

LA LEGITIMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL¹

Jean-Paul Tealdi Correa²

DOI: 10.59709/CONST.2024.8.9

Resumen

Los partidos políticos en el Uruguay son los actores necesarios del sistema electoral y, como tales, constituyen la expresión política del derecho de asociación consagrado en la Constitución. El autor releva la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y estudia sus argumentos respecto de la legitimación activa y pasiva de los partidos políticos, así como las diversas posturas sobre el estado del arte. Los partidos políticos tienen la más amplia libertad constitucional y en la práctica jurisprudencial de esta legitimación en procesos de declaración de inconstitucionalidad se concluye que constituye una garantía para asegurar la más amplia libertad de los partidos políticos.

Palabras clave: control de constitucionalidad, inconstitucionalidad, actos legislativos, partidos políticos, legitimación

Introducción

En el presente artículo nos proponemos relevar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia referida a la legitimación de los partidos políticos en procesos de declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos.

Los partidos políticos constituyen asociaciones de personas y como tales entendemos son sujetos susceptibles de poder solicitudes, sea por vía de acción o excepción siempre que posean un interés directo, personal y legítimo, conforme lo establecido en la Constitución uruguaya.

¹ El presente artículo fue presentado en modalidad de ponencia, previo arbitraje y aprobación, en el «XIII Encuentro Internacional do CONPEDI: Estado de Derecho, investigación jurídica e innovación», en Montevideo, del 18 al 20 de septiembre de 2024.

² Profesor adjunto (grado 3 interino) de Derecho Constitucional, ayudante del Instituto de Derecho Constitucional (2017-2023) y miembro titular de dicho Instituto (Facultad de Derecho, Universidad de la República). Magíster en Derecho Electoral, Parlamentario y Técnica Legislativa (Universidad de Castilla-La Mancha). ORCID: 0000-0003-4705-0024. Correo electrónico: jean.tealdi@fder.edu.uy.

Nos proponemos definir y caracterizar a los partidos políticos conforme la normativa vigente, el estado del arte respecto de la legitimación activa y pasiva en procesos de declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos.

Se han relevado tres sentencias de la Suprema Corte de Justicia que tratan la legitimación de los partidos políticos en los procesos que señalamos, por lo que analizaremos la argumentación dada en cada una de ellas, dependiendo de la legitimación que corresponda.

1. Los partidos políticos

La Ley 18.485 en su artículo 3 define a los partidos políticos como «asociaciones de personas sin fines de lucro, que se organizan a los efectos del ejercicio colectivo de la actividad política en todas sus manifestaciones». El citado inciso primero hace referencia al artículo 39 de la Constitución de la República, que reza: «todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley» (Tealdi Correa, 2011, p. 110).

Sapolinski definió a los partidos políticos desde el punto de vista de la realidad social señalando que

son una organización, lo que supone cierta estabilidad y duración temporal con independencia de sus integrantes, que funciona de acuerdo con el marco normativo institucionalizado y no buscando su destrucción, lo que lo distingue de las facciones; que es ajeno al Estado, no obstante su objetivo de obtener y participar del poder estatal y cuyo fin es obtener el ejercicio del poder político para sus integrantes. (1991, p. 13).

La ley otorga la más amplia libertad a los partidos políticos para que estos sean quienes decidan su estructura interna y el modo de funcionamiento interno que crean conveniente. Todo ello sin perjuicio de las «disposiciones de carácter general establecidas en la Constitución y leyes de la República» (Tealdi Correa, 2011, p. 111).

La ley establece que los partidos políticos deberán inscribirse en la Corte Electoral de acuerdo al procedimiento dictado por esta, siguiendo las normas establecidas por la Ley 18.485.

No es objeto del presente artículo referirnos al procedimiento de inscripción de los partidos políticos, pero sí debemos señalar que la solicitud de inscripción

de un partido político se podrá hacer en cualquier momento pero para poder participar en la elección nacional siguiente, las mismas

deberán presentarse antes de ciento setenta días corridos de la fecha fijada para las Elecciones Internas de los Partidos Políticos y haber culminado el trámite en los plazos fijados por la reglamentación de las mismas (Tealdi Correa, 2022).

Una vez que la Corte Electoral haya aceptado su inscripción deben comparecer en las elecciones internas de los partidos políticos, que son obligatorias para estos, teniendo presente lo dispuesto en la legislación vigente. Es decir, deberán comparecer con al menos un precandidato a la Presidencia de la República, así como tener al menos quinientos candidatos a integrar el Órgano Deliberativo Nacional del partido político³.

Se exige que los partidos políticos que comparecen en las elecciones internas tengan al menos quinientos votos para poder obtener la personería electoral y, por ende, tener la opción de comparecer en las siguientes elecciones. En caso de no llegar a ese mínimo de votantes, la Corte Electoral dicta una resolución en la que declara la exclusión de dicho partido para participar en las siguientes elecciones nacionales, departamentales y municipales. Además, quedan libres los números que se les concediera oportunamente para distinguir sus hojas de votación, se eliminan las autoridades registradas, y los candidatos presentados. Esta eliminación importa ya que dichas personas podrán participar en las elecciones siguientes en otro partido político, así como también los números quedan libres para poder ser utilizados.

El artículo 4 de la Ley 18.485 establece que:

Los partidos políticos deberán estar inscriptos en la Corte Electoral, de conformidad con el reglamento que a esos efectos dictará dicho organismo. También deberán inscribirse los sectores internos y sus listas electorales que, al amparo de la carta orgánica respectiva, existan dentro de cada partido político.

La Circular 11.557 complementa esta disposición y expresa que:

Las autoridades nacionales de los partidos con existencia electoral deberán comunicar su constitución, en cada período electoral, indicando los nombres, la credencial cívica, cédula de identidad, domicilio que se constituye, real y electrónico, a efectos de toda notificación que sea necesario cursar a quien o a quienes fueren el o los representantes designados y si actuarán en forma conjunta o indistinta y los nombres, la credencial cívica y las cédulas de identidad de las personas con usuario GUB.UY/ID-URUGUAY que estarán autorizados a

³ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 17.063 de 24 de diciembre de 1998, en la redacción dada por la Ley 17.080 de 24 de marzo de 1999.

realizar el registro de agrupaciones, a través del *Sistema de Gestión de Partidos Políticos*.

Las referidas comunicaciones llevarán al pie la firma de cada una de las personas que componen el órgano de la autoridad que las envía. Las autoridades partidarias nacionales o departamentales y las agrupaciones reconocidas de los mencionados partidos, deberán comparecer antes los órganos electorales, en todos los casos y circunstancias previstos en las leyes, ya sea directamente o por intermedio de delegados debidamente acreditados. Particularmente las autoridades ejecutivas de los partidos deberán comunicar, en cada período electoral, el reconocimiento de las agrupaciones políticas y la autorización para usar el lema partidario a través del Sistema de Gestión de Partidos Políticos (artículo 21).

2. Legitimación en el proceso de inconstitucionalidad de los actos legislativos: interés directo, personal y legítimo

2.1. Legitimación activa y pasiva

La legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso.

La Constitución establece que tiene legitimación activa para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo.

Jiménez de Aréchaga Mac-Coll señaló que

la expresión «todo aquel» parece que debería ser interpretada como todo sujeto de derecho, sea sujeto de derecho público o privado; naturalmente, siempre que pueda ser titular de un interés directo personal y legítimo. Así, un Ente Autónomo, un Servicio Descentralizado, una asociación con personería jurídica, una sociedad, un particular, estarán en la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad (1995, p. 529).

Quiere decir pues que para promover la declaración de inconstitucionalidad puede solicitarla toda persona, física o jurídica, pública o privada.

Correa Freitas (2019) señala claramente que «tener “interés” en que una ley sea declarada inconstitucional, es algo menos que tener un “derecho” a que una ley sea declarada inconstitucional» (p. 226).

Risso Ferrand ha expresado que

la determinación de si un sujeto tiene legitimación activa a los efectos de promover la declaración de inconstitucionalidad, se encuentra en tensión con otros valores y derechos constitucionales. Esto conduce a la «prudencia» a los efectos de determinar si hay o no hay

legitimación y a que, en caso de duda, se resuelva siempre a favor del sujeto, reconociendo la legitimación activa. (2016, p. 182).

Respecto de la legitimación pasiva, esta no se encuentra regulada por la Constitución, sino por el Código General del Proceso en el artículo 517.1 estableciendo:

Cuando la declaración de inconstitucionalidad fuere interpuesta por vía de acción, se sustanciará con un traslado a las partes a quienes afectare la ley o la norma con fuerza de ley y al Fiscal de Corte, quienes deberán expedirse en el término de veinte días.

Si la persona fuera indeterminada, se procederá conforme a lo dispuesto por el artículo 127.2⁴ y 3⁵.

2.2. El interés legítimo

Refiriéndose al interés legítimo, Jiménez de Aréchaga Mac-Coll señaló que «es todo interés no contrario a derecho o a los valores que el derecho protege» (1995, p. 530).

Durán Martínez estima que «la noción de interés legítimo en el artículo 258 tiene un sentido amplio comprensivo del derecho subjetivo» (2018, p. 212).

Para Vázquez Pedrouzo, el interés legítimo es

una situación jurídica subjetiva susceptible de ser adquirida o mantenida a través de procedimientos legítimos. A diferencia de lo que sucede en el derecho subjetivo, en el interés legítimo no está garantizada la satisfacción de la pretensión del titular. Dicha satisfacción es sólo eventual y mediata. La eventualidad puede resultar de que existan varios interesados entre los que habrá de escogerse (por ejemplo en un proceso competitivo) o de la discrecionalidad otorgada por la norma al decisor. (2016, p. 280).

Gamarra Antes expresa que «el interés debería reputarse legítimo en tanto fundado en la Constitución y parece bastante improbable que un sujeto se proponga promover un proceso de inconstitucionalidad sin invocación de una violación de la Constitución como su fundamento» (2016, p. 42).

4 Código General del Proceso, artículo 127.2: «En las demandas dirigidas contra personas indeterminadas o inciertas, podrá verificarse el emplazamiento a todos los que se consideren habilitados a deducir oposición, con apercibimiento de nombrárseles defensor de oficio, con quien se seguirá el proceso».

5 Código General del Proceso, artículo 127.3: «Los términos del emplazamiento serán de sesenta días si el demandado se hallare en el país, y de noventa días si se hallare fuera de él o se tratare de persona incierta o indeterminada».

2.3. El interés directo

El interés directo es aquel que «resultaría inmediatamente vulnerado por la aplicación de la ley inconstitucional» (Jiménez de Aréchaga Mac-Coll, 1995, p. 530).

Durán Martínez ha expresado que

el calificativo «directo» por oposición a «indirecto», rechaza así lo eventual, con la precisión que luego se dirá, pero no necesariamente lo futuro. Si lo futuro es inequívoco no vemos por qué no debe comprenderse. Creemos que la expresión «directo» refiere al nexo causal y no al momento en que se produce la lesión del interés. Lo importante es que la lesión se produzca por el acto jurídico correspondiente sin que interese si ella es hoy o mañana.

También creo que lo de eventual merece una precisión. Considero que no es necesario que el daño se produzca para accionar sino que basta con que esa posibilidad exista si se realiza la conducta prevista por la norma. (2018, p. 213).

Y agrega respecto del interés directo que «se da cuando el sujeto se encuentra en el supuesto previsto por la norma, sin necesidad de que ella sea aplicada» (Durán Martínez, 2018, p. 214).

Gamarra Antes señala que «el carácter directo del interés refiere a la efectiva relación de causalidad entre la norma legal inconstitucional y la afectación de un sujeto» (2016, p. 34). Y expresa que dicha relación

se genera indiscutiblemente en los casos en que la norma ilegítima dispone una obligación o deber, o bien suprime o retacea derechos, potestades o inmunidades de un sujeto; ora por designación particular, ora por formar parte de una categoría genérica regulada. (Gamarra Antes, 2016, p. 34).

Y agrega Gamarra Antes que

también se configura en casos en los que un sujeto es excluido –desigualmente– y en los que un sujeto de intereses contrapuestos a los suyos resulta subjetivamente incluido en una norma que consigna el otorgamiento o la ampliación de un derecho, libertad, potestad o inmunidad. (2016, p. 34).

Cajarville Peluffo señala que

La lesión al interés debe reconocerse jurídicamente como inmediata cuando el caso de que se trate esté comprendido en el supuesto de esa norma cuestionada.

Si la norma es general, el interés será directo si el actor está comprendido en la categoría que define la dimensión subjetiva del supuesto normativo. (2013, p. 153).

Y agrega Cajarville Peluffo que

si la norma es particular solo estará legitimado, solo tendrá un interés que además de personal sea directo, el sujeto o los sujetos individualizados en la dimensión subjetiva del supuesto normativo.

Por otra parte, si la norma lesiva es abstracta, el interés comprometido será directo en todos los acontecimientos comprendidos en la categoría que define el supuesto normativo; y si es concreta, el interés comprometido será directo sólo en el acontecimiento ubicado en el espacio y en el tiempo alcanzado por el supuesto normativo. (2013, p. 153).

Concluye que el interés «será directo si quien lo invoca está comprendido en la dimensión subjetiva de la norma cuestionada, afectando su situación jurídica resultante de una norma anterior que la cuestionada modifica o sustituye, o de lo contrario, viola» (Cajarville Peluffo, 2016, p. 128).

2.4. El interés personal

El interés personal es «el interés propio de quien solicita la declaración, o de la persona en cuya representación legal actúa» (Jiménez de Aréchaga Mac-Coll).

Durán Martínez ha expresado que

en cuanto al calificativo «personal» estimo que refiere a la esfera de la propia personalidad sin que interese si ello es exclusivo o compartido. Si un acto jurídico así afecta la esfera personal de un sujeto, será una cuestión personal aunque también afecte a otros y también a la colectividad en general. (2018, p. 213).

Cajarville Peluffo sostiene que

la legitimación de un sujeto para la promoción de una acción conforme a la Constitución en cuanto tiene que consistir en un interés personal, puede tratarse de un interés estrictamente personal, individual, exclusivo, ajeno y eventualmente hasta opuesto al interés general; o bien, puede tratarse de su interés personal como participe en el llamado «interés general», porque el interés personal de los impugnantes conforma y sustenta el interés general.

Estos intereses personales, como siempre ocurre, podrán calificarse jurídicamente como derechos subjetivos, y entonces deberán encontrar siempre satisfacción, o podrán ser calificables como intereses

legítimos, y deberán ser satisfechos en cuanto coincidentes con el interés general. (2013, p. 152).

Para Gamarra Antes,

es dable resaltar dos aspectos del carácter personal del interés, ambos notorios, a saber: a) que debe ser una persona, es decir, un sujeto de derecho —ello es evidente independientemente de la calificación de interés como personal—, y b) que debe ser propio de ese sujeto. Se excluyen así planteos de inconstitucionalidad formulados por organizaciones no formalizadas ni reconocidas por norma alguna y planteos relacionados con afectaciones de otros —aunque sean formulados por un sujeto de derecho—. (2016, p. 41).

3. Legitimación de los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional

3.1. Legitimación activa

Respecto de la legitimación activa de los partidos políticos, se han referido a ella, en tres oportunidades.

Por Sentencia 653 de 27 de junio de 2012, la Suprema Corte de Justicia por mayoría entendió que

distinta es la situación en cuanto la legitimación activa del Partido Independiente para reclamar la declaración de inconstitucionalidad de las denominadas Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (No. 18.567) y Ley de Descentralización Territorial y Participación Ciudadana (No. 18.644).

Para la mayoría —conformada por los Sres. Ministros Dres. Jorge Chediak, Daniel Gutiérrez y Ricardo Pérez Manrique—, el Partido Independiente posee legitimación activa en la medida en que constituye un partido político reconocido por la Corte Electoral y porque las Leyes impugnadas previeron la constitución de autoridades locales electivas.

Entienden que su condición de partido político le otorga la calidad de actor necesario en nuestro Estado de Derecho, que es un gobierno democrático republicano (art. 82 de la Constitución de la República), por todo lo cual consideran que el partido político ostenta un interés directo, personal y legítimo (arts. 258 de la Carta y 509 ord. 1 del CGP) en la declaración de inconstitucionalidad peticionada.

En la Sentencia 87 de 11 de abril de 2016, la Suprema Corte de Justicia estableció que

La legitimación activa de la parte actora, en cuanto requiere que se haga valer la titularidad de un interés directo, personal y legítimo, se desprende de los propios términos de la demanda.

La parte que promueve la presente acción es un partido político debidamente registrado ante la Corte Electoral, por lo que resulta indudable que la norma que regula la distribución de la publicidad electoral gratuita afecta su interés directo, personal y legítimo (Cfme. Sentencia No. 525/2014, entre otras).

Y finalmente en la Sentencia 57 de 3 de abril de 2020, la Suprema Corte de Justicia expresó que:

Como es sabido, los partidos políticos son entidades que tienen la mayor relevancia en el diseño del sistema democrático-republicano de gobierno previsto en la Constitución de la República. Desde el punto de vista jurídico, ello puede advertirse en las múltiples menciones que la Carta les dedica: artículos 59 literal “d”, 77, ordinales 4°, 5°, 9°, 11°, 12°, 79, 151, 153, 155, 271 y 324. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° de la Constitución, “la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación”. En el artículo 82, se preceptúa que la “Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece ésta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma” (artículo 82). La Constitución es muy clara en cuanto a que la actuación del Cuerpo Electoral, tanto en el ejercicio directo de la soberanía mediante las elecciones como en el ejercicio indirecto a través del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la actuación del Cuerpo Electoral está mediatizada necesariamente por la actuación de los partidos políticos. En tal sentido, cabe tener presente que en la Carta se establece que las “listas de candidatos para ambas Cámaras y para el Presidente y Vicepresidente de la República deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un Partido Político” (artículo 77, ordinal 9°); la “acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del Partido político” (artículo 79); el “Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral por mayoría absoluta de votantes. Cada Partido sólo podrá presentar una candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia (...)”, (artículo 151). La Corte no puede dejar de resaltar, que en la ingeniería constitucional patria, el Cuerpo Electoral necesariamente debe expresarse a través de los partidos políticos, entidades a quienes incluso se les reconoce una participación necesaria en la integración de la Corte Electoral. En efecto, la Corte Electoral debe integrarse con miembros, cinco ciudadanos “que por su posición en la escena política, sean

garantía de imparcialidad” y cuatro “representantes de los Partidos” (artículo 324). En definitiva, los partidos políticos son entidades con participación directa y necesaria en la conformación del Cuerpo Electoral y, por esa vía, en el ejercicio directo de la soberanía, mediante las elecciones, lo cual los hace titulares de un interés directo, personal y legítimo en relación al caso planteado.

II.1.a) El interés. El interés de los partidos políticos comparecientes refiere al perjuicio jurídico derivado de que se modifique la conformación del padrón electoral en forma, a su juicio, inconstitucional. Pretenden que la Corte tutele su derecho a participar en el sistema electoral conforme a las reglas constitucionales que, en su criterio, la ley impugnada viola.

III.1.b) El interés “directo”. Como lo ha señalado el Prof. Cajarville: “¿Cuándo puede calificarse como directo un interés? En la concepción más admitida intereses directos son aquellos que resultan inmediatamente afectados por la aplicación de la norma de que se trate, sea la norma general o particular, abstracta o concreta. La lesión al interés debe reconocerse jurídicamente como inmediata cuando el caso de que se trate esté comprendido en el supuesto de esa norma cuestionada. Si la norma es general, el interés será directo si el actor está comprendido en la categoría que define la dimensión subjetiva del supuesto normativo; dicho más simplemente, si está comprendido en los sujetos alcanzados por la norma (...). (...) si la norma lesiva es abstracta, el interés comprometido será directo en todos los acontecimientos comprendidos en la categoría que define el supuesto normativo (...)”, (Juan Pablo Cajarville: “Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor: Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general”, *Revista de Derecho Público*, N° 43, pág. 153, subrayado agregado). En el caso, es claro que se verifica un supuesto de interés directo, por cuanto los partidos políticos están comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, como sujetos que vehiculizan la conformación e integración del Cuerpo Electoral al tiempo que participan del órgano rector de los procedimientos electorales.

III.1.c) El interés “personal”. En otro orden, es claro que el interés tiene la nota de “personal”, ya que afecta a cada partido político compareciente. Es cada partido electoral quien debe acatar que se modifique la conformación de la base de ciudadanos electores y elegibles.

III.1.d) El interés “legítimo”. Igualmente claro es que es un interés que presenta la nota de legítimo, por no ser contrario a Derecho.

3.2. Legitimación pasiva

En Sentencia 87 de 11 de abril de 2016, la Suprema Corte de Justicia rechazó la excepción de falta de legitimación pasiva de un partido político

respecto de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad por vía de acción, referido a la publicidad electoral. Señaló que

no comparte el criterio sustentado por este último, en tanto y en cuanto resulta ser uno de los sujetos a quienes la Ley puede afectar, razón por la cual corresponde su intervención de conformidad con lo dispuesto por el artículo 517.1 del Código General del Proceso.

4. Consideraciones respecto de la legitimación de los partidos

Tal y como surge de la jurisprudencia relevada, la Suprema Corte de Justicia ha aceptado la legitimación activa y pasiva de los partidos políticos en procesos de declaración de inconstitucionalidad de actos legislativos.

De los fundamentos expresados por la Suprema Corte de Justicia se observa que para esta los partidos políticos constituyen actores necesarios para el Estado de Derecho y el sistema republicano de gobierno. Esta concepción bastó en una oportunidad para señalar que se acreditaba la legitimación activa, vale decir que ese partido político tenía un interés directo, personal y legítimo para solicitar la declaración de inconstitucionalidad.

Como hemos señalado, los partidos políticos deben estar registrados en la Corte Electoral para poder ser actores necesarios del sistema electoral uruguayo. En efecto, solo los partidos reconocidos e inscriptos ante la justicia electoral pueden participar de las elecciones, y ser alcanzados por la protección constitucional, legal y reglamentaria que se establece.

La Constitución de 1967 institucionaliza y regula a los partidos políticos al introducir en el numeral 11 del artículo 77, que expresa:

El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán: a). ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades; b). dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.

Esta disposición se encuentra dentro de las bases del sufragio. Sobre ella, Sapolski (1991) expresa que

las exigencias de democracia interna para la elección de las autoridades y de difusión de las cartas orgánicas y programas de principios no condicionan la libertad de los partidos, solamente les impone deberes, aunque sin sanción y habilita a la regulación por vía legal. (p. 63).

La Constitución les concede a los partidos políticos *la más amplia libertad*, lo que constituye uno de los principios que rigen a estos. En efecto,

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 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. (Gros Espiell, 1990, p. 330).

La condición de partido político registrado ante la Corte Electoral debe ser acreditada con la solicitud de declaración de inconstitucionalidad, mediante aquellas personas que tengan la representación del partido político. Esta representación surge de la información que la Corte Electoral lleva en su registro de partidos políticos, conforme los Estatutos o Carta Orgánica de cada partido. En general, las autoridades ejecutivas son quienes tienen la representación de un partido político, o en algunos casos la ejerce el presidente del partido, secretario general individual o conjuntamente con otros cargos.

La condición de partido político registrado ante la Corte Electoral, ha sido suficiente en una oportunidad para acreditar la legitimación activa de un partido, en un proceso de inconstitucionalidad de un artículo de la Ley 19.307 que establecía el régimen de asignación de la publicidad electoral a los partidos políticos. Dado que dicha disposición se aplicaba a los partidos políticos preexistentes, la Suprema Corte de Justicia estableció que dicha calidad era suficiente para acreditar el interés directo, personal y legítimo.

Véase que la Suprema Corte de Justicia en Sentencia 57 de 3 de abril de 2020 amplía lo expresado en las anteriores sentencias comentadas, y señala que

los partidos políticos son entidades con participación directa y necesaria en la conformación del Cuerpo Electoral y, por esa vía, en el ejercicio directo de la soberanía, mediante las elecciones, lo cual los hace titulares de un interés directo, personal y legítimo en relación al caso planteado.

Luego se refiere específicamente a relevar las notas del interés directo, interés personal e interés legítimo.

Respecto del interés directo, Cajarville Peluffo expresó que «los partidos políticos están comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, como sujetos que vehiculizan la conformación e integración del

Cuerpo Electoral al tiempo que participan del órgano rector de los procedimientos electorales» (Suprema Corte de Justicia, Sentencia 57/2020).

Estableció que el partido político compareciente tiene un interés personal, ya que se trata de sujetos a los que las normas impugnadas les afectan.

Como se desprende de la argumentación de la Suprema Corte de Justicia, el interés de los partidos políticos es legítimo, en la concepción de Jiménez de Aréchaga Mac-Coll, ya que expresa que el interés es legítimo cuando no es contrario a derecho.

Respecto de la legitimación pasiva, solo un partido político en una acción de inconstitucionalidad argumentó carecer de legitimación en ese proceso, lo cual fue rechazado por la Suprema Corte de Justicia por entender que la norma legal impugnada era de aplicación a todos los partidos políticos, por lo que no era de recibo la excepción presentada.

5. Reflexiones finales

Los partidos políticos han acreditado tener legitimación activa y pasiva en procesos de declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que los partidos políticos en cuanto actores del Estado de Derecho y del sistema electoral uruguayo, tienen un interés directo, personal y legítimo respecto de normas que les sean aplicadas directamente, o cuyo ámbito de aplicación les compete.

Los partidos políticos son una expresión del derecho de asociación consagrado constitucionalmente en el artículo 39, por lo que es claro y notorio que poseen personalidad jurídica para actuar.

Que los partidos políticos puedan presentarse en procesos de declaración de inconstitucionalidad, tal como surge de la jurisprudencia constitucional relevada, constituye una garantía para los mismos, en defensa del principio constitucional de libertad de los partidos.

Como ha señalado la Suprema Corte de Justicia:

Teniendo presente la relevancia de la publicidad electoral, en tanto forma de discurso que cuenta con protección especial en el marco de la libertad de expresión, se analizará si el criterio normativo de distribución proporcional a los votos obtenidos por cada lema en las elecciones anteriores resulta ajustado al principio de igualdad.

A juicio de la mayoría que concurre al dictado de este pronunciamiento, la norma atacada discrimina entre los partidos políticos (y sus candidatos), generando diferencias injustificadas que terminan por afectar el principio de igualdad y, por vía de consecuencia, el de

libertad de los partidos políticos consagrado en el artículo 77 numeral 11 de la Constitución.

En su mérito, la norma impugnada, no sólo viola el principio de igualdad, sino una de las bases del sistema democrático, esto es, la libertad de expresión de pensamiento de los partidos políticos.

Más allá de los efectos concretos que la publicidad electoral pueda tener en el ánimo del elector, lo cierto es que constituye una forma de transmisión de ideas de los partidos políticos, de tal manera que el legislador, en la norma cuestionada, viola el artículo 77 numeral 11 de la Carta, en cuanto no asegura la más amplia libertad en la materia, restringiendo el acceso a la publicidad gratuita de los partidos políticos en función de los votos obtenidos en las elecciones anteriores. (Sentencia 87/2016).

Los partidos políticos pueden, a través de la declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos, impedir que mayorías parlamentarias circunstanciales puedan menoscabar o disminuir las posibilidades efectivas de los partidos en las chances de obtener cargos conforme el sistema electoral uruguayo.

Referencias bibliográficas

- Cajarville Peluffo, J. P. (2013). Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor. Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general. *Revista de Derecho Público*, 22(43), 139-156.
- Cajarville Peluffo, J. P. (2016). El carácter “directo” del interés como requisito de la legitimación del actor. *Revista de Derecho Público*, 25(50), 125-132.
- Correa Freitas, R. (2019). *Derecho Constitucional Contemporáneo*. (t. 1, 6.^a ed.). FCU.
- Durán Martínez, A. (2018). Legitimación en el proceso de inconstitucionalidad de actos legislativos. *Revista de Legislación Uruguaya*, 9(6), 195-216.
- Gamarra Antes, D. (2016). Legitimación activa para la promoción de procesos de inconstitucionalidad de las leyes en el ordenamiento jurídico uruguayo. Nuevas bases para la apreciación de su configuración. *Revista de la Universidad de Montevideo*, (30), 21-46.
- Gros Espiell, H. (1990). *La Corte Electoral del Uruguay*. IIDH-CAPEL.
- Jiménez de Aréchaga Mac-Coll, J. (1995). *La Constitución de 1952*. Cámara de Senadores.

- Risso Ferrand, M. (2016). Primeras reflexiones generales sobre las sentencias de inconstitucionalidad referidas a la ley de medios. *Revista de Derecho*, 12(13), 141-187.
- Sapolinski, J. (1991). *Estatuto de los partidos políticos en el derecho constitucional uruguayo*. FCU.
- Suprema Corte de Justicia. (11 de abril, 2016). *Sentencia Definitiva n.º 87/2016*.
- Suprema Corte de Justicia. (27 de junio, 2012). *Sentencia Definitiva n.º 653/2012*.
- Suprema Corte de Justicia. (3 de abril, 2020). *Sentencia Definitiva n.º 57/2020*.
- Tealdi Correa, J-P. (2011). La regulación actual de los partidos políticos. *Revista de Derecho Público*, 20(39), 109-136.
- Tealdi Correa, J-P. (2022). Análisis de la jurisprudencia de la Corte Electoral en materia de inscripción de partidos políticos. *Revista de la Facultad de Derecho*, (53). <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/851>
- Uruguay. (1967). *Constitución de la República*. <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Uruguay. (20 de mayo, 2009). *Ley 18.485. Declaración de interés nacional. Ley de Partidos Políticos*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18485-2009>
- Vázquez Pedrouzo, C. (2016). A propósito de la Sentencia del TCA n.º 43/2016 vía de oficio para promover la declaración de inconstitucionalidad del artículo 32 de la Ley n.º 17.556. *Revista de Derecho del Trabajo*, 4(12), 273-294.