

LA JUSTICIA ELECTORAL EN LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

CARLOS A. URRUTY *

*Ministro de la Corte Electoral de la República oriental del Uruguay.

SUMARIO. I. Ubicación del organismo electoral en el régimen institucional uruguayo. II. Integración. III. Estatuto Jurídico de los miembros de la Corte Electoral. IV. Los órganos electorales subordinados. 1. Los órganos intermedios: Las Juntas Electorales Departamentales. 2. Los órganos primarios: Las Comisiones Receptoras de votos. 3. Organos administrativos. V. La competencia de la Corte Electoral. VI. Las áreas más relevantes de la organización electoral. 1. Administración y organización electoral. 2. Registro Civil. 3. El Registro Electoral y el Padrón Electoral. 4. Documento de identificación del elector. 5. Informática y cómputo. VII. Comentario final.

I. UBICACION DEL ORGANISMO ELECTORAL EN EL REGIMEN INSTITUCIONAL URUGUAYO

Desde su primera Constitución sancionada en 1930, Uruguay adopta como base de su sistema institucional la forma de gobierno democrático republicana, el principio de soberanía nacional y el de separación de los poderes representativos. Tal como ocurre con la mayoría de los países latinoamericanos, se reconoce en forma expresa la existencia de los tres poderes tradicionales, a los cuales se encomienda el ejercicio predominante de las tres clásicas funciones jurídicas a cargo del Estado.

En el transcurso de su vida institucional cada uno de esos poderes experimenta modificaciones en cuanto a su composición. Ello ocurre, sobre todo, con el Poder Ejecutivo en el cual se ensaya por dos veces la experiencia colegiada, entre 1917 y 1934 y entre 1952 y 1966. Pero, no obstante esas modificaciones en la estructura interna de los poderes, se mantiene incólume en la Constitución vigente -por lo menos en su enunciación- la forma de gobierno democrático-republicana ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum e indirectamente por los tres poderes representativos que la Constitución instituye: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

A pesar de esta expresa declaración contenida en el texto constitucional, las exigencias emanadas de la necesidad de dotar al sistema institucional de mayores garantías van provocando la aparición de órganos de contralor que no se incluyen en la órbita de competencia de ninguno de los tres Poderes tradicionales, que actúan con absoluta independencia de ellos y que aparecen revestidos de todos los atributos que en doctrina permiten caracterizar a los Poderes de Gobierno.

La primera fractura al principio de separación de poderes se produce bajo la vigencia de la Constitución de 1917 con la sanción de la ley de 9 de enero de 1924 que organiza el Registro Cívico Nacional y crea la Corte Electoral. Ya en el seno de la Comisión que proyectó la creación de la Corte Electoral en 1924 se discutió la naturaleza jurídica del órgano que se estaba creando. Hubo quien la calificó de órgano supremo de una especie de Poder del Gobierno. Esto motivó que se objetara la constitucionalidad del instituto que se procuraba crear, por lo cual se abandonó esa calificación y se pasó a hablar de entidad autónoma de naturaleza especial. Resulta claro que mientras tuvo base exclusivamente en la ley no podía atribuirse a la Corte Electoral la calidad de Poder, desde que uno de los caracteres que conforme a la doctrina permiten categorizar a los Poderes de Gobierno es precisamente su origen constitucional. Queda descartada asimismo la posibilidad de considerarla como ente autónomo, puesto que por definición constitucional éstos suponen la descentralización por servicios para la explotación de servicios concretados en el texto: el dominio industrial, la enseñanza y la asistencia pública.

A partir de la creación legal de la Corte Electoral en 1924 el control de los actos electorales queda a cargo de un sistema orgánico fundado parcialmente tanto en la Constitución como en la ley. La Constitución reservaba a las Cámaras el juzgamiento de la elección de sus Miembros y al Senado la elección de Presidente de la República y de Miembros del Consejo Nacional de Administración. La ley encomendaba a la Corte Electoral y

a los órganos electorales dependientes de ella el conocimiento de todos los actos electorales previos a la elección y la organización, formación y custodia del Registro Cívico Nacional y del Archivo Nacional.

En 1934 se constitucionalizaron la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas. Con esto no sólo desaparecen las objeciones que en cuanto a su constitucionalidad se habían formulado con motivo de su creación por ley, sino que se desdibuja la proclamada tripartición de poderes.

Al crearse en la Constitución de 1952 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo nos encontramos en el sistema institucional uruguayo con tres conjuntos orgánicos (en cuya cima se encuentran la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo) que no integran ninguno de los tradicionales Poderes de Gobierno, que actúan con amplísima autonomía y que aunque no tienen expresamente reconocida por el texto constitucional su condición de Poderes de Gobierno, funcionan como si lo fueran. Ello aparece corroborado por la especialidad de la materia cuyo conocimiento le ha sido encomendado, por la forma de designación de sus miembros, por la regulación de su competencia por el propio texto constitucional y por el hecho de que sus actos son definitivos no admitiendo revisión de parte de otro poder u órgano del Estado.

El punto relacionado con la naturaleza jurídica de la Corte Electoral fue analizado por el constituyente aunque no resuelto. La Constitución de 1934 dedica una Sección al órgano electoral bajo el título Justicia Electoral y en el informe de la Comisión de Constitución se dice al respecto: “Para no plantear un problema más de forma que de fondo se ha prescindido de proponer para este capítulo la denominación de Poder Electoral. Se le denomina Justicia Electoral eludiendo el problema técnico que afecta a la clásica división tripartita de los Poderes, pero se atiende al contenido funcional de una manera precisa e inequívoca”. La referida Constitución de 1934 asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos de carácter electivo, sin perjuicio de reservar a la Asamblea General la condición de juez de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

Las Constituciones posteriores, particularmente la de 1952, culminan el proceso de constitucionalización del órgano regulando en la norma fundamental todos los aspectos relacionados con su funcionamiento: competencia, integración del cuerpo; procedimiento para la designación o elección de sus miembros, estatuto de sus integrantes y quórum exigible para adoptar resolución.

Merece señalarse que a partir de la Constitución de 1952 la Corte Electoral es juez de las elecciones de todos los cargos electivos, sin excepción, y de los actos de plebiscito y referéndum.

En el Uruguay la función jurisdiccional aparece, por consiguiente, encomendada a tres sistemas orgánicos independientes cuya competencia se delimita en razón de materia.

La justicia ordinaria es encomendada al Poder Judicial ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados.

La justicia contencioso-administrativa está atribuida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a los órganos que le están subordinados.

La justicia electoral aparece reservada a la Corte Electoral a la que expresamente se otorga competencia para conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales y para decidir, en última instancia, sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

Se señala al pasar, que aparece reconocida expresamente por el constituyente la categoría de los “actos electorales” cuya existencia ha motivado extensa discusión doctrinaria en derecho constitucional y administrativo.

La distribución de la función jurisdiccional en razón de materia que acaba de señalarse se completa con la específica facultad atribuida a la Cámara de Representantes de acusar ante la Cámara de Senadores, a los miembros de ambas Cámaras, al Presidente y Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los Miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, por violación de la Constitución u otros delitos graves.

II. INTEGRACION

El examen de los regímenes electorales existentes en América Latina permite apreciar una multiplicidad de soluciones en cuanto a la forma de integración de los organismos electorales. Están por un lado los Estados que encomiendan el juzgamiento de la actividad electoral a órganos que se insertan dentro de la justicia ordinaria y en los que, por consiguiente, los integrantes del órgano electoral son magistrados de carrera. Es el caso de Argentina y Brasil.

Es más común, en cambio, que se encomiende el control de la regularidad de los actos electorales a órganos especiales. Se trata de Tribunales Electorales que no se mueven en la órbita del Poder Judicial. Esta fue la tendencia que se impuso mayoritariamente en el derecho político posterior a la Primera Guerra Mundial. Dentro de esta tendencia mayoritaria que asigna el control de la función electoral a Tribunales especiales encontramos como solución más generalizada la que dispone su integración con delegados, representantes o personas propuestas por los partidos políticos. Se procura que el control de los partidos sobre la actuación de estos organismos se ejerza desde su interior. Esta es la solución por la que se inclinan Nicaragua, El Salvador, Paraguay y Honduras, entre otros.

Una solución distinta ofrece Costa Rica, en la cual los integrantes del Tribunal Electoral son ciudadanos que actúan con independencia de los partidos.

Cabe citar finalmente una tercera solución que opta por una integración mixta. Esta es la adoptada en Venezuela y vigente en el Uruguay. No puede dejar de señalarse que el régimen actual de integración de la Corte Electoral establecido expresamente en la Constitución de la República a partir de 1952, fue precedido de un engorroso proceso en el que se intentaron prácticamente la totalidad de los sistemas. 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 e integración mixta con mayoría de neutrales.

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

Se llega así a la Constitución de 1952 que establece el régimen vigente. Conforme al mismo la Corte Electoral se integra con nueve titulares y doble número de suplentes. Cinco de ellos son designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes debiendo ser ciudadanos que por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad. El alto quórum exigido procura el acuerdo de la Asamblea General en torno a nombres que sean aceptados por las fracciones políticas más importantes. No se exige que los candidatos sean apolíticos. Se pretende que no aparezcan mezclados personal y directamente en su vida diaria en el choque de las pasiones y los intereses políticos.

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

La aplicación de esta norma ha planteado problemas. Ya en dos oportunidades se discutió si era posible que los representantes parlamentarios de diversos partidos se coaligaran bajo un lema accidental para votar en la Asamblea General por una lista de candidatos a miembros partidarios de la Corte Electoral.

Predominó la tesis contraria basada en que la Constitución califica expresamente a estos Miembros como representantes de los partidos y no puede estar referida a otra cosa que a los partidos ya constituidos, es decir, a los que han obtenido representación parlamentaria. Por consiguiente se sostuvo que la elección de estos representantes de los partidos debe hacerse bajo los mismos lemas que participaron en la elección nacional y que determinaron la integración de la Asamblea General.

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 hacer cesar la representación en caso de que pierdan la confianza partidaria. El punto se debatió extensamente cuando se pretendió aplicar en 1955 a dos integrantes de la Corte Electoral el artículo 14 de la Ley de Registro Cívico Nacional de 9 de enero de 1924, que estableció el instituto de la revocación de mandato o “recall” para los miembros partidarios.

III. ESTATUTO JURIDICO DE LOS MIEMBROS DE LA CORTE ELECTORAL

La Constitución nada establece en cuanto a las condiciones que se requieren para ser Miembro de la Corte Electoral, ni en cuanto a la duración de su mandato. La ley de creación (de 1924) se remite al artículo de la Constitución que establece las condiciones para ser Representante. En cuanto a la duración de su mandato la ley establece que serán elegidos al iniciarse cada legislatura y durarán en sus cargos hasta que la legislatura siguiente designe a sus sustitutos.

La causa normal de cese de los miembros de la Corte es la designación de los nuevos Miembros por la legislatura siguiente. Pueden cesar también como resultado de un juicio político. En tal caso el órgano habilitado para pronunciar 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. Esta prohibición alcanza por igual a los Miembros designados por los dos tercios de la Asamblea General y a los partidarios.

La violación de esta prohibición no aparece tipificada como delito electoral. Cabe concluir que por tratarse de una violación de la Constitución hace pasible de juicio político al que incurra en la conducta prohibida.

Forma de votación. Aparece aquí la única diferencia en cuanto al Estatuto de los Miembros de la Corte Electoral.

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 los dos tercios de la Asamblea General.

Se admite la validez de la resolución aunque no cuente con la mayoría de los comúnmente llamados Miembros neutrales, si es adoptada por dos tercios de sus componentes, es decir, por seis votos.

Para la anulación de una elección se requiere un quórum especial.

IV. LOS ORGANOS ELECTORALES SUBORDINADOS

1. Los órganos intermedios: Las Juntas Electorales Departamentales

Son órganos de creación legal, de carácter permanente, subordinados a la Corte Electoral. Funcionan en la capital del 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 los demás órganos de carácter electivo. Sus resoluciones son recurribles ante la Corte Electoral que ejerce sobre ellas amplios poderes jerárquicos, tanto en la dirección general de su actividad como en materia correctiva y disciplinaria.

2. Los 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 referéndum.

Esta actuación se encuentra minuciosamente regulada en la Ley de Elecciones de 16 de enero de 1925.

Se integran hoy en día con funcionarios públicos, salvo en los casos excepcionales en que el número de éstos no es suficiente, en que se recurre a ciudadanos. La designación está a cargo de las Juntas Electorales en los respectivos departamentos y debe efectuarse por lo menos 20 días antes de la votación.

Los procedimientos y resoluciones de las Comisiones Receptoras de Votos pueden ser observados por los delegados partidarios en el transcurso de la votación y recurridos dentro de los cinco días siguientes a la elección ante las Juntas Electorales.

3. Organos administrativos

La ley de 9 de enero de 1924, que organiza el Registro Cívico Nacional, contempla la existencia de una oficina Nacional Electoral y de oficinas Electorales Departamentales. Se trata de dependencias administrativas de la Corte Electoral que tienen a su cargo la organización, clasificación y depuración del Registro Cívico Nacional y la custodia directa del Archivo Nacional Electoral y de los Archivos Departamentales, respectivamente.

Se aprecia la existencia de dos organizaciones paralelas. Por un lado, una estructura netamente administrativa con un órgano de carácter nacional -la oficina Nacional Electoral- y 19 órganos departamentales -las oficinas Electorales Departamentales-. Paralelamente, un sistema orgánico de integración política con potestades decisorias de primera instancia -las Juntas Electorales-, y en la cúspide, un órgano a quien se atribuye expresamente la condición de juez de última instancia -la Corte Electoral-, que dirige todo el sistema.

V. LA COMPETENCIA DE LA CORTE ELECTORAL

El examen comparado de los sistemas electorales vigentes en América nos muestra dos formas posibles de encarar la organización electoral.

Algunos Estados han optado por separar y encomendar a órganos distintos la tarea de registro de los ciudadanos, de expedición de documentos destinados a la identificación de los mismos, de registro de candidaturas y de preparación del acto eleccionario y por otro lado, la actividad específicamente jurisdiccional de decidir las contiendas que en el desarrollo del proceso electoral se susciten y en último término, de juzgar sobre la validez o nulidad de la elección.

Por este tipo de solución optan claramente, entre otros, Chile, Colombia, Paraguay y, en cierto modo, Argentina.

Una segunda forma de encarar la organización de la actividad electoral opta por atribuir a un órgano único o a un sistema orgánico especializado el conocimiento de todas las etapas del proceso electoral: el registro de los electores, la expedición de las cédulas o carnets electorales, la organización, custodia y depuración de los Archivos Electorales, el registro de los Partidos Políticos y de las candidaturas, la organización y supervisión del acto eleccionario y la decisión jurisdiccional de todas las impugnaciones que a lo largo de todo el proceso electoral puedan formularse. Ese conocimiento pleno de todo lo relacionado con el proceso electoral llega al máximo cuando se pone bajo la órbita del organismo electoral también la actividad registral vinculada al estado civil: nacimientos, reconocimientos y defunciones. Esta ampliación de competencia, que hasta ahora sólo se verifica en Costa Rica, perfecciona el sistema en tanto coloca bajo el dominio y el control del organismo electoral la base documental en la que reposa la pureza del Registro Electoral y que permite su adecuada depuración.

En este grupo se inscribe el sistema electoral uruguayo. El legislador primero y el constituyente más tarde, han otorgado a la Corte Electoral una competencia amplísima que abarca por un lado el conocimiento de todos los actos y procedimientos electorales y por otro, la potestad de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

El constituyente crea a la Corte Electoral como órgano de competencia abierta. Sin perjuicio de enumerar taxativamente sus cometidos, permite al legislador ampliar la competencia del organismo. Esta facultad otorgada al legislador no puede conducir a asignarle cometidos de cualquier tipo sino sólo aquellos acordes con la función que cumple en el sistema institucional.

El artículo 322 de la Constitución en sus literales a) y c) define y resume muy claramente los dos tipos de cometidos que el constituyente ha encomendado a la Corte Electoral: el conocimiento de los actos y procedimientos electorales y la potestad de decidir en última instancia de todas las apelaciones y reclamos y de juzgar las elecciones de todos los cargos electivos, y los actos de plebiscito y de referéndum. La superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica que le reconoce el literal b) del artículo atributivo de competencia no es, propiamente, un cometido del organismo sino un medio indispensable para poder dirigir y coordinar todo el sistema orgánico de manera que le permita llevar a feliz término la tarea que el constituyente le ordena cumplir.

Se ha señalado que la facultad de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales que se otorga por el literal a) del artículo 322 de la Constitución es tan amplia que, en realidad, la potestad de juzgar que se le atribuye en el literal c) de dicho artículo no es más que su consecuencia y la aplicación particular del principio afirmado anteriormente. Estimo que no es así. Considero que el constituyente ha delimitado perfectamente dos tipos de atribuciones o cometidos que, como destaqué anteriormente, en otros países aparecen encomendadas, incluso, a órganos distintos.

Las tareas de dirección superior de los actos electorales y de organización, formación y custodia del Registro Cívico Nacional y del Archivo Nacional Electoral que se asignan a la Corte Electoral en su ley de creación en 1924, aparecen, ya en ésta, claramente diferenciadas de la facultad de conocer y fallar de todas las apelaciones y reclamos que se produzcan sobre actos y procedimientos electorales.

Las primeras se cumplen mediante actos y procedimientos administrativos. La potestad de fallar las apelaciones y reclamos supone el ejercicio de función jurisdiccional.

La razón fundamental que lleva a la creación de la Corte Electoral, como culminación de un largo proceso legislativo desarrollado a fines del siglo pasado y comienzos del presente, es la necesidad de organizar un Registro Cívico permanente y de encomendar su conservación, custodia y depuración a un órgano autónomo e independiente de los demás Poderes de Gobierno. A esta tarea fundamental se suma inmediatamente, con la sanción de la Ley de Elecciones de 1925, toda la actividad relacionada con la organización y desarrollo del acto

eleccionario (confección del Padrón Electoral, aprobación de los planes circuitales, registro de candidaturas, designación de las Comisiones Receptoras de Votos, escrutinio definitivo, adjudicación de cargos y proclamación de los electos). Es a toda esta actividad, que se cumple mediante el dictado de actos administrativos (actos regla y actos subjetivos), regulada minuciosamente en las leyes de Registro Cívico Nacional y de Elecciones a que alude el constituyente cuando al otorgar jerarquía constitucional al organismo le atribuye en el literal a) del artículo 322 el conocimiento de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.

Debe recordarse que, como se apuntó precedentemente, las potestades jurisdiccionales de la Corte Electoral reguladas en el literal c) aparecían en ese momento muy menguadas desde que se reconocía a las Cámaras la condición de jueces de la elección de sus Miembros y al Senado la calidad de juez de la elección de Presidente de la República y de los Miembros del Consejo Nacional de Administración que compartía con el Presidente el Poder Ejecutivo.

El literal a) del artículo 322 permanece incambiado en las posteriores reformas constitucionales. El literal c), en cambio, se va modificando a medida que se amplían las potestades jurisdiccionales de la Corte Electoral hasta culminar en la reforma de 1952 que reconoce al juez electoral la facultad de serlo respecto a todos los cargos electivos, así como de los actos de plebiscito y referéndum.

Con referencia a las potestades jurisdiccionales de la Corte Electoral cabe distinguir dos tipos de atribuciones otorgadas en el literal c) del artículo 322 de la Constitución. La de decidir en última instancia de todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y la de juzgar las elecciones de todos los cargos electivos, los actos de plebiscito y de referéndum.

La primera (decidir apelaciones y reclamos) estaba ya contenida en su ley de creación de 1924 y se refiere a los recursos que pueden interponerse contra los actos y procedimientos de los órganos electorales subordinados. Ese contencioso electoral presenta caracteres muy particulares por cuanto la actividad que desarrollan esos órganos electorales subordinados no es jurisdiccional, tal como lo afirma la posición doctrinaria y jurisprudencial que compartimos. El carácter administrativo de la actuación de esos órganos subordinados y la plena superintendencia que sobre ellos ejerce la Corte Electoral otorga a ésta una gran latitud tanto en la regulación del procedimiento como en la amplitud de la decisión final, ésta sí, de carácter jurisdiccional.

La potestad de juzgar las elecciones, los plebiscitos y referéndum, como expresamos anteriormente, aparece muy limitada en la Constitución de 1934, se desarrolla en las posteriores y se hace plena a partir de 1952. Desde la aprobación de la Constitución de 1952 la jurisdicción de la Corte en esta materia es privativa y excluyente.

Este capítulo que en relación con la función jurisdiccional de la Corte Electoral debe completarse mencionando la competencia que expresamente le atribuye el numeral 4o del artículo 77 de la Constitución para conocer y aplicar la pena a los magistrados, militares en actividad, funcionarios policiales y demás jerarcas mencionados en la disposición, incurso en la comisión del delito electoral que en ella se tipifica. El precepto encomienda a la Corte Electoral la aplicación de la sanción en caso de violación de la prohibición de actuar en política que, en beneficio de la pureza del sufragio, se ha impuesto a determinados funcionarios.

La Corte Electoral adquiere en virtud de esta norma constitucional el carácter de juez penal con facultades, por ende, para conocer del delito y aplicar la pena.

Cabe destacar, por último, que en uso de la facultad otorgada por el constituyente, el legislador ha desarrollado la competencia que la norma fundamental ha atribuido al organismo. Por esta vía se ha encomendado a la Corte Electoral la concesión de la ciudadanía legal a los extranjeros, el reconocimiento del derecho al sufragio a los extranjeros que, sin optar por la ciudadanía legal, cumplen con los extremos exigidos por la Constitución para adquirir el ejercicio de los derechos cívicos y se le ha otorgado competencia para conocer de las elecciones de las autoridades universitarias, de los delegados ante las Asambleas docentes en la enseñanza media, de las autoridades de institutos jubilatorios de naturaleza paraestatal, de Cooperativas de productores que gozan de

concesiones por parte del Estado y de delegados del personal ante Comisiones Asesoras que funcionan en la órbita de Entes Autónomos.

La ampliación de competencia operada por vía legal ha llevado a conferirle el control de asambleas y elecciones que se realizan en instituciones privadas que disfrutan de concesiones del Estado y tienen asegurado por ley la retención de haberes de sus afiliados.

VI. LAS AREAS MAS RELEVANTES DE LA ORGANIZACION ELECTORAL

1. Administración y organización electoral

La tarea de planificación, dirección y ejecución del proceso electoral está a cargo de la propia Corte Electoral, la cual, ante la proximidad del acto eleccionario, delega en Comisiones integradas por sus Ministros la toma de decisiones en los aspectos relacionados con la preparación del acto electoral que requieren urgente pronunciamiento.

Existen dos reparticiones administrativas que revisten particular relevancia en el desarrollo del proceso electoral. En la conformación del Registro Electoral, su actualización y depuración y en la elaboración del padrón y de los planes circuitales, tienen fundamental participación la oficina Nacional Electoral, a nivel nacional, y las diecinueve oficinas Electorales Departamentales, a nivel departamental. La planificación y ejecución de las tareas tendientes a determinar los recursos materiales necesarios para organizar la elección, la tramitación de las adquisiciones, el suministro de ese material a las Comisiones Receptoras de Votos y, en general, todo lo que dice relación con la infraestructura de la elección, está a cargo del Departamento de Servicios Generales.

2. Registro Civil

En Uruguay el documento básico para acreditar la prueba de ciudadanía en el acto de incorporarse al Registro Electoral es, para los nacidos en el territorio de la República, la partida de nacimiento. La inscripción en el Registro Cívico es obligatoria. Los hijos de padre o madre uruguayos nacidos en el extranjero, deben presentar su partida de nacimiento extranjera visada y legalizada y la partida de su padre o madre uruguayo que acredite su nacimiento en el país. Deben probar, además, su vecinamiento en el Uruguay. Los extranjeros que han obtenido la ciudadanía legal uruguaya y aquellos que sin haberla obtenido han cumplido los extremos que exige la Constitución para otorgarle el derecho al sufragio, deben presentar para inscribirse en el Registro Cívico, la Carta de Ciudadanía o un Certificado especial de residencia. Ambos documentos los expide la Corte Electoral.

Los nacimientos, matrimonios, adopciones, legitimaciones y defunciones se inscriben en el Registro del Estado Civil. Las inscripciones se realizan por duplicado. Uno de los libros queda en poder de la Intendencia del departamento en que se efectuó. El otro, en poder de la Dirección General del Registro del Estado Civil que concentra, por tanto, las inscripciones de todo el país. Esta Dirección funciona en la órbita del Ministerio de Cultura.

Aunque no se ha llegado a la solución ideal de integrar el Registro Civil al sistema orgánico electoral, debe señalarse que, hasta el momento, el funcionamiento separado de las dependencias encargadas de esta tarea registral no ha provocado problemas de entidad.

3. El Registro Electoral y el Padrón Electoral

La inscripción cívica que, como se señaló, es obligatoria, se realiza en las oficinas Electorales Departamentales que funcionan en las capitales de los 19 Departamentos y en oficinas Inscriptoras que, durante el período inscripcional, concurren a localidades alejadas de esas capitales.

Al llevarse a cabo la inscripción, se toma al inscripto su fotografía y las impresiones digitales de ambas manos. Se forma un expediente inscripcional integrado por diversas piezas. Estas piezas se llenan por duplicado, lo que

permite el archivo de una de ellas en el Archivo Nacional y de la otra en el Archivo Departamental, que se llevan paralelamente.

De estas piezas, merecen ser destacadas tres: a) La hoja electoral, que es, en realidad, un duplicado de la credencial cívica, que contiene la fotografía del inscripto y que, en cuadernos precintados, es remitida dentro de la urna a la Comisión Receptora de Votos ante la cual debe sufragar el inscripto; b) la ficha patronímica en la que se establecen los nombres y apellidos del inscripto y de sus padres; es archivada por orden alfabético en el Registro Patronímico de la oficina Nacional y de las oficinas Electorales, y c) la ficha dactiloscópica, que contiene las impresiones digitales de ambas manos del inscripto. Estas fichas son clasificadas por funcionarios especializados que asignan al inscripto una individual dactiloscópica. La ficha dactiloscópica es archivada en el Registro Dactiloscópico de la oficina Nacional, en función de la clasificación que han merecido las impresiones digitales del inscripto, de acuerdo al sistema de Juan Vucetich.

Estas piezas documentales tienen gran importancia para la pureza del sistema.

La hoja electoral, en la que aparece la fotografía del inscripto, integra el material eleccionario que, el día de la elección, va a manejar la Comisión Receptora de Votos en la que le corresponde sufragar. De este modo, la Comisión está en condiciones de comprobar la identidad de quien concurre a votar, aunque el mismo no exhiba su credencial cívica por haberla extraviado o por cualquier otro motivo.

La ficha patronímica y la ficha dactiloscópica son elementos fundamentales para detectar dobles o falsas inscripciones.

Si una persona intenta inscribirse dos veces utilizando la misma partida de nacimiento y, por tanto, los mismos datos patronímicos, la duplicidad es denunciada por el Registro Patronímico que, al archivar la ficha correspondiente a la segunda inscripción, encuentra los datos repetidos y también por el Registro Dactiloscópico que efectúa igual comprobación.

Si una persona intenta inscribirse dos veces utilizando distintas partidas de nacimiento y, por ende, distintos datos patronímicos, es el Registro Dactiloscópico el encargado de denunciar la duplicidad, al comprobar la repetición de las huellas dactilares.

La depuración del Registro Electoral se lleva a cabo en forma permanente por el Registro de Cancelaciones, mediante las partidas de defunción que las oficinas del Registro del Estado Civil están obligadas a remitir. Para perfeccionar el mecanismo de depuración y superar los inconvenientes derivados del no cumplimiento de la obligación de remitir las partidas de defunción, de los datos a veces insuficientes que registran esas partidas o de los fallecimientos acaecidos en el extranjero, se dictó en 1970 una ley que permite la exclusión del Registro Cívico Nacional del inscripto que no ha votado en dos elecciones sucesivas ni se ha presentado a ratificar su inscripción dentro de un término de tres años, que se abre a partir de la publicación de esa nómina de no votantes.

El Padrón Electoral

El 15 de mayo del año en que se celebran las elecciones nacionales, se cierra el período inscripcional, no admitiéndose otros movimientos inscripcionales que aquellos derivados de un traslado interdepartamental, que puede realizarse hasta 75 días antes de la elección. A partir del 15 de mayo y hasta el 15 de agosto, se abre un período de calificación, en el que pueden ser enjuiciadas todas las inscripciones efectuadas hasta el cierre del período inscripcional y dentro del cual deben ser sustanciados y fallados todos los juicios de exclusión tramitados con tal motivo. Vencido este período de calificación, quedan firmes todas las inscripciones contra las cuales no se haya dictado sentencia ejecutoriada. Expirado el plazo para la realización de traslados interdepartamentales, se está en condiciones de elaborar el padrón electoral o nómina de habilitados para votar.

Se confecciona un Padrón general de votantes dividido en Departamentos, que se entrega a los Partidos Políticos registrados; se remite a cada Junta Electoral un número prudencial de ejemplares del padrón correspondiente al respectivo Departamento, para su adecuada difusión y se elaboran, asimismo, tantos padrones circuitales como Comisiones Receptoras de Votos han de funcionar en la República. Estos últimos se incluyen en el material eleccionario que se entrega a cada Comisión Receptora de Votos y contiene la nómina de 350 ó 300 ciudadanos, según se decida en cada caso, habilitados para sufragar ante ella.

La figura del voto observado, admitida en Uruguay, resta trascendencia a los errores que puedan cometerse en la elaboración del padrón. Como se señaló anteriormente, el día de la elección, cada Mesa Receptora de Votos dispone de la hoja electoral de los 350 ó 300 electores habilitados para votar ante ella, duplicado de su documento electoral que, además de otros datos, contiene la fotografía del inscripto. Esto permite que, no obstante no figurar su nombre en el padrón del circuito, se admita el voto del ciudadano cuya hoja electoral obra en poder de la Mesa Receptora.

La ley ordena que, en tal caso, el voto se emita en calidad de observado por no figurar en el padrón. Al estudiar ese voto observado la Junta Electoral está en condiciones de comprobar si ello obedece a un error padecido al elaborar el padrón, en cuyo caso el voto se valida, o a la existencia de una causal de inhabilitación del inscripto que da mérito, entonces, a la anulación del sufragio.

4. Documento de identificación del elector

En Uruguay el único documento que habilita para ejercer los derechos cívicos es la Credencial Cívica que expide la Corte Electoral, luego de aceptada la inscripción en el Registro Electoral del ciudadano o del extranjero con derecho a voto.

Todo el sistema de registro está basado en el domicilio del inscripto. A los efectos cívicos, el territorio de la República está dividido en Departamentos, éstos en zonas y éstas en distritos. Cuando una persona concurre a inscribirse, se le adjudican, en función de su domicilio, tres letras, que se hacen constar en la fotografía que se adhiere a su documento electoral, y un número de orden. La primera de las letras corresponde al Departamento, la segunda a la zona y la tercera al distrito en que está domiciliado. Cuando el ciudadano muda su domicilio, debe efectuar el traslado de su inscripción cívica y, en el acto de realizarlo, se le adjudican nuevas características alfabéticas que corresponden con su nuevo domicilio.

Esta forma de caracterizar a los inscriptos hace muy sencilla su distribución con vistas a la elección. Al cierre del padrón, basta con saber qué número de electores tienen vigente su inscripción en un distrito electoral determinado para poder calcular qué cantidad de Comisiones Receptoras de Votos es necesario instalar el día de la elección en ese distrito, a fin de recibir sus sufragios.

5. Informática y cómputo

En este rubro, el organismo recién está dando sus primeros pasos. Existe un Centro de Cómputos que funciona en estrecha relación con la repartición administrativa encargada del Padrón Electoral que, por primera vez en la elección nacional de 1989, elaboró dicho Padrón mediante procedimientos informáticos. Se está procurando, en este momento, obtener el apoyo financiero necesario para disponer las ampliaciones de equipo y de funcionarios que permitan “informatizar” el Registro Patronímico, lo que dotaría al sistema de una muy superior agilidad.

VII. COMENTARIO FINAL

Se ha pretendido demostrar que la Corte Electoral constituye un pilar fundamental en el sistema institucional uruguayo.

La maravillosa obra concebida por la Comisión de los Veinticinco en 1924 y la forma como esa legislación se llevó a la práctica, sobre todo en los primeros años de funcionamiento del organismo en que quedaron fijadas las bases jurisprudenciales de su actuación, han constituido factores poderosos para afirmar la institucionalidad democrática de la República y para crear una conciencia colectiva de confianza en los pronunciamientos del cuerpo electoral.

Aun en los difíciles años en que el país vivió bajo un régimen de facto, la Corte Electoral mantuvo intacta la estructura del Registro Cívico encomendado a su custodia y la perfección del sistema electoral fue puesta a prueba y salió airosa en el plebiscito constitucional de 1980, posibilitando la proclamación de un resultado contrario al deseado por el gobierno de facto, en acontecimiento histórico que asombró al mundo.

Para mantener actualizado y mejorar ese sistema sólo hacen falta leves retoques en la legislación, la integración del Registro del Estado Civil a la estructura electoral y el aprovechamiento integral de medios técnicos con los que ni siquiera pudieron soñar quienes concibieron el sistema, que aportarían, sin duda, una superior agilidad en su funcionamiento y dotarían de mayor seguridad a los mecanismos de depuración.