



**Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral**

**XI Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales
de América del Sur**

Protocolo de Quito



INFORME NACIONAL

URUGUAY

Corte Electoral

**Asunción, Paraguay
Abril, 2005**

D^r Carlos A. Urrutú

PRESIDENTE DE LA CORTE ELECTORAL

GESTION INSTITUCIONAL EN LAS AREAS QUE SE SUGIERE CONSIDERAR

A) ADMINISTRACION Y LOGISTICA ELECTORAL.

Es indudable que los comentarios respecto a esta área de la actividad electoral ha de variar sustancialmente según que las normas constitucionales o legales que regulan el proceso electoral hayan encomendado al Organismo electoral que los formule, exclusivamente la organización de la elección y no su juzgamiento, exclusivamente su juzgamiento y no la administración del proceso o, por el contrario, hayan optado por concentrar en una única entidad estatal la competencia para conocer y resolver todo lo relacionado con la materia electoral. En esta última situación se encuentra la Corte Electoral de Uruguay puesto que las normas constitucionales le han otorgado competencia expresa para conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales y también, 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, así como de los actos de plebiscito y referéndum. En virtud de estas normas constitucionales, y de las legales que las desarrollan, se concentra en el sistema orgánico presidido por la Corte Electoral 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 referéndum.

Ese sistema orgánico se crea por la Ley de Registro Cívico Nacional de 9 de enero de 1924, se complementa con las leyes de Elecciones de 1925 y adquiere jerarquía constitucional en 1934. En la reforma constitucional de ese año se introduce una Sección en la Constitución que bajo el Título “De la Justicia Electoral” contempla la existencia de la Corte Electoral, define su competencia, y regula su composición, el quorum exigible para dictar resolución y los requisitos que deben reunir sus integrantes, así como las prohibiciones que les alcanzan.

Integran ese sistema orgánico, la Corte Electoral (que está en la cúspide del sistema y ejerce la superintendencia sobre los demás órganos que le están subordinados), las Juntas Electorales Departamentales (de creación legal, de carácter permanente, de elección popular, subordinadas a la Corte Electoral) cuyo ámbito de competencia se extiende al territorio del Departamento) y las Comisiones Receptoras de Votos (órganos no permanentes, que actúan únicamente en ocasión de la elección o en los casos de plebiscito y referéndum y se integran con Escribanos Públicos y funcionarios públicos).

En el conjunto de normas que regulan la actividad electoral se destacan aquellas que aseguran que en la expresión de voluntad del cuerpo electoral participen todos los que tienen derecho a hacerlo y sólo quienes tienen derecho a participar.- La organización de un Registro Electoral confiable constituye el pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral y, cuando se está examinando el proceso electoral de un país, es factor decisivo para calificar su credibilidad.- De poco sirve establecer normas que aseguren que el elector se exprese libremente y exento de presiones cuando está emitiendo su voto y que eliminen maniobras conducentes a desnaturalizar el cómputo de los sufragios, torciendo el resultado de la elección, si esas normas no están precedidas de otras que consagren las mismas garantías respecto a los actos previos

a la elección, igualmente decisivos en ese resultado. Esa es la razón que explica que en la década del ochenta del siglo XX, en que varios países de América Latina accedieron o recuperaron la democracia como sistema de gobierno, la primer preocupación fue la de dotar a los procesos electorales de un Registro Electoral confiable, como garantía básica de su pureza. Por este motivo el análisis del Registro Electoral y del Padrón Electoral constituyeron, en esa década, temas de tratamiento preferente en los seminarios organizados por las Instituciones internacionales y nacionales creadas con la finalidad de contribuir a la consolidación de la democracia.- Afortunadamente, hoy en día, la amplia mayoría de países latinoamericanos han logrado organizar registros electorales que, en general, merecen la aceptación de los protagonistas del proceso electoral, aprovechando, entre otras cosas, la moderna tecnología, por lo cual el tema ha quedado desplazado del tratamiento preferente en los seminarios internacionales cuyo enfoque apunta actualmente, mucho más a los partidos políticos y a sus fuentes de financiamiento, que a los organismos electorales.- Ello no puede hacer olvidar la importancia de una adecuada organización del registro electoral como factor decisivo en la pureza y credibilidad del proceso electoral.-

La forma como ha sido organizado el registro electoral produce consecuencias decisivas en el orden individual, pues de ella depende el ejercicio efectivo del derecho al sufragio, es decir, es la que hace posible que quien, a la luz de las normas constitucionales y legales, es titular de los derechos políticos, pueda efectivamente elegir o aspirar a ser electo. Es decisiva, también, en el orden colectivo, ya que del registro electoral resulta la composición del cuerpo electoral, relevante y primario órgano de gobierno al cual se ha confiado el ejercicio de la función electoral e, incluso, la coparticipación en el ejercicio de la función constituyente o legislativa, en los países que reconocen, en su orden jurídico, los institutos de democracia directa.

La publicidad de los escrutinios, la presencia de los delegados de los partidos políticos en el acto de la votación y la utilización de modernos aparatos de computación en el conteo de los votos –que son empleados, también, y en forma paralela por los partidos políticos y por los medios de difusión- excluyen la posibilidad de consumir, durante la realización de la elección o con motivo del escrutinio, una maniobra capaz de desnaturalizar el resultado. Pero, como se señaló anteriormente, la indudable mejora lograda en la aplicación de los procedimientos eleccionarios puede verse desvirtuada si no está acompañada de una adecuada organización del Registro Electoral.- Pese a los adelantos que pueden comprobarse, analizando la evolución que en materia de organización de los registros electorales se ha experimentado en los diversos países de América, se aprecian, de todos modos, deficiencias que si no dan lugar a maniobras es como consecuencia de que las fuerzas políticas en pugna han preferido participar en “un juego limpio”, en lugar de aprovecharse de esas deficiencias para torcer el resultado de la elección.

La ley de enero de 1924 que organiza el Registro Electoral (en Uruguay se denomina Registro Cívico Nacional) prevé la existencia de un Archivo Nacional Electoral y de Archivos Departamentales lo que explica que en el acto de la inscripción ordene llenar las piezas por duplicado. Para organizar, clasificar y custodiar el Registro Cívico Nacional y el Archivo Nacional Electoral se crea la Oficina Nacional Electoral a cargo de un Director y un Sub-Director que están bajo la dependencia directa de la Corte Electoral. Para cumplir la misma tarea respecto a los registros y archivos departamentales la ley crea las Oficinas Electorales Departamentales que actúan bajo la dependencia directa de la Corte Electoral y bajo la superintendencia técnica de la Oficina Nacional Electoral.

La Constitución vincula el derecho al sufragio con la ciudadanía. Distingue dos categorías de ciudadanos: los naturales y los legales. Se consideran ciudadanos naturales las personas nacidas en el territorio de la República y los hijos de padre o madre uruguayos cualquiera sea el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecindarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico. Son ciudadanos legales los extranjeros que opten por solicitar la ciudadanía legal si cumplen determinadas exigencias previstas en el texto constitucional, entre ellas, la residencia habitual en el país durante 3 o 5 años, según los casos. No se impone al extranjero que opta por la ciudadanía legal uruguaya la pérdida de su nacionalidad de origen.

Vale la pena señalar la diferencia existente respecto a la solución que al tema nacionalidad y ciudadanía ha dado la normativa uruguaya en comparación con la aceptada en los demás países de América Latina. En estos aparecen íntimamente vinculados los conceptos nacionalidad, ciudadanía y derecho al sufragio.- Se tiene derecho al sufragio porque se es ciudadano y se es ciudadano porque se es nacional.- Casi todas las Constituciones americanas reconocen el instituto de la naturalización distinguiendo, por tanto, : la nacionalidad de origen y la nacionalidad adquirida por naturalización, que se otorga al extranjero que cumple determinadas condiciones.-

En Uruguay no existe esa íntima vinculación entre los conceptos nacionalidad, ciudadanía y derecho al sufragio- En una solución singular, distinta a la de los demás Estados, el orden jurídico uruguayo admite que se puede ser ciudadano sin ser nacional e, incluso, reconoce para todos los cargos electivos, el derecho al sufragio al extranjero que reúne determinadas cualidades, aún sin exigirle que previamente opte por la adquisición de la ciudadanía uruguaya.- El derecho uruguayo no reconoce al extranjero la naturalización. Se concede al extranjero la ciudadanía legal uruguaya, no la nacionalidad.- El extranjero que ha obtenido la ciudadanía uruguaya continúa siendo extranjero.-

La inscripción en el Registro Cívico Nacional y el voto son obligatorios por así disponerlo la Constitución. El período inscripcional se abre en el mes de julio del año siguiente a la elección nacional y se cierra el 15 de abril del año en que debe celebrarse la siguiente. La inscripción se lleva a cabo en las Oficinas Electorales Departamentales, que tienen su sede en la capital de los departamentos, en Oficinas Inscriptoras permanentes, que se instalan en ciudades con importante población y en Oficinas Inscriptoras Volantes que concurren a localidades alejadas de las capitales. El trámite está actualmente informatizado. Requiere necesariamente la presencia del solicitante a quien se le toman los datos del documento que debe presentar para inscribirse, los datos que está obligado a declarar, su fotografía que queda digitalizada, su firma y las impresiones dactilares de ambas manos.

Quien aspira a inscribirse debe aportar la prueba de ciudadanía (que ha nacido en el territorio de la República, que es hijo de padre o madre uruguayo, o si es extranjero, que ha obtenido la carta de ciudadanía que expide la Corte Electoral) y que ha cumplido los 18 años o los cumple a la fecha o antes del acto electoral. Luego de reconocido en la Constitución de 1934 el derecho al sufragio al extranjero, aún cuando no haya optado por obtener la ciudadanía legal, es válido para inscribirse el certificado de residencia que le expide la Corte Electoral.

Debe probar identidad (demostrando que le pertenecen los datos patronímicos que figuran en su prueba de ciudadanía); vecindad y residencia, demostrando que tiene su residencia habitual en el distrito electoral en que pretende quedar incorporado y que reside en el país desde tres meses antes de la inscripción.

La prueba de ciudadanía se acredita mediante documentos emanados del Registro de Estado Civil o con la carta de ciudadanía otorgada por la Corte Electoral. La prueba de Identidad se acreditaba según la ley, mediante testigos. Una ley sancionada en 1936 derogó los

artículos de la ley de 1924 que admitían la prueba de testigos. En su lugar, se exige la presentación de cualquier documento con fotografía que acredite la identidad del solicitante. Las pruebas de vecindad y residencia se acreditaban con testigos y fueron derogadas por la ley mencionada.

Como se señaló, en el acto de la inscripción se llena una ficha dactiloscópica que contiene las impresiones digitales de ambas manos del inscripto. Esa ficha permite asignar al inscripto una individual dactiloscópica. Esta tarea es realizada por funcionarios especializados y es, por ahora, la única que no se ha informatizado. Luego de proceder a su clasificación y sub-división la ficha es archivada en el Registro Dactiloscópico y al procederse al archivo, si se comprueba que está repetida, es la demostración de que una persona se ha inscripto dos veces utilizando distintas partidas de nacimiento y, por ende, distintos datos patronímicos, duplicidad que no puede ser detectada en la base de datos.

La cancelación de la inscripción cívica es automática en caso de fallecimiento, luego de comprobada la identidad de los datos que figuran en la partida de defunción con los que corresponden al inscripto. También lo es, desde setiembre de 1970, la exclusión de los no votantes en dos elecciones nacionales sucesivas aunque, en este caso, antes de dictarse la sentencia exclusoria, debe ponerse en exposición la nómina de no votantes durante tres años, bastando que durante ese lapso se presente el inscripto a realizar cualquier tipo de trámite para que se mantenga vigente su inscripción cívica. En los casos de doble o falsa inscripción la ley exige para que pueda decretarse la exclusión, la tramitación de juicios sumarios u ordinarios, según los casos, que se inician de oficio cuando la prueba resulta del propio Archivo o a solicitud de cualquier ciudadano, en caso contrario.

La suspensión del ejercicio de los derechos ciudadanos por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente o por sentencia de condena no da lugar a la exclusión de la inscripción cívica,

sino a su inhabilitación por el término que dure la incapacidad o la pena impuesta al inscripto. Transcurrido ese término se rehabilita la inscripción originaria.

B) CAPACITACION ELECTORAL.

Previamente a cada acto eleccionario o a las convocatorias al Cuerpo Electoral para que este se pronuncie en caso de plebiscito o referéndum, la Corte Electoral procede a seleccionar dentro de su personal un conjunto de funcionarios que son especialmente capacitados para impartir instrucción, tanto en Montevideo como en el interior de la República, a los funcionarios públicos o a los Escribanos Públicos que han de integrar las Comisiones Receptoras de Votos. Los Miembros de Mesas Receptoras tienen la obligación de asistir a estos cursos en los que se les explica toda la actividad que deben cumplir desde la instalación de la Mesa hasta la clausura de la votación y, especialmente y en forma minuciosa, como deben proceder para realizar y documentar el escrutinio de los votos emitidos. Se les entrega, además, un Instructivo aprobado previamente por la Corte Electoral en el que se detallan las tareas que deben realizar. La instrucción se complementa mediante la exhibición de un video en los medios de comunicación en el que se puede apreciar un simulacro de votación y, especialmente, de escrutinio. La tarea de capacitación, que como se señaló, es realizada por funcionarios electorales queda limitada a los funcionarios y Escribanos públicos que han de integrar las Mesas Receptoras. Los delegados partidarios son capacitados por sus respectivos partidos políticos.

C) INFORMATICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO.

En este rubro corresponde destacar dos etapas del proceso electoral en las que el aporte tecnológico ha resultado de fundamental importancia.

La primera está referida a toda la actividad previa a la votación, comenzando por la propia organización del Registro Electoral. En efecto, a partir del año 2003 se ha sustituido, sin mengua de las garantías previstas en la ley, el procedimiento manual para la incorporación de los inscriptos en el Registro Cívico Nacional por un trámite informatizado que permite recibir sus datos en un computador, procesarlos informáticamente, digitalizar su fotografía y, luego de las revisiones pertinentes, incorporarlo al Registro Electoral y expedirle el documento de identidad a efectos electorales (la credencial cívica) en plazos considerablemente más breves que los que insumía el procedimiento manual. Lo único que resta por informatizar es el Registro Dactiloscópico.

Se han informatizado, igualmente, las tareas que permiten la elaboración de los padrones electorales, la selección de locales para el funcionamiento de las Mesas Receptoras de Votos y la designación de los funcionarios y Escribanos Públicos que han de integrarlas.

La segunda etapa en la que ha sido fundamental la incorporación de tecnología al proceso electoral es la que dice relación con la transmisión provisional del resultado de la elección, el plebiscito o el referéndum y la que hace posible finalizar en muy pocos días los escrutinios departamentales a nivel de las Juntas Electorales. Esta tecnificación ha permitido a la Corte Electoral enfrentar el desafío que le presentó la reforma constitucional de 1996 al exigir una segunda vuelta electoral veintiocho días después de la elección si ninguno de los candidatos a la Presidencia de la República obtiene en ésta mayoría

absoluta. Con los procedimientos tradicionales el escrutinio manual era imposible terminarlo antes de treinta días.

D) EDUCACION CIVICA.

En Uruguay esta tarea forma parte de los programas de enseñanza a nivel de escuela primaria y de centros de estudios secundarios y está a cargo de Organismos de Enseñanza, de creación constitucional que tienen la categoría de Entes Autónomos. La Corte Electoral colabora con ellos designando funcionarios especializados para que concurren a las escuelas a impartir enseñanza en materia electoral toda vez que le es solicitado y para proporcionar el material necesario para llevar a cabo el desarrollo de una votación en el centro de enseñanza que lo solicita.

E) DESARROLLO JURISPRUDENCIAL.

El artículo 322 de la Constitución en sus literales a) y c) define y resume los dos tipos de cometidos que el constituyente ha encomendado a la Corte Electoral.- En el literal a) le asigna el conocimiento de los actos y procedimientos electorales. En el literal c) le otorga 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 referéndum.

Cuando resuelve las contiendas que se suscitan a lo largo del proceso electoral, la Corte Electoral ejerce función jurisdiccional y lo hace mediante el dictado de sentencias que no admiten otro recurso que el de revisión ante la propia Corte. Ningún otro órgano del Estado puede revisar lo actuado por la Corte Electoral en materia electoral. Esas sentencias se incorporan a un decretero y periódicamente se llevan a un índice que se ordena por materia y por referencia a los artículos de la

Constitución o de la ley que fueron de aplicación. Vale la pena aclarar que en el orden jurídico uruguayo la jurisprudencia no es fuente obligatoria de derecho.

F) COOPERACIÓN HORIZONTAL.

Dando cumplimiento a la obligación asumida al fundar en Quito la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, la Corte Electoral ofrece toda la cooperación que le pueda ser requerida. Por su parte solicita la que le pueda ser brindada, sobre todo en lo que dice relación con la informatización de su Registro Dactiloscópico, que como se expresó, es la asignatura pendiente para lograr la completa informatización de su Registro Electoral.

G) MISIONES TÉCNICAS DE OBSERVACIÓN.

Integrantes de la Corte Electoral de Uruguay han participado en múltiples misiones de observación en América latina lo que les ha permitido enriquecer su experiencia e incrementar considerablemente sus conocimientos en la materia electoral. Igualmente, ha recibido con enorme placer la visita de magistrados de los países hermanos de América Latina y dentro de los límites que impone al Organismo la insuficiencia de sus rubros presupuestales ha procurado ofrecer a los visitantes todas las facilidades para que puedan cumplir eficazmente su Misión y para agasajarlos como se merecen.

Carlos Alberto Urruty
Presidente de la Corte Electoral