

# EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y EL CONTROL ELECTORAL

## THE CONSTITUTIONAL RULE OF LAW AND THE ELECTORAL CONTROL

Jean Paul TEALDI<sup>1</sup>

### Resumen

El autor se propone analizar el control electoral de las autoridades públicas electivas en el Estado de Derecho, analizando el derecho comparado y el sistema de control electoral que se realiza en el Uruguay. En la actual evolución histórica y jurídica del Estado de Derecho, es importante que la forma de acceder a los cargos públicos electivos sea realizada con total transparencia y por organismos electorales autónomos, diferentes de los poderes del gobierno.

**Palabras Claves:** Derecho Electoral; Estado de Derecho; Estado constitucional; Control Electoral; Corte Electoral de Uruguay.

### ABSTRACT

The author intends to analyse the electoral control of the elective public authorities in the Rule of Law, analysing the Comparative Law and the electoral control system established in Uruguay. In the current historical and judicial evolution of the Rule of Law, it is important that the way to have access to the elective public service positions is achieved with complete transparency and by means of the autonomous electoral bodies, different from the state powers.

**Key words:** Electoral Law; Rule of Law; Constitutional State; Electoral Control; Electoral Court of Uruguay.

<sup>1</sup> Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República en etapa de preparación de Monografía Final. Miembro asociado del Instituto Uruguayo de Derecho Constitucional. Miembro Adjunto de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional. Correo electrónico: jampiu@ gmail.com.

## I.- INTRODUCCIÓN

En el presente artículo nos proponemos analizar la relación entre el Estado constitucional de Derecho y el control de las elecciones de los cargos electivos públicos que se desarrollan en los estados democráticos.

Para ello debemos nos referiremos en primer lugar al Derecho Electoral, al concepto y autonomía, a sus fuentes y a su método de estudio, propios de una disciplina del Derecho Público que es autónoma.

En segundo lugar, desarrollaremos el concepto y origen del Estado de Derecho, su evolución histórica y su concepción jurídica para finalmente definir someramente el Estado constitucional de Derecho.

En tercer lugar nos referiremos al control electoral propiamente dicho, estableciendo las principales formas de su ejercicio que se encuentran en el Derecho Comparado y analizando en particular el sistema de control uruguayo.

Para culminar señalando la relación entre el control electoral y el Estado constitucional de Derecho, mecanismo necesario para asegurar la pureza de las elecciones de las autoridades públicas electivas que deberán cumplir con la Constitución de cada Estado, y velar por su plena vigencia en un Estado de Derecho.

## II.- EL DERECHO ELECTORAL

### II.1.- Concepto y autonomía

Actualmente conviven dos conceptos de derecho electoral, uno restringido y otro amplio. El concepto restringido hace referencia a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido y es idéntico al derecho de sufragio. El concepto amplio alude al derecho que regula la elección de órganos representativos.

Siguiendo a NOLHEN y SABSAY, definiremos al derecho electoral a los efectos de este artículo como el *“conjunto de normas y principios que regulan el pro-*

*ceso electoral”*. Esta concepción revela que estamos frente una rama autónoma del Derecho Público, y esta autonomía se produce por la existencia de una legislación especializada (criterio legislativo); porque se han instituido tribunales electorales especializados (criterio jurisdiccional); porque existe una literatura jurídica especializada en la materia y porque cada vez más se enseña en las diferentes instituciones educativas, sobre todo en el Derecho Comparado. Asimismo se señala que el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el significado de las voces usadas debe buscarse en los diccionarios especializados.

Decimos que forma parte del Derecho Público<sup>3</sup>, y más precisamente del Derecho Público Interno del Estado, ya que sus normas y principios tratan de determinar la forma en que los particulares pueden erigirse en titulares de los dos poderes estatales, o asegurar su participación por medio del sufragio respecto de las decisiones que hacen al gobierno de una comunidad. Asimismo se centra en los aspectos de procedimiento, se ocupa también de organizar la estructura y las funciones de las autoridades que deben aplicar dichas normas.

### II.2.- Fuentes del Derecho Electoral

Dentro de las fuentes del derecho electoral, debemos señalar que las mismas se encuentran en disposiciones constitucionales, legales, instrucciones y reglamentos, jurisprudencia de los tribunales especializados, usos y costumbres de trascendencia jurídica. Asimismo debemos agregar a criterio de NOHLEN y SABSAY, el derecho internacional. Sostienen los autores que *“no se puede subestimar el alto número de convenciones internacionales que se ocupan de los derechos humanos y, entre ellos, de los políticos. Al respecto, establecen un gran número de contenidos relativos al sufragio y su utilización como elemento insustituible para la designación de los gobernantes en el marco de un sistema democráticos de gobierno”*. Un ejemplo de ello es la

2 NOLHEN, Dieter y SABSAY, Daniel. “Derecho Electoral”, en NOLHEN, Dieter *et al* (Compiladores) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México. FCE y coeditores, segunda edición. 2007, pág. 30.

3 Sobre los criterios de clasificación del Derecho Público véase: CORREA FREITAS, Ruben. “Derecho Constitucional Contemporáneo”, Tomo I, F.C.U., Cuarta Edición, 2013, p. 14.

4 NOLHEN, Dieter y SABSAY, Daniel. *Ob. Cit.*, p. 32.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, dentro del sistema americano.

Las normas constitucionales serán fuente formal del derecho electoral. En el derecho comparado existen dos modalidades en cuanto a la extensión que deben tener los contenidos electorales en la Constitución. Un criterio que entiende que la materia electoral debe estar regulada de la forma más breve posible, limitándose a consagrar aspectos referidos al sufragio y a los modos de elección de las autoridades. Un segundo criterio, considera que las cuestiones electorales deben estar tratadas con más minuciosidad incluyendo la regulación de las autoridades que deben aplicar dichas normas, así como el sistema electoral que se aplica para cada cargo electivo.

### II.3.- Objeto de estudio

El objeto de estudio de esta disciplina es la regulación jurídica de la organización y realización de las elecciones. Comprende los modos de organizar la administración electoral, las formas de confección de los padrones electorales, los sistemas de votación y escrutinio, las formas de control de los procesos electorales.

Asimismo está vinculado a los sistemas electorales, a las campañas electorales, a los partidos políticos, el financiamiento de los partidos políticos, el financiamiento de las elecciones, las formas de democracia directa o semi-directa, etc.

Otros autores, como FLORES GARCÍA, sostiene que el derecho electoral contiene una *“subdivisión entre derecho electoral material, sustantivo o primario, y derecho electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario, a pesar de que no haya entre ese binomio una separación legislativa más o menos marcada”*<sup>5</sup>, que por momentos se entrecruzan, creando y ordenando cuerpos administrativos y aun jurisdiccionales electorales.

<sup>5</sup> Citado por NOLHEN, Dieter y SABSAY, Daniel. *op. cit.*, p. 34.

## III.- EL ESTADO DE DERECHO

### III.1.- Orígenes

El Estado de Derecho, en sus orígenes, aparece confundido con el Estado Liberal, condicionado por una realidad social y económica, e íntimamente vinculada a la ideología liberal.

Maurice DUVERGER señala que las instituciones políticas se desarrollan a partir y con base en una ideología preexistente, que se manifiesta en el liberalismo político, establecido claramente en el artículo 1° de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 al expresar que *“Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”*, la cual debe ser situada dentro de la realidad económica y social en que se desarrolló la revolución burguesa. Se buscaba limitar los poderes de los gobernantes, de manera tal que el Estado no interfiriera con la realidad. En segundo término la ideología liberal en lo económico que se manifestaba en la libertad de empresa, respeto a la propiedad privada y libertad de comercio.

En su formulación jurídica nace en medio de dos planteos fundamentales: a).- el principio inglés del *“rule of law”*, que implica la primacía total de la ley, consagrándose la soberanía del parlamento inglés, recogido por la doctrina del liberalismo político y jurídico, era ya desde tiempo atrás un principio consuetudinario constitucional plenamente vigente en el siglo XVII. b).- Los planteos del jusnaturalismo racionalizado, representada entre otros por GROCIO y KANT, así como la doctrina de la separación de poderes, cuyos exponentes más conocidos son LOCKE, HOBBS y MONTESQUIEU<sup>6</sup>.

En la doctrina alemana proclama la soberanía del Derecho, ante la imposibilidad de reconocer como en Inglaterra la primacía del Parlamento, acuñándose la expresión Estado de Derecho se le otorga a VON MOHL, en una obra publicada en 1832, cuyo título es *“Ciencia de la Policía según los principios del Estado de Derecho”*, el que destacó tres períodos históricos del Estado: a)

<sup>6</sup> CORREA FREITAS, Ruben. *Derecho Constitucional Contemporáneo*, Tomo I, F.C.U., Cuarta Edición, Uruguay. 2013, pág. 93.

El Estado patrimonial, en el que el gobierno absoluto administra el Estado como si fuese un patrimonio personal del soberano; b) El Estado de Policía, que es el gobierno absoluto del Estado dirigido con fines de bien público, pero con normas arbitrarias y reglamentarias; c) El Estado de Derecho, es el gobierno regido por la ley y cuyo fin es al mismo tiempo la justicia y el bien público<sup>7</sup>.

### III.2.- Caracteres

Sobre el significado y alcance del Estado de Derecho, afirma FERNANDEZ SEGADO que *“desde su formulación inicial, la cláusula del ‘Estado de Derecho’ ha encerrado un conjunto de convicciones y creencias, esto es, un orden axiológico determinado. El Estado de Derecho fue ante todo un Estado garante de la libertad y seguridad individuales”*<sup>8</sup>.

En la doctrina nacional, REAL define al Estado de Derecho como *“aquel que en sus relaciones con sus súbditos y para garantía de los derechos de éstos, se somete el mismo a un régimen de derecho y está sujeto en su acción a reglas que, primero, determinan los derechos que se reservan los ciudadanos (los habitantes en general) y segundo, fijan las vías y medios por los cuales las autoridades públicas pueden lograr los fines del Estado”*<sup>9</sup>.

Por su parte, JIMENEZ DE ARECHAGA que prefería distinguir entre los *“gobiernos de opinión”* y los *“gobiernos de fuerza”*, expresa que las características del Estado de Derecho se pueden sintetizar en *“la idea de que el Estado es limitado en cuanto a sus fines; la idea de que el Estado está limitado por el derecho; la idea de que el derecho está limitado por la razón; la idea de que el gobierno es limitado, en cuanto lo es el Estado mismo; es limitado, en cuanto lo es el derecho que él produce y es limitado también en cuanto su actuación está subordinada al derecho”*<sup>10</sup>.

Giusseppe DE VERGOTTINI señaló que el Estado de Derecho se propagó por Europa y se consolidó y ar-

ticuló en una serie de postulados irrenunciables que eran: a).- supremacía de la ley parlamentaria en cuanto expresión, mediante el principio representativo, de la soberanía popular. El término ley, si bien definido de modo formalista se entendió en sentido amplio, y por ende, comprendía la ley-base del Estado, su Constitución; b).- un sistema jerárquico de normas jurídicas ordenadas de acuerdo a diversos grados, con capacidad diferenciada de intervención en las relaciones sociales; c).- separación de poderes públicos dotados de esferas de competencias propias, como garantía de libertad; d).- reconocimiento expreso y sistema de garantías de la libertad previstas por la Constitución, y e).- principio de legalidad de la acción de la administración y sistemas de recursos contra la acción administrativa de carácter ilegítimo<sup>11</sup>.

Es decir pues que los caracteres fundamentales son: el sometimiento del Estado al Derecho; la consagración de los derechos individuales y su efectiva garantía y la existencia de un sistema de control apropiado y efectivo.

### III.3.- El Estado Social de Derecho

A principios del siglo XX se inicia la transformación, del Estado Liberal de Derecho, apareciendo los llamados derechos de la segunda generación o económicos, sociales o culturales y revisándose entre otros, el concepto tradicional de igualdad.

Debe recordarse que en la historia constitucional, esta etapa está signada por la Constitución de Querétaro de 1917, la Constitución de Weimar de 1919, y la Constitución española de 1931. Los cambios fueron profundos ya que si bien tanto los derechos sociales como los individuales aparecen y se basan en una exigencia humana, los derechos individuales tienen su raíz en un ser abstracto mientras que los sociales son derechos del hombre “situado” y condicionado por el ambiente en que vive. Si bien la igualdad, junto con la libertad, siguen siendo el punto de partida de la concepción, como premisa básica e inherente al hombre, se reconoce que en los hechos dicha libertad y dicha igualdad no siempre existe, por lo que esta libertad e igualdad se

7 CORREA FREITAS, Ruben. *Ob. Cit.*, pág. 93.

8 CORREA FREITAS, Ruben. *Ob. Cit.*, pág. 94.

9 REAL, Alberto Ramón. *Estado de Derecho y Humanismo Personalista*. F.C.U., Montevideo, 1974, pág. 125.

10 JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino. *Teoría del Gobierno*. F.C.U., Montevideo, 2016, págs. 90-91.

11 DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. UNAM. México. 2004, pág. 250.

transforman en objetivos a alcanzar, sin perjuicio de su valor abstracto como punto de partida.

Fue la Constitución alemana de 1949, llamada originalmente la Ley Fundamental de Bonn, que establece en el art. 20 parágrafo 1 que *“La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social”*, el artículo 1 de la Constitución española de 1978, en la Constitución de Colombia de 1991 y en la Constitución del Paraguay de 1992, la Constitución de la Federación Rusa de 1993.

La Constitución italiana de 1946 recoge en el inciso primero de su art. 3º, el concepto de igualdad formal tradicional, pero complementado. *“Todos los ciudadanos son iguales en dignidad social y son iguales ante la Ley, sin distinciones de sexo, de raza, de lengua, de religión, de opinión política, de condición personal o social”*. Pero agrega *“Es competencia de la República remover los obstáculos de orden económico y social, que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desenvolvimiento de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”*.

El Estado social de Derecho reconoce una nueva realidad en la cual se advierte que no todos los hombres viven libres e iguales en derechos y, existiendo diversos obstáculos que impiden la vigencia efectiva de este concepto, el estado asume la obligación de superar los mismos, a los efectos de alcanzar dichos objetivos.

Se aprecia un cambio en cuanto al papel del Estado en materia de derechos fundamentales, ya que no basta con el que el Estado se abstenga de intervenir, sino que debe intervenir cuando sea necesario para asegurar un mínimo de vigencia real y efectiva de estos derechos fundamentales.

Buena parte de la problemática del Estado Social de Derecho radica en determinar cuáles son los límites, máximos y mínimos que debe presentar el intervencionismo estatal. Estas Constituciones van a mantener lo derechos de la primera generación, y por tanto el intervencionismo no puede reducir a cero los derechos. Va a haber un intervencionismo máximo y mínimo, dentro del cual el Estado debe actuar.

Se señala que el Estado social de Derecho tuvo un origen híbrido, fruto del compromiso entre tendencias ideológicas dispares: por un lado, significó una conquista política del socialismo democrático; por otro lado, es fruto del pensamiento liberal más progresista.

Con acierto señala ALVAREZ CONDE, al referirse a la problemática del Estado Social de Derecho, expresión que fuera acuñada por Herman HELLER en 1929, que en la misma confluyen dos corrientes doctrinales: *“por un lado, la crítica socialista al Estado liberal; y, por otro, con los propios planteamientos del Estado capitalista, donde hay que distinguir entre las reacciones totalitarias del mismo, cuya máxima expresión viene representada por el auge de los fascismos en el período de entreguerras, y los que pudiéramos llamar planteamientos reformistas, que son los que darán lugar a la acuñación del Estado social de Derecho”*<sup>12</sup>.

Señala DE VERGOTTINI, que el *“Estado social de derecho modifica los aspectos individualistas mediante una orientación intervencionista que implica el recurso a la programación económica e introduce la tutela de los intereses individuales en el cuadro de los intereses colectivos”*<sup>13</sup>.

### III.4.- El Estado social y democrático de Derecho

La Constitución española de 1978 no se limitó a consagrar el concepto de Heller del Estado Social de Derecho, sino que utilizó la forma Estado Social y Democrático de Derecho.

ALVAREZ CONDE ha estudiado este artículo primero y ha señalado en primer lugar que se trata de un estadio al que la Constitución española aspira a llegar, pero que el término democrático refiere a la existencia de presupuestos de existencia del Estado democrático en el que señala la proclamación de la soberanía popular, la aceptación del pluralismo político y social y el reconocimiento de la participación de los ciudadanos, en sus diversas manifestaciones<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> ALVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo I, Segunda Edición, Editorial TECNOS, Madrid, 1996, pág. 111.

<sup>13</sup> DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Ob. Cit.*, pág. 251.

<sup>14</sup> Ver: ALVAREZ CONDE, Enrique. *Ob. Cit.*, págs. 113-130.

Por su parte HARO, señala que la concepción moderna del Estado de Derecho conjuga las tres facetas: la social, la jurídica y la democrática, citando a GARCÍA PELAYO al analizar la Constitución española *“en la situación histórica presente, ninguno de estos términos puede afirmarse sin interacción de los otros, porque ni es sólo Estado de Derecho, ni sólo Estado social, ni sólo democracia, sino que cada uno de esos enunciados condiciona y nutre a los demás”*<sup>15</sup>.

El tercero de los JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, refiriéndose a las características básicas de un régimen democrático, señalaba que no puede confundirse esta forma de gobierno con otras autoritarias, aunque éstas hayan adoptado la expresión democracia ya sea en sentido falso o a veces totalmente diverso a la acepción normal de la palabra.

Señalaba que: 1).- El régimen democrático representativo es un régimen para hombres libres. 2).- Fundado en la igualdad de derechos de todos los individuos. 3).- La fuente de todo poder está en el pueblo. 4).- Distribución de poderes entre diversos centro de autoridad que se equilibran recíprocamente. 5).- Los gobernantes son responsables por todos sus actos. 6).- Es un Estado de Derecho. 7).- Implica un régimen de Justicia Social. Por tanto se advierte la unión en forma clara e inseparable de la noción de Estado democrático con la de Estado Social de Derecho.

En la actualidad el concepto de Estado social y democrático aparece como una unidad, al decir de RISSO, en la medida que ninguno de los componentes puede subsistir sin desnaturalizarse en forma conjunta de los restantes, tal como señalara HARO al citar a GARCÍA PELAYO.

### III.5.- El Estado Constitucional de Derecho

Actualmente se habla de dos concepciones de Estado de Derecho, el Estado legalista y el Estado Constitucional, caracterizado este último por la primacía de la Constitución por encima de la primacía de la ley, la apli-

15 HARO, Ricardo. “Algunas reflexiones sobre el Estado social y democrático de Derecho”, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay* N° 7, AMF-Konrad Adenauer, 2005, pág. 222.

cación directa de las normas constitucionales y el control de constitucionalidad de las leyes. El Estado constitucional supone además la plena consagración de los derechos humanos de la tercera generación, conocida como derechos culturales, tales como el derecho a la paz, al medio ambiente etc.

En el Estado constitucional, la Constitución es la que determina el contenido de la Ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder. Como señala AVILA SANTAMARÍA *“la Constitución es material, orgánica y procedimental. Material porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia, que a su vez, serán el fin del estado; orgánica porque determina los órganos que forman parte del estado y que son los llamados a garantizar derechos; procedimental porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas”*<sup>16</sup>.

En la actualidad, autores como FERRAJOLI, han señalado la crisis actual de ambos modelos de Estado de Derecho. La situación económica y social del mundo actual, los problemas vinculados a la migración y al costo económico de los derechos consagrados, resultado que se ve en la reciente reforma constitucional española que estableció que el gasto social se dará en relación a la existencia de fondos que permitan cubrir los gastos.

## IV.- EL CONTROL ELECTORAL

### IV.1.- El control electoral y los órganos electorales

En Europa y en Latinoamérica el contralor de las elecciones ha sido diferente claramente. En el viejo continente, el control electoral se realiza a través de órganos jurisdiccionales o a través de órganos constitucionales, pudiendo ser incluso mixtos. MARTÍNEZ RUANO señala que *“una de las ventajas que se suele atribuir al control jurisdiccional es que evita el problema teórico en*

16 AVILA SANTAMARÍA, Ramiro. “Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* N° 15, Fundación Konrad Adenauer, 2005, pág. 778.



torno a la aptitud de las cámaras para pronunciarse sobre la validez de las actas de sus propios miembros”<sup>17</sup>. La otra forma que han optado los países europeos es la del control constitucional, conformando a las Cortes Constitucionales en órganos de control de elecciones, que en última instancia determinan la pureza del proceso electoral.

En Latinoamérica, el control electoral es desarrollado por parte de órganos electorales supremos, que siguiendo a JARAMILLO, entendemos a “*las instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales*”<sup>18</sup>.

Acotado a Latinoamérica, dicha materia ha sido regulada constitucionalmente, con excepción de la Argentina, todas las constituciones actuales se ocupan de los cuerpos encargados de la organización electoral.

El grado de regulación varía pero podemos observar que en buen número de países el tratamiento que le da la Constitución al asunto de la organización electoral es detallado.

Un buen número de países incluso le brinda un carácter especial a las leyes electorales, y con ello a los organismos electorales y su actividad. Este carácter especial se expresa de distinta manera: en algunos casos establece un quórum calificado para su reforma o a través de la prohibición de que en un determinado lapso de tiempo antes de las elecciones se reformen las leyes sobre sufragio. Por ejemplo, Chile donde las leyes electorales tienen un carácter especial, pues son leyes orgánicas constitucionales, Guatemala donde la ley de elecciones y de partidos tiene rango de ley constitucional.

## IV.2.- Derecho Comparado

La posición del órgano supremo electoral dentro del aparato estatal. Con contadas excepciones, la norma general es que las cortes electorales sean organismos

autónomos e independientes de los tres poderes estatales tradicionales. Es decir, por lo general, no se les puede enmarcar dentro del esquema de la división tripartita del poder público.

El carácter permanente de las cortes ha permitido asignarles toda una gama de tareas fundamentales para la correcta organización de los procesos electorales. Ello no obstante, subyace aún la pregunta acerca de qué otro tipo de actividades pueden asumir las cortes y sus organismos subordinados en los tiempos interelectorales.

Por lo general, el presupuesto de los organismos electorales lo fijan los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin que los tribunales electorales tengan más participación en el proceso de decisión que a través de la presentación de su anteproyecto de presupuesto. De esta tendencia se exceptúan los casos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela y Brasil.

Procedimientos de designación. En la gran mayoría de los casos la designación de los funcionarios reposa en organismos políticos, fundamentalmente en el Congreso de la República. Sin embargo, cabe precisar que en distintos casos se han fijado algunos límites al Congreso para efectuar los nombramientos, y que en varios países se presenta una interacción entre diversos cuerpos, como entre el Ejecutivo y el Legislativo, o entre los tres poderes tradicionales. En dos países, Costa Rica y Perú, la facultad nominadora ha sido atribuida a órganos judiciales.

Periodos de ejercicio, la calidad política de los magistrados y el procedimiento para su remoción. Como hemos visto, en la mayor parte de los países el nombramiento de los miembros de los órganos electorales supremos depende de organismos políticos. Ahora bien, la posible dependencia política que ello puede generar se atempera o acentúa por tres factores más, a saber: la coincidencia o no de los periodos de ejercicio con los del Ejecutivo y del Legislativo, lo cual nos permite conocer si la composición de las cortes es afectable por los cambios políticos que trae cada elección; la existencia o ausencia de restricciones referentes a la actividad política de los candidatos a integrar el organismo electoral; y por el establecimiento de los organismos en los cuales reside la facultad de remover a los mismos integrantes de estos órganos electorales supremos.

17 MARTÍNEZ RUANO, Pedro. “Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* N° 17, Fundación Konrad Adenauer, 2011, pág. 456.

18 JARAMILLO, Juan. “Los Órganos Electorales Supremos”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Edit. I.I.D.H. y otros, Segunda Edición, México, 2007, págs. 373.

### IV.3.- Uruguay: Corte Electoral y Juntas Electorales Departamentales

#### IV.3.1.- Corte Electoral.

##### IV.3.1.1.- Integración.

La Corte Electoral está integrada de acuerdo a lo dispuesto en el art. 324 de la Constitución de la República en la redacción dada por Ley Constitucional de 14 de enero de 1997, cuya fuente es la Constitución de 1942 y la modificación posterior de 1952.

La Constitución de 1942 estableció que la Corte Electoral se compondría de cinco miembros titulares que por su posición en la escena política fueran garantía de imparcialidad y facultó al legislador a aumentar el número a nueve, con cuatro representantes de los partidos.

Al no haber una ley reglamentaria la Constitución de 1952 estableció que la Corte Electoral se compondría de nueve miembros y doble número de suplentes. Cinco de ellos son designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios del total de sus componentes debiendo ser ciudadanos que por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad. Lo que se pretende es que sean aceptados por las fracciones políticas, de allí el alto quórum que se exige.

De acuerdo a la reforma constitucional de 1997, los cuatro representantes de los partidos políticos son elegidos por la Asamblea General, por doble voto simultáneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional. Anteriormente se le adjudicaban dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le siga en número de votos.

##### IV.3.1.2.- Estatuto.

En cuánto a quiénes pueden ser designados, la Carta no establece los requisitos necesarios para ser Ministro de la Corte Electoral, así como tampoco establece la duración del mandato. La Ley de creación de 1924 se remite a la Constitución donde establece los requisitos para ser Representante Nacional. Atento a que la Constitución vigente en esa época era la de 1918, aplicando actualmente la Carta vigente, se necesitará

entonces, ser ciudadano natural o legal con cinco años de residencia, y 25 años cumplidos de edad.

En cuanto a la duración de su mandato la ley establece que durarán en sus cargos hasta tanto no hayan sido designados los nuevos Ministros. Esta sería una causa normal de finalización de mandato.

Pero también pueden ser cesados mediante el juicio político, correspondiéndole a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores por violación de la Constitución u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa. La Cámara de Senadores, será la encargada de pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Están alcanzados por la prohibición de formar parte de comisiones o clubes políticos ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral. Esto se aplica a los miembros neutrales como partidarios.

##### IV.3.1.3.- Forma de votación.

La Constitución regula en forma expresa el quórum exigible para que la Corte pueda adoptar resolución válida. Es necesaria la mayoría de votos siempre que ella cuente además con el voto afirmativo de tres, por lo menos de los cinco Ministros designados por dos tercios de la Asamblea General. Se admite la validez de una resolución aunque no cuente con la mayoría de los Ministros neutrales, si es adoptada por dos tercios del total de sus componentes, es decir por seis votos.

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.

##### IV.3.1.4.- Atribuciones.

Las competencias o facultades de la Corte Electoral están establecidas en la Constitución de la República, pero también, mediante la Ley el legislador le ha atribui-



do el desempeño de otras importantes competencias. Pero también hay que destacar que no se trata de una competencia genérica o abierta, sino cerrada, ya que sólo puede intervenir y actuar únicamente en aquellos casos en que expresamente está establecida esa potestad por imperativo constitucional o legal.

Para el cabal cumplimiento de sus competencias, desarrolla por un lado la función administrativa, ya es el jerarca máximo de un sistema de órganos, sobre los que ejerce una amplia superintendencia. Así por ejemplo, dicta actos subjetivos y actos condición.

En su función reglamentaria, emite actos regla que permiten regular con carácter general, tanto en lo que hace a la función electoral, la regularidad jurídica de los actos y procesos en que interviene el Cuerpo Electoral, como a sus funcionarios, al igual que a los diferentes órganos electorales, como la necesidad de organizar y reglamentar los diversos aspectos de los actos de sufragio y procedimientos electorales, cumpliendo así una verdadera función legislativa. Inclusive cuando hay vacíos en materia de legislación, la Corte Electoral en ejercicio de la competencia que la Constitución de la República le confiere en la materia, procede a dictar reglamentos referidos a normas de carácter electoral.

En cuanto a su función jurisdiccional cabe destacar que sus pronunciamientos, son verdaderos fallos. En efecto, cuando la Corte Electoral, falla en una apelación o ante los reclamos que se producen contra las decisiones de los órganos subordinados, (que luego veremos) o cuando actúa como Juez de las Elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum, decide en última instancia, y contra sus decisiones sólo cabe el recurso de reposición ante la propia Corte Electoral.

Sin embargo, se debe precisar que las decisiones que adopten los órganos electorales subordinados (Comisiones Receptoras de Votos, y Juntas Electorales Departamentales), no tienen ese carácter jurisdiccional, sino que son actos administrativos a los que la Ley les ha conferido algunos caracteres distintivos específicos.

Al reglamentar el contencioso electoral, Gros Espiell ha señalado que la Ley *"le da a la Corte Electoral competencia de avocación (acción y efecto de atraer hacia sí*

*un magistrado superior, para su conocimiento y decisión, las causas o procesos pendientes ante otro inferior); de revocación de medidas tomadas por las Juntas durante el proceso de recursos, de designación durante el procedimiento del funcionario que pueda diligenciar la prueba, que obviamente son incompatibles con los caracteres del proceso jurisdiccional"*<sup>19</sup>.

#### IV.3.2.- Juntas Electorales Departamentales

##### IV.3.2.1.- Concepto y caracteres.

Las Juntas Electorales son organismos de carácter departamental organizados por la Ley de Registro Cívico Nacional N° 7.690 vigente, que en su artículo 15 establece: *"En las capitales de la República existirán Juntas Electorales, que tendrán la dirección local de los actos y procedimientos electorales"*.

De acuerdo a lo dispuesto por el Decreto-Ley N° 14.725 están compuestas por cinco miembros y tendrán doble número de suplentes, electos directamente por el cuerpo electoral del departamento, en forma simultánea con las con los demás órganos de carácter electivo. De acuerdo a la disposición especial Letra C de la Constitución uruguaya, las listas de candidatos a integrar estos órganos, estarán incluidas en las hojas de votación<sup>20</sup> que correspondan a cargos nacionales<sup>21</sup>. Luego de la reforma constitucional de 1997, los miembros de las Juntas Electorales se eligen el último domingo del

19 GROS ESPIELL, Héctor. *La Corte Electoral del Uruguay*, Segunda Edición, Edit. IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1990, pág. 238.

20 La hoja de votación es el elemento material, el vehículo por medio del cual se ejerce el sufragio; en ella están contenidas las listas de candidatos, es decir, las nóminas de todos aquellos integrantes de un partido político que se postulan para un determinado órgano.

21 La hoja de votación para cargos nacionales se distinguirá por el lema partidario, que debe encabezarla, y llevará un número ubicado en el ángulo superior derecho, en caracteres claros, de mayor tamaño, encerrado en un círculo debajo del cual deberá constar, en letras visibles, el nombre del departamento a que corresponde. En dicho círculo deberá figurar solamente el número, pudiendo incluirse otros caracteres, figuras o colores siempre que no induzcan a confusión respecto a números registrados o reservados por otro partido o agrupación política, o interdictados por la Corte Electoral. Podrán, además, utilizarse sublemas o distintivos. Al pie de la hoja de votación, que se imprimirá de un solo lado, se hará constar la fecha del acto eleccionario. El número no podrá ser expresado en letras y las cifras que lo componen deberán imprimirse en caracteres del mismo color y dimensión para cada una de ellas. Esas cifras deben estar a la misma altura, guardar la misma separación entre ellas y no pueden incluir puntos o guiones.

mes de octubre del año en que se celebren las elecciones internas.

#### IV.3.2.2.- Estatuto de sus miembros.

Para ser miembro de Junta Electoral se requiere saber leer y escribir, hallarse domiciliado en el departamento y estar inscripto en el Registro Cívico Nacional.

No pueden ser electos miembros: 1°) Los magistrados judiciales, tanto del fuero común como del militar. 2°) Los militares en servicio activo. 3°) Los miembros de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 4°) Los funcionarios policiales. 5°) Las personas que hayan sido condenadas por delitos electorales.

Los cargos de miembros de las Juntas Electorales son irrenunciables sin causa justificada. Las renunciaciones se presentarán ante la Junta respectiva la que resolverá sin apelación, debiéndose dar cuenta a la Corte Electoral.

Los miembros de las Juntas Electorales deberán asumir sus cargos el mismo día que asuman las Cámaras del Poder Legislativo, es decir el 15 de febrero del año siguiente a las elecciones nacionales.

Corresponderá la Presidencia al primer titular de la lista más votada del partido político que haya obtenido la mayoría en el departamento. Corresponderá la Secretaría al primer titular de la lista más votada del partido político que siga en número de votos al de la mayoría.

#### IV.3.2.3.- Competencias.

El Decreto-Ley N° 15.005 de 30 de abril de 1980 derogó el artículo 30 de la Ley N° 7.7690 de 9 de enero de 1924, y estableció como cometidos:

1°.- Proyectar y proponer los planes inscripcionales a la Corte Electoral.

2°.- Conceder números y registrar y publicar las hojas de votación en los casos en que de acuerdo con la Constitución o las leyes corresponda su presentación en el ámbito departamental.

3°.- Proponer a la Corte Electoral los planes circuitales y publicarlos una vez aprobados.

4°.- Designar los integrantes de las Comisiones Receptoras de Votos.

5°.- Recibir las urnas de las Comisiones Receptoras de Votos y mantener en custodia todos los documentos que tengan relación con la elección, hasta tanto se haya resuelto la validez de la misma o le sean reclamados por la Corte Electoral.

6°.- Supervisar los procedimientos y resoluciones de las Comisiones Receptoras de votos resolviendo los recursos que se interpongan contra los mismos.

7°.- Efectuar el escrutinio departamental y hacer las proclamaciones que correspondan.

8°.- Denunciar ante las autoridades competentes los hechos que puedan constituir delitos electorales.

9°.- Proponer a la Corte Electoral todas las publicaciones que le sean requeridas de acuerdo con la ley.

## V.- RELACIÓN ENTRE EL ESTADO DE DERECHO Y EL CONTROL ELECTORAL

ARAGÓN considera que *“el derecho electoral es un instrumento de garantía de la democracia, esto es, una técnica jurídica mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular”*<sup>22</sup>. Es *“a la luz del principio democrático que se deben estudiar los modos de organizar la administración electoral, las formas de confección del censo, los sistemas de votación y escrutinio o, en fin, las diversas vías de control de los procesos electorales”*<sup>23</sup>. Y retomando el vínculo entre derecho electoral y democracia, el catedrático español estima que es por ello que *“el derecho subjetivo a elegir está íntimamente relacionado con los demás derechos; con el de igualdad en primer lugar, con los de libertad de expresión y asociación en segundo lugar, con los de libertad y, en fin, con el resto de los derechos del hombre que, por serlo, es preci-*

22 ARAGÓN, Manuel. “Palabras del Doctor Manuel Aragón en representación de los participantes extranjeros” en *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM, México, 1993, pág. XXIV.

23 ARAGÓN, Manuel. *Ob. Cit.* pág. XXIV.

samente un ciudadano, esto es, un hombre libre que participa en el gobierno de su comunidad”.

“El derecho electoral no es sólo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, y ése es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales”<sup>24</sup>.

Pero, para llevar a cabo esa doble función, el derecho electoral debe estar integrado por reglas que sean un vehículo eficaz para asegurar la plena vigencia de los derechos políticos y para el logro de instituciones que hagan transparente el proceso de acceso a los cargos de gobierno, posibilitando así que el Estado de derecho se consolide.

En definitiva, el derecho electoral está integrado por dos cuerpos normativos: el primero aborda el campo material o sustantivo, mientras que el segundo se ocupa de lo estrictamente procedimental.

Por último, se debe tener también en cuenta la función cívica que cumple el derecho electoral, en la medida en que se constituye en una valiosa herramienta de educación ciudadana. El conocimiento de los diferentes capítulos que lo integran trae aparejada la observación de muchos de los momentos cruciales de la vida política dentro de un marco pluralista. Pensamos que esta característica debe ser tenida en cuenta al momento de determinar los fines y fundamentos del derecho electoral.

## VI.- CONCLUSIONES

En un Estado constitucional de Derecho el control electoral es una función muy importante, que permite la fiscalización de las formas de acceder a los ciudadanos a los cargos públicos electivos.

En Europa y en América Latina se han utilizado diversos modelos de control electoral, sean órganos jurisdiccionales, constitucionales o independientes. Entendemos que el modelo más conveniente es el que atribuye el

control electoral a órganos independientes de la clásica separación de poderes del gobierno, puesto que éstos deberán controlar la elección para cargos electivos distintos de los cuales sus autoridades integran.

Los órganos electorales supremos aplican en sus decisiones las normas constitucionales que detalladamente establecen los distintos sistemas electorales, y las leyes que se han reglamentado en la materia, así como también llegan a dictar la reglamentaciones que suplen la falta de leyes orgánicas o reglamentarias de las Constituciones.

Atento a que son verdaderos jueces de las elecciones y son quienes tienen en algunos casos la capacidad de anular las elecciones, son órganos vitales en un Estado constitucional, pues aseguran que de forma transparente se produzcan las elecciones de la que surgirán los gobernantes, quienes deben respetar y someterse en todo momento al imperio de la Constitución, concebida esta como la norma máxima del ordenamiento jurídico.

La pureza y la transparencia en el desarrollo de las elecciones, sea en los actos a priori, es decir de nombramiento de los funcionarios permanentes, elaboración y control permanente de los padrones electorales, nombramiento de los miembros de las mesas electorales, etc., concomitante, referente al día de la votación, y a posteriori, vinculados al proceso de datos y escrutinio definitivo, asegura a quienes participan en dichas elecciones la convicción de que sus gobernantes han surgido democráticamente, dado que éstos son, en definitiva, quienes deberán respetar el Estado de Derecho, y hacer cumplir el imperio de la Constitución siempre.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ALVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo I, Segunda Edición, Editorial TECNOS, Madrid, 1996.

ARAGÓN, Manuel. “Palabras del Doctor Manuel Aragón en representación de los participantes extranjeros” en *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM,

<sup>24</sup> ARAGÓN, Manuel. *Ob. Cit.* pág. XXV.

México, 1993, págs. XXIII-XXVII. Disponible: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/635/47.pdf>

ARAGÓN, Manuel. "Derecho de sufragio: principio y función", en NOLHEN, Dieter *et al* (Compiladores) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE y coeditores, Segunda Edición, México, 2007, págs. 162-177.

ARAGÓN, Manuel. "Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo", en NOLHEN, Dieter *et al* (Compiladores) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE y coeditores, Segunda Edición, México, 2007, págs. 178-197.

AVILA SANTAMARÍA, Ramiro. "Del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derechos y Justicia" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* N° 15, Fundación Konrad Adenauer, 2009, págs. 775-793.

BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando. "Confianza en las elecciones y el rol de los Organismos Electorales en América Latina" en *Revista de Derecho Electoral de Costa Rica* N° 10, Segundo Semestre, 2010. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/10/barrientos\\_monte.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/10/barrientos_monte.pdf)

CEA EGAÑA, José Luis. "Estado constitucional de derecho: nuevo paradigma jurídico" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* N° 11, Tomo I, Fundación Konrad Adenauer, 2005, págs. 43-56.

CORREA FREITAS, Ruben. "El Estado de Derecho", en *Los Derechos Humanos en la Constitución uruguaya*, Tomo I, Editorial AMF, Uruguay, 2005, págs. 9-19.

CORREA FREITAS, Ruben. *Derecho Constitucional Contemporáneo*, Tomo I, F.C.U., Cuarta Edición, Uruguay, 2013.

DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. UNAM. México. 2004. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1476>

GALVÁN RIVERA, Flavio. "Acceso a la justicia electoral en el Estado democrático de derecho", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral* N° 1, Enero-Julio 2012. UNAM, México, págs. 57-84. Disponible en: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/9951/11979>

GROS ESPIELL, Héctor. *La Corte Electoral del Uruguay*, Segunda Edición, Edit. IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1990.

HARO, Ricardo. "Algunas reflexiones sobre el Estado social y democrático de Derecho", en *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay* N° 7, AMF-Konrad Adenauer, 2005, págs. 219-228.

JARAMILLO, Juan. "Los Tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo", en *Revista Elecciones*, ONPE, Volumen 4, Perú, 2004, págs. 169-229.

JARAMILLO, Juan. "Los Órganos Electorales Supremos", en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Edit. I.I.D.H. y otros, Segunda Edición, México, 2007, págs. 371-436.

JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino. *Teoría del Gobierno*. F.C.U., Montevideo, 2016.

MARTÍNEZ RUANO, Pedro. "Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* N° 17, Fundación Konrad Adenauer, 2011, págs. 451-462.

NAVA GOMAR, Salvador. "Democracia constitucional: el papel de la Justicia Electoral y el derecho de asociación política", *Revista Cuestiones Constitucionales* N° 20, Enero-Junio 2009, UNAM, México, págs. 305-314. Disponible en: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5869/7782>

NOLHEN, Dieter y SABSAY, Daniel. "Derecho Electoral", en NOLHEN, Dieter *et al* (Compiladores) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE y coeditores, segunda edición, México, 2007, págs. 27-38.

OROZCO HERNÁNDEZ, José de Jesús. "Tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina", en *La Democracia en su contexto. Estudios en Homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, UNAM, México, 2009, págs. 405-424.

OROZCO HERNÁNDEZ, José de Jesús. "Justicia Electoral", en *Diccionario Electoral*, Tomo II, Edit. IIDH-CAPEL-Agencia Española de Cooperación Internacional, 2000, págs. 752-768.

OROZCO HERNÁNDEZ, José de Jesús. "Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral* N° 1, Enero-Julio 2012. UNAM, México, págs. 107-131. Disponible en: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/9953/11981>

REAL, Alberto Ramón. "El Estado de Derecho", en *Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture*, Edit. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Uruguay, 1957, págs. 587-620.

REAL, Alberto Ramón. *Estado de Derecho y Humanismo Personalista*. F.C.U., Montevideo, 1974.

RISSO FERRAND, Martín. "Desafíos del Estado de Derecho" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* N° 15, Fundación Konrad Adenauer, 2009, págs. 863-878.

SOBRADO GONZALEZ, Luis Antonio. "Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia" en *Revista de Derecho Electoral de Costa Rica* N° 6, Segundo Semestre, 2008. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>

URRUTY, Carlos. "Organización y administración electoral" en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del Siglo XXI. Memorias del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo II, UNAM, México, 1999, págs. 753-767. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/239/22.pdf>

URRUTY, Carlos. "La importancia de los organismos electorales" en *Revista de Derecho Electoral de Costa Rica* N° 3, Primer Semestre, 2007. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty\\_navatta.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf)