiedad y a los servicios públicos en estricta igualdad para todas las personas ante la ley.

Aunque su párrafo 1 es mucho menos estricto y preciso que otros instrumentos que hemos citado en materia de elecciones, es evidente que el principio está recogido y el derecho a participar en

elecciones libres es un derecho reconocido internacionalmente que obliga a todos los Estados partes en la Carta Africana.

El Acta de Helsinki de 1975 se refiere en su capítulo VII al respeto de los derechos humanos. Los Estados participantes se obligan a promover y fomentar el ejercicio efectivo de los derechos sociales y culturales. Aunque se hace expresa referencia a los derechos políticos, no se incluye la mención de la obligación de celebrar elecciones libres, periódicas y sin fraude.

Pero el principio está, —aunque sea en embrión— como consecuencia de la referencia a los derechos políticos, el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos y al derecho a éstos a expresarse “con plena libertad” (Cap. VIII). En el marco del desarrollo posterior del Acta de Helsinki, los Estados Unidos presentaron, el 19 de junio de 1989 en París, una propuesta a la Conferencia de Seguridad y cooperación sobre la realización de elecciones libres en los 35 países signatarios.¹⁰

Es decir que a partir de 1948, en virtud de la Declaración Americana; y de la Declaración Universal —textos de fundamental importancia en la evolución del Derecho Internacional, pese a que no se les asignó inicialmente, por no ser tratado fuerza jurídica vinculante— y a partir de 1976, 1953 y 1978, fecha de la entrada en vigencia del Pacto de Derechos Humanos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Carta Africana, dichos textos internacionales para los Estados Partes en estos instrumentos, lo relativo a los derechos políticos y a la celebración de elecciones dejó de ser exclusivamente una materia regida por el Derecho Interno.

En lo que se refiere específicamente a América, los deberes que resultan del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos son, para los Estados Partes en estos dos tratados que deben cumplirse de buena fe (Art. 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Traslados), obligaciones internacionales ineludibles (Art. 2.1 del Pacto de Naciones Unidas y el Art. 1.1 del Pacto de San José).

En virtud de la importancia, inmediata y directa, que tiene el Pacto de San José para los Estados Americanos, fijemos la atención en lo que dispone con respecto a las elecciones, a las características que deben necesariamente poseer y al derecho a participar en ellas.

La obligación de los Estados Americanos de realizar elecciones libres, declarada ya, como vimos, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre se reiteró en 1959 en la Declaración de Santiago, que caracterizó perfectamente los elementos necesarios de la Democracia Americana.

Esta Declaración en lo pertinente dispone:

2. Los gobiernos de las repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres.
3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, es incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos recogió, dándole fuerza convencional para los Estados partes en ella, estos principios, transformándolos en preceptos de ineludible cumplimiento, en su artículo 23.

Pero es más. Para señalar la importancia de estos derechos y su exigible respeto en todo momento y en toda circunstancia, estableció que no podían ser suspendidos como pueden serlo, en cambio otros, ni siquiera en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amanece la independencia o seguridad del Estado Parte (Art. 27.2 del Pacto de San José).

Es necesario asimismo tener en cuenta lo que respecto a las elecciones se establece en dos instrumentos internacionales: el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centro América (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y el Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centro América (Esquipulas II, Guatemala, 7 de agosto de 1987, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica).

El Acta de Contadora, en su Sección 4 (Compromisos en materia de procesos electorales y cooperación parlamentaria), dispone en lo pertinente:

Cada una de *las partes* reconoce ante los demás Estados centroamericanos el compromiso asumido ante su propio pueblo, de garantizar la preservación de la paz interna como contribución a la paz en la región y para ello resuelve:

14. Adoptar las medidas que garanticen, en igualdad de condiciones, la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, y asegurar su acceso a los medios de comunicación y la libertad de reunión y de expresión.

15. Se comprometen, asimismo a poner en práctica las siguientes medidas:

- 1) Promulgar o revisar las legislaciones electorales para la celebración de comicios que garanticen una efectiva participación popular.
- 2) Establecer órganos electorales Independientes que elaboren un registro electoral confiable y que aseguren la imparcialidad y el carácter democrático del proceso;
- 3) Dictar o en su caso, actualizar las normas que garanticen la existencia y participación de partidos políticos representativos de las diversas corrientes de opinión;
- 4) Fijar un calendario electoral y adoptar las medidas que aseguren a los partidos políticos su participación en igualdad de condiciones;

Proponer a sus órganos legislativos respectivos:

- 1) Que celebren encuentros regulares en sedes alternativas, que permitan intercambiar experiencias, contribuir a la distensión y propiciar una mayor comunicación para el acercamiento entre los países del área;
- 2) Que tomen medidas a fin de mantener relaciones con el Parlamento Latinoamericano y sus respectivas Comisiones de Trabajo;
- 3) Que intercambien información y experiencias en la materia de competencia, y recopilen, con fines de estudio comparado, la legislación electoral vigente en cada país, así como las disposiciones conexas;
- 4) Que asistan, en calidad de observadores, a las diversas etapas de los procesos electorales que se desarrollen en la región. Para ello, será imprescindible la invitación expresa del Estado que celebre el proceso electoral;
- 5) Que celebren encuentros periódicos de carácter técnico en el lugar y con la agenda que, por consenso, se determine en cada reunión precedente.

El Procedimiento de Establecer la Paz Firme y Duradera en Centro América, establece en su capítulo 4:

Elecciones libres

- 1) Creadas las condiciones inherentes a toda democracia, deberán celebrarse elecciones libres, pluralistas y honestas.

2) Como expresión conjunta de los Estados centroamericanos para encontrar la reconciliación y la paz duradera para los pueblos, se celebrarán elecciones para la integración del Parlamento Centroamericano cuya creación se propuso mediante la "Declaración de Esquipulas" del 25 de mayo de 1986.

3) A los propósitos anteriores, los mandatarios expresaron su voluntad de avanzar en la organización de dicho Parlamento, a cuyo efecto la Comisión Preparatoria del Parlamento Centroamericano deberá concluir sus deliberaciones y entregar a los Presidentes Centroamericanos el respectivo proyecto de Tratado dentro de 150 días.

4) Estas elecciones se realizarán simultáneamente en todos los países de América Central en el primer semestre de 1988, en la fecha que oportunamente convendrán los Presidentes de los Estados Centroamericanos. Estarán sujetas a la vigilancia de los órganos electorales correspondientes, comprometiéndose los respectivos gobiernos a extender invitación a la Organización de los Estados Americanos y a las Naciones Unidas, así como a Gobiernos de terceros estados, para que envíen observadores que deberán constatar que los Procesos electorales se han regido por las más estrictas normas de igualdad de acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación social, así como por amplias facilidades para que realicen manifestaciones públicas y todo otro tipo de propaganda proselitista.

Pero, para evitar todo error en la conceptualización de lo que es actualmente en el Derecho Internacional aplicable en América en lo relativo a elecciones, es necesario comprender que la Organización de Estados Americanos no puede ser un tribunal electoral. Con razón el Consejo de Gabinete de Panamá pudo decir en su comunicado del 24 de mayo de 1989:

La República de Panamá al reafirmar su apego a los propósitos y los principios de la Organización de Estados Americanos y su disposición a examinar de la mejor buena fe y con la mayor diligencia todas las fórmulas de concordia que se le propongan, entiende que la Carta de la O.E.A. no le autoriza ni la facultad para convertirse en un tribunal internacional de justicia, en una junta internacional de escrutinios ni en una corte internacional de apelaciones, ni mucho menos para cumplir funciones que corresponden exclusivamente a un tribunal electoral nacional, y que dicho organismo regional no puede, además, bajo la razón que fuese, intervenir en los asuntos que están al amparo de la soberanía nacional de la República de Panamá; ni contradecir, invalidar o desconocer las decisiones de sus tribunales.¹¹

Pero esto, que es verdad, porque el Derecho Internacional no ha llegado aún a establecer un régimen internacional regional de contralor electoral, debe ser matizado en el sentido de que la vio-

lación de los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que se fundamentan en la obligación de realizar elecciones periódicas y auténticas, que garanticen *la expresión de la voluntad de los electores*, puede dar lugar a los procedimientos de control internacional a cargo de la Comisión Interamericana y eventualmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 44, 45 y 61 del Pacto de San José).

Esta es la única vía, en términos jurídicos estrictos, para denunciar una violación de los derechos políticos y de la no realización de elecciones libres y puras en el Derecho Internacional vigente, para los países partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Sistema Interamericano.

Pero el tema puede también ser encarado en una perspectiva más amplia, aunque más difícil, polémica y eventualmente peligrosa.

El 23 de junio de 1979 la Decimoséptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, adoptó en el caso del régimen somocista de Nicaragua, una resolución que en su parte dispositiva declara:

Que la solución al grave problema corresponde exclusivamente al pueblo nicaragüense.

Que desde el punto de vista de la Decimoséptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores esa solución debería inspirarse en las siguientes bases:

1. Reemplazo inmediato y definitivo del régimen somocista.
2. Instalación en el territorio de Nicaragua de un gobierno democrático cuya composición incluya los principales grupos representativos opositores al régimen de Somoza y que refleje la libre voluntad del pueblo de Nicaragua.
3. Garantía de respeto de los derechos humanos de todos los nicaragüenses sin excepción.
4. Realización de libres elecciones a la brevedad posible que conduzcan al establecimiento de un gobierno auténticamente democrático que garantice la paz, la libertad y la justicia.

Resuelve:

1. Instar a los Estados miembros a realizar las gestiones que estén a su alcance para facilitar una solución duradera y pacífica del problema nicara-

güense sobre las bases señaladas, respetando escrupulosamente el principio de no intervención y absteniéndose de cualquier acción que fuere contraria a esas bases, o incompatible con la solución pacífica y duradera del problema.

2. Comprometer sus esfuerzos para promover la asistencia humanitaria a la población y para contribuir a la recuperación social y económica del país.
3. Mantener abierta la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores mientras subsista la presente situación.¹²

Esta resolución de enorme importancia, que provocó la caída del régimen somocista, fue objeto de análisis por la Corte Internacional de Justicia,¹³ en función de si la aceptación de los extremos fijados por ella, el 21 de julio de 1979 por la *Junta Gubernamental de Reconstrucción de Nicaragua*, constituyen o no una obligación internacionalmente exigible.

En el caso de Panamá, en 1989, motivado por las alegaciones de graves irregularidades y fraude en las elecciones de mayo, la Vigésimoprimer Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la O.E.A. aprobó una resolución, el 17 de mayo de 1989, que en su parte expositiva expresa:

Que los graves acontecimientos y abusos del general Manuel Antonio Noriega en la crisis y el proceso electoral de Panamá podría desatar una escalada de violencia con los consiguientes riesgos para la vida y la integridad de las personas.

Que tales acontecimientos han coartado el derecho del pueblo panameño a elegir libremente sus legítimas autoridades.

Que los indignantes abusos perpetrados contra los candidatos de la oposición y contra la ciudadanía violan los derechos humanos, civiles y políticos.

Que todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga.¹⁴

Todas estas referencias muestran cómo la cuestión electoral y la celebración de elecciones libres, ha entrado en el derecho, y sobre todo, en la política internacional americana.

Más allá de todas las implicaciones políticas y de la posible utilización del tema electoral para ejercer solapadas formas de inadmisibles intervención en los asuntos internos de un Estado sobe-

rano, no hay duda de que la materia electoral ha penetrado, en parte, en el ámbito regulado por el Derecho Internacional, en especial por la vía de la protección internacional de los derechos políticos de la persona humana. Es por la utilización de los procedimientos de la protección de estos derechos, en la forma prevista y regulada por los tratados vigentes, que es posible llegar a sancionar la violación por el no cumplimiento de la obligación de los Estados-partes en estos tratados de celebrar elecciones periódicas y libres.

Pero el tema está abierto y no es aventurado prever qué desarrollos futuros del Derecho Internacional significarán un avance en el proceso de control internacional, especialmente para regular la realización de elecciones auténticas, libres y sin fraudes en los sistemas regionales que, como el europeo y el americano, están fundados en la existencia de Estados democráticos, pluralistas y representativos.

Agosto de 1989.

Notas

- 1 Una descripción actual del valor jurídico del principio de no intervención es: *Corte Internacional de Justicia*, sentencia del 27 de junio de 1986 (Párr. 202-209), *Affaire des Activités Militaires et Paramilitaires au Nicaragua et Contre Celui-ci, C.I.J.*, Recueil, 1986.
- 2 Comité Jurídico Interamericano, *Diferencias entre Intervención y Acción Colectiva*, Dictamen del 23/IX/1965, OEA/Su. I/VI 2, CIJ-81.
- 3 HÉCTOR GROS ESPIELL, *La Democracia y la Protección de los Derechos Humanos en América Latina*, homenaje a Carlos A. Dunshee de Abranches, OEA, Washington, 1985.
- 4 Opinión consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional, Serie B, No. 4, véase también serie A/B, y en la actual *Corte Internacional de Justicia*, CIJ, Recueil 1950, págs 70-71; Recueil 1959, págs 24-25, Recueil 1960, Págs. 33; EDUARDO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid 1958, Págs. 103 y siguientes.
- 5 Sentencia del 6 de abril de 1955, CIJ, Recueil, 1955.
- 6 CPJI, Serie B, No. 7; CPJI, Serie B, M 7.
- 7 Daniel Zovatto, *Derechos y Deberes Políticos*, en Derecho Electoral, CAPEL, IIDH, San José, 1989.
- 8 La Corte Europea de Derechos Humanos, en su sentencia del 2 de marzo de 1987, (Affaire Mathieu-Mohin et Clerfayt), realizó una precisa interpretación del artículo 3 del Protocolo 1 a la Convención Europea, fundó en él la existencia de derechos políticos y la posibilidad de acciones y recursos internacionales, previstos por la Convención, para denunciar la violación de los derechos políticos por la realización de elecciones que no responden ni respetan los extremos fijados por la norma internacional pertinente.
- 9 Mario Cortés Eljalib, *Los Derechos Políticos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Tesis, Universidad de Costa Rica, 1988.
- 10 *Le Monde*, 21 jun 1989, pág 5; *International Herald Tribune*, June 21, 1989, John J. Maresca, *The People have a Right to Choose*, pag. 8.
- 11 Publicado en el suplemento del Periódico *El Día*, México, Domingo 28 de mayo de 1989.
- 12 Alfredo Vázquez Carrizosa, *El caso de Nicaragua en la XVII Reunión de Consulta*, Los Derechos Humanos como fundamento de la acción Internacional, Anuario Jurídico Interamericano, 1979, OEA, Washington 1979.
- 13 I.C.J. Recueil 1986, *Affaire des Activités Militaires et Paramilitaires au Nicaragua et Contre celui-ci, Nicaragua C. Estados Unidos*, sentencia del 27 de junio de 1986, párrafos 167-171, 259-263, 267-268.
- 14 Esta resolución mereció el siguiente comentario del gobierno de Panamá:
"El Gobierno de Panamá estima que la Resolución aprobada el 17 de mayo de 1989, durante la Vigésimoprimer Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, contiene criterios, afirmaciones, señalamientos y propósitos que no están contemplados en la Carta de la Organización de Estados Americanos o que son inconciliables con sus objetivos y principios, contradicen convenios interamericanos en vigor, son incompatibles con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y constituyen ofensas inadmisibles a la dignidad nacional, tales como la mal intencionada mención al Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá a pesar de los antes expuestos y como la esencia de la gestión de la concordia entre los panameños, la delegación panameña no quiso impedir el consenso para preservar este loable propósito".

Indice

Presentación	I
Introducción	7
CAPÍTULO I	
El contralor de los actos electorales en el derecho comparado	11
Notas	51
CAPÍTULO II	
Proceso histórico del contralor de los actos electorales en el Uruguay	61
Notas	91
CAPÍTULO III	
La Corte Electoral, Naturaleza jurídica	101
Notas	117
CAPÍTULO IV	
La Corte Electoral, Integración y estatuto jurídico de sus miembros	121
Notas	181
CAPÍTULO V	
La Corte Electoral, Organización y funcionamiento	189
Notas	226

CAPÍTULO VI

Competencias de la Corte Electoral	235
Notas	294

ANEXO 1

Los partidos políticos en la Constitución uruguaya	311
Notas	336

ANEXO 2

La Corte Electoral y las elecciones de la Universidad del Trabajo del Uruguay	341
--	-----

ANEXO 3

Elecciones y Derecho Internacional	349
Notas	362

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una entidad internacional autónoma de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que tiene en cuenta, en especial, los problemas de América.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Consejo

Presidente	Thomas Buergenthal
Vicepresidentes	Pedro Nikken Oliver Jackman
Miembros	Lloyd Barnett Allan Brewer-Carías Marco Tulio Bruni-Celli Augusto Cançado Trindade Máximo Cisneros Margaret E. Crahan Carmen Delgado Votaw Louis Henkin Eduardo Jiménez de Aréchaga Emilio Mignone Marco Monroy Cabra Jorge Arturo Montero Máximo Pacheco Rodolfo E. Piza Escalante Carlos Roberto Reina Luis Adolfo Siles Salinas Rodolfo Stavenhagen Walter Tarnopolsky Cristian Tattenbach Edmundo Vargas Carreño Fernando Volio Jiménez
Miembros Ex-Officio	Héctor Fix-Zamudio Rafael Nieto Navia Policarpo Callejas Bonilla Orlando Tovar Tamayo
Directora Ejecutiva	Sonia Picado S.
Subdirectores	Roberto Cuéllar M. Daniel Zovatto