

# **EL CONTENCIOSO ELECTORAL EN EL URUGUAY**

**DR. CARLOS A. URRUTY**  
PRESIDENTE

**CORTE ELECTORAL**  
**REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

*D<sup>e</sup> Carlos A. Urutty*

PRESIDENTE DE LA CORTE ELECTORAL

## EL CONTENCIOSO ELECTORAL EN EL URUGUAY

### 1.- CREACION DE UNA JUSTICIA ESPECIALIZADA.-

En el régimen institucional uruguayo se ha optado por atribuir competencia exclusiva y excluyente para conocer de todo lo relacionado con la materia electoral a un sistema orgánico independiente de los demás Poderes de Gobierno y, por ende, del Poder Judicial.- Se concentra en ese sistema orgánico toda la tarea vinculada con el quehacer electoral: a) la custodia, actualización y depuración del Registro Electoral; b) la expedición del documento de identidad que permite acreditar este extremo en el acto del sufragio; c) la organización de la elección; d) la realización del escrutinio, proclamación del resultado, adjudicación de cargos y proclamación de los electos; e) el juzgamiento de todas las contiendas que se suscitan a lo largo de todo el proceso electoral, de la elección en general y de los actos de plebiscito y referendum.

### 2.- HISTORIA.

La creación de este sistema orgánico data de 1924 y encuentra su fuente en la ley de 9 de enero de ese año que organizó lo que denominó el Registro Cívico Nacional.- Para organizar, custodiar, actualizar y depurar ese Registro se creó una Corte Electoral, organismo independiente de los demás Poderes de Gobierno. En el informe de la Comisión que elaboró el proyecto de ley se expresó textualmente: "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."

En 1934 la Corte Electoral adquiere rango constitucional. Se incorpora a la Constitución una nueva Sección, bajo el título "De la Justicia Electoral" en la que se contempla la existencia de la Corte Electoral como jerarca máximo de un sistema orgánico sobre el cual ejerce superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica.- Para describir la relación jerárquica que vincula a la Corte Electoral con los órganos electorales que le están subordinados, el constituyente reproduce los mismos términos que emplea cuando regula la relación de la Suprema Corte de Justicia con los Tribunales, Juzgados y demás dependencias del Poder Judicial.- En el discurso de clausura de las sesiones de la Convención Constituyente se expresó: "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 denominamos 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"

Las modificaciones al texto constitucional introducidas en reformas posteriores a 1934, particularmente la plebiscitada en 1952, culminan el proceso de constitucionalización del Organismo.- Aparecen regulados en la norma fundamental todos los aspectos relacionados con su funcionamiento, competencia, integración, procedimiento para la elección de sus miembros, estatuto de sus integrantes y quorum exigible para adoptar resolución.- Se amplía además su competencia jurisdiccional convirtiéndola en juez exclusivo de la elección de todos los cargos electivos y de los actos de plebiscito y referendum.

Como consecuencia de las reformas constitucionales analizadas puede afirmarse que, a partir de 1952, la función jurisdiccional en Uruguay ha sido encomendada a tres sistemas orgánicos independientes cuya competencia se delimita en razón de materia: A) La justicia

ordinaria es atribuída al Poder Judicial ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados.- B) La justicia contencioso-administrativa se encomienda al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y a los órganos que le están subordinados; C) La justicia electoral aparece reservada a la Corte Electoral y a los órganos electorales sobre los cuales ejerce la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica.-

### 3.- ORGANOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO ELECTORAL.-

A) órganos primarios: las Comisiones Receptoras de votos.-

Son órganos no permanentes que actúan únicamente en ocasión del acto eleccionario o en los casos de plebiscito o referendum.- Ejercen exclusivamente función administrativa. Se integran con Escribanos y funcionarios públicos que son designados por las Juntas Electorales.- Sus procedimientos y resoluciones pueden ser observados por los delegados partidarios en el transcurso de la votación y recurridos hasta el día siguiente al de la elección ante las Juntas Electorales.

B) Los órganos intermedios: Las Juntas Electorales Departamentales

Son órganos de creación legal, de carácter permanente, subordinados a la Corte Electoral. Funcionan en la capital de cada departamento y su ámbito de competencia se extiende al territorio del mismo.- Se integran con cinco Miembros titulares y doble número de suplentes, electos por el cuerpo electoral del departamento en forma simultánea con la elección de Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. La posición doctrinaria y jurisprudencial mayoritaria considera que la actividad que desarrollan esos órganos electorales subordinados no es jurisdiccional dada la plena superintendencia que sobre ellos ejerce la Corte Electoral que otorga a

ésta una gran latitud tanto en la regulación del procedimiento electoral como en la amplitud de la decisión final, esta sí, de carácter jurisdiccional.

C) La Corte Electoral.-

Se trata, como lo expresamos anteriormente, de un verdadero Poder de Gobierno.- Conforme a la doctrina, los requisitos exigibles para la configuración de un Poder de Gobierno son:

1)- su creación en la propia Constitución de la República.- Como lo enseñó mi maestro de Derecho Constitucional -el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga- no se puede llamar poder a un órgano cuya existencia está dependiendo de la Ley ordinaria.- No es propio de la separación de poderes que la existencia de uno de ellos esté dependiendo de la voluntad de los otros.- No puede ser llamado Poder independiente un órgano que no tiene título de nacimiento en la propia Constitución, sino en la ley ordinaria.

2)- Tener su competencia asignada en la propia Constitución.

3)- El ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado.

4)- El carácter irrevocable de sus decisiones.

Todos esos requisitos se verifican respecto a la Corte Electoral a partir de su constitucionalización en 1934 y de la ampliación de competencia producida en la reforma constitucional de 1952 en la que se le atribuyó la facultad de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y se le reconoció la condición de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y de referendum.

La función que ejerce en forma predominante es la jurisdiccional.- El órgano que se crea bajo el título "De la Justicia Electoral" es un órgano destinado a juzgar.- Su función primaria, que ejerce en forma predominante, es la jurisdiccional.- ¿Qué es lo que determina su

*especialidad orgánica y permite delimitar su competencia respecto a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo?.- La materia sobre la cual está llamada a expedirse.- No interesa que desde el punto de vista formal el acto en consideración sea un acto regla, un acto administrativo o un acto jurisdiccional.- Lo que interesa es su contenido, la materia sobre la que recae.- Lo relevante a efectos de decidir si el conocimiento de un acto jurídico cae bajo la competencia de la Corte Electoral es determinar si ese acto está relacionado con la elección, el plebiscito o el referendun—El constituyente optó por atribuir el juzgamiento de la materia electoral a un órgano de justicia independiente y especializado.- La Corte Electoral no puede pretender incursionar como juez, en la materia civil, comercial, laboral, de familia o penal(excepto la competencia expresa que a este respecto le atribuyó el constituyente para juzgar a quienes violan la prohibición de actuar en política establecida en el artículo 77). Pero tampoco el Poder Judicial o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueden extender su competencia jurisdiccional a la materia electoral.*

*Lo antedicho determina el carácter irrevocable de sus decisiones en materia electoral. Se ha intentado llevar a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, a pretexto de inconstitucionalidad, resoluciones adoptadas por la Corte Electoral en materia electoral. El órgano jerárquico del Poder Judicial denegó jurisdicción reconociendo la competencia exclusiva de la Corte Electoral en esa materia.- Se ha pretendido, asimismo, enjuiciar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resoluciones adoptadas por la Corte Electoral en materia electoral, a pretexto de que esas resoluciones, desde el punto de vista formal, eran actos administrativos. Dicho Tribunal denegó igualmente su competencia afirmando la naturaleza jurisdiccional del acto impugnado.- Coherente con esa independencia reconocida a la Corte Electoral por el*

constituyente, el legislador al regular el recurso de amparo, que puede deducirse ante órganos del Poder Judicial, exceptuó expresamente de su ámbito de aplicación las resoluciones de la Corte electoral cualquiera fuera su naturaleza.

### **LOS RECURSOS CONTRA LOS ACTOS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

El contencioso electoral ha adquirido jerarquía constitucional.-A partir de la reforma constitucional de 1952 no puede sustraerse a la Corte Electoral el conocimiento y la resolución de ningún reclamo o apelación en materia electoral ni la condición de juez último de la elección de todos los cargos electivos y de los actos de plebiscito y referendium.-

A efectos de analizar el régimen de recurribilidad de las decisiones de los órganos electorales, resulta conveniente distinguir la actividad administrativa que cumplen dichos órganos de la función jurisdiccional que les ha sido encomendada.- En este punto no puede dejar de señalarse que parte de la doctrina sostiene que los órganos subordinados (Juntas Electorales) en ningún caso ejercen función jurisdiccional y que en la jurisprudencia de la Corte Electoral se encuentra un fallo que sustenta la tesis de que la actividad que ésta cumple difiere en su naturaleza jurídica de la específicamente jurisdiccional.

#### **A) La actividad administrativa de los órganos electorales.**

Dada la amplia superintendencia otorgada por el constituyente a la Corte Electoral, no cabe duda que, en lo que dice relación con la actividad administrativa que tiene a su cargo el conjunto orgánico, el sistema se caracteriza por su acentuada centralización.- Salvó en aquellos casos en que la ley atribuye competencia, en materia electoral, a los órganos subordinados para decidir en primera instancia, en los cuales la competencia de la Corte se limita a fallar en última instancia las

apelaciones y reclamos que se interpongan contra esas decisiones, en todos los demás casos, la Corte actúa con todos los atributos jerárquicos que se derivan de la amplia superintendencia otorgada por el constituyente.- Puede, incluso, revocar de oficio los actos de los órganos inferiores.- Los actos administrativos que dictan las Oficinas Electorales o las Juntas Electorales son susceptibles de los recursos de revocación y jerárquico para ante la Corte Electoral y de la posterior acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.- Los actos administrativos que dicta la Corte Electoral pueden ser recurridos mediante el recurso de revocación ante la propia Corte e impugnados de nulidad ante el indicado Tribunal.

B) La actividad jurisdiccional.

1.- Los órganos electorales subordinados.

La mayoría de la doctrina niega carácter jurisdiccional a las decisiones de los órganos subordinados a la Corte Electoral, aún cuando recaigan en materia electoral.- Dice, al respecto, Gros Espiell (La Corte Electoral, pág.281) "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 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" La ley otorga a la Corte facultades de avocación y de revocación, que son consecuencia de la relación jerárquica, incompatibles con la naturaleza jurisdiccional de la función.- Como consecuencia, se concluye en que, cuando la Corte entiende en los recursos interpuestos contra los actos de los órganos subordinados tiene facultades mucho más amplias que las de un juez al resolver una apelación, pudiendo rever la totalidad del pronunciamiento del órgano recurrido sin incurrir en ultra-petita.-



## 2. La función jurisdiccional y la Corte Electoral.-

*La casi unanimidad de la doctrina y la jurisprudencia afirman que la actividad que cumple la Corte Electoral cuando decide en última instancia de las apelaciones y reclamos que se interponen contra los actos relacionados con la materia electoral que dictan los órganos subordinados o cuando, en única instancia, actúa como juez de las elecciones o de los actos de plebiscito y referendium, es de naturaleza jurisdiccional.-*

*Merece, sin embargo, señalarse que, en la propia Corte, se sostuvo en sentencia dictada en febrero de 1947 una tesis distinta.- Se afirma en ella que si la actividad fuera jurisdiccional, le estaría vedado a la Corte, en caso de omisión de las Juntas, asumir automáticamente jurisdicción y fallar en única y definitiva instancia. Significaría una acumulación de instancias en perjuicio de los litigantes, inaceptable si la relación entre uno y otro órgano fuera jurisdiccional.- Por otra parte, la Corte puede dictar normas para la aplicación de la ley y dar instrucciones para la actuación de las Mesas Receptoras y de las Juntas Electorales, funciones que escapan a la competencia de la Suprema Corte respecto a los jueces.- Se concluye, por tanto, en que, llegado un asunto a conocimiento de la Corte, ésta tiene que aplicar el derecho procurando que sus resoluciones tutelén el orden público en la materia electoral.- De no ser así, una simple Mesa Escrutadora o una Junta Electoral podrían purgar las transgresiones al orden público validando situaciones completamente ilegales sin que la Corte, por no mediar apelación o por no permitirlo el recurso, pudiera hacer nada.- Toda la estructura de la organización política, todo el régimen de control que la superintendencia procura asegurar, quedarían minados en su base.- El cumplimiento del derecho electoral quedaría librado a las ideas particulares de los órganos accidentales (Mesas Receptoras de Votos) o permanentes locales (Juntas Electorales), al margen de la unidad del sistema. Se sostiene en la*

*sentencia citada que ni la cosa juzgada (que no existe) ni el defecto de ultra-petita (que se considera no aplicable) pueden impedir a la Corte emitir su pronunciamiento ante una irregularidad comprobada.- Se concluye en que las resoluciones de los órganos inferiores tienen el carácter de pronunciamientos administrativos dentro de procedimientos cuasi ex - jurisdiccionales.-*

*Creo que la sentencia que estoy comentando, al calificar el proceso electoral de "procedimiento cuasi ex - jurisdiccional", está pretendiendo señalar, en definitiva, las diferencias existentes entre el contencioso común u ordinario y el contencioso electoral.- Esas diferencias están provocadas por la materia especial que en el proceso se desarrolla, por las urgencias que impone al cumplimiento de las distintas etapas de ese proceso la circunstancia de que la elección deba realizarse en fecha predeterminada, imposible de prorrogar, y que la proclamación de los candidatos electos tampoco admita postergación en el tiempo, la naturaleza no jurisdiccional de las decisiones de los órganos subordinados y, en fin, todas las singularidades en materia de sujetos de derecho, de objeto, de contenido y de jurisdicción que autorizan, hoy en día, a afirmar la especialidad del Derecho Electoral como rama autónoma del Derecho.*

*Considero que esa especialidad y las características singulares que ella imprime al proceso electoral no constituyen argumento suficiente para negar carácter jurisdiccional a la función que cumple el órgano al cual la Constitución ha encomendado la resolución definitiva e irrecurrible de los conflictos electorales.-*

## **INTEGRACION DE LA CORTE ELECTORAL Y ESTATUTO JURIDICO DE SUS MIEMBROS.**

Desde su creación en 1924 la composición de la Corte Electoral se dejó librada a la ley. Y en el lapso que media entre 1924 y 1942 el legislador optó por múltiples soluciones: nombramiento de sus miembros en la propia ley; integración sólo con miembros neutrales, integración sólo con miembros partidarios; integración mixta con mayoría de miembros partidarios o con mayoría de neutrales.- Recién en 1942 aparece regulada en la Constitución la integración de la Corte que sufre una primera modificación en 1952 y una última en la reforma de diciembre de 1996.- A partir de ella la Corte se integra con nueve titulares y doble número de suplentes.- Cinco de ellos son electos por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes debiendo recaer la designación en ciudadanos que por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad.- Los cuatros titulares restantes, representantes de los Partidos, son elegidos por el sistema del doble voto simultáneo y representación proporcional.

La existencia de estos miembros "representantes de los partidos" ha planteado el problema de determinar si se encuentran ligados a las fracciones partidarias que representan por vínculos revocables que pudieran provocar el cese de la representación en caso de que pierdan la confianza partidaria.- El punto se debatió extensamente en 1955 cuando

*se pretendió aplicar a dos integrantes de la Corte Electoral el instituto de la revocación de mandato o "recall" previsto para los miembros partidarios, oportunidad en que se cuestionó la vigencia del artículo 14 de la de 9 de enero de 1924 de creación de la Corte Electoral y se sostuvo su derogación por normas constitucionales posteriores.*

*La causa normal de cese de los Ministros de la Corte es la designación de los nuevos miembros por la legislatura siguiente a aquélla que los designó.- Pueden cesar, también, como resultado de un juicio político por violación de la Constitución o la comisión de otros delitos graves.- En tal caso el órgano encargado de dictar sentencia y separarlos de sus cargos es la Cámara de Senadores.-*

*Pueden ser reelectos o vueltos a designar. Están alcanzados por la prohibición de formar parte de comisiones o clubes políticos, de actuar en los organismos directivos de los Partidos y de intervenir en la propaganda de carácter electoral, prohibición que alcanza por igual a los miembros electos por los dos tercios de la Asamblea General y a los partidarios.- La única diferencia entre ellos se aprecia en lo referente al quorum exigible para que la Corte pueda adoptar resolución válida.- A tal efecto la Constitución exige la mayoría de votos siempre que hayan concurrido a formarla tres de los cinco miembros designados por los dos tercios de la Asamblea General.- Se admite la validez de la resolución que no cuente con esa doble mayoría siempre que cuente con dos tercios de votos, es decir, con seis votos.- Para la anulación de una elección se requiere un quorum especial: dos tercios de votos de los cuales, tres por lo menos, deben ser de los miembros llamados neutrales.-*