



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

XX. LOS REGISTROS ELECTORALES

CARLOS ALBERTO URRUTY

1. INTRODUCCIÓN

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. Ésa es la razón que explica que en la década de 1980, en que varios países de América Latina accedieron o recuperaron la democracia como sistema de gobierno, la primera preocupación fuera 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 mayoría de los países latinoamericanos ha 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. Esto no hace 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 tiene consecuencias decisivas en lo individual, pues de ella depende el ejercicio efecti-

vo del derecho al sufragio, es decir, 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 lo 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.

Pese a los adelantos comprobables, al analizar 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 fallas para torcer el resultado de la elección.

2. REGISTRO ELECTORAL Y REGISTRO CIVIL

Existe una indiscutible relación entre ambos registros. Esa estrecha relación se explica porque en casi todos los países de América el derecho de elegir y ser electo depende, de acuerdo con las normas constitucionales, de requisitos relacionados con la nacionalidad, la ciudadanía y la edad.

Para acreditar el cumplimiento de estos requisitos, la mayoría de las legislaciones exige la presentación de certificaciones extraídas del Registro del Estado Civil cuando el procedimiento de inscripción en el registro electoral no es automático, o se basan en datos existentes en el Registro Civil cuando dicho registro está integrado al electoral en los sistemas de inscripción automática.

Esto permite apreciar la enorme trascendencia que una adecuada organización del Registro del Estado Civil tiene en la confiabilidad y pureza del registro electoral y la necesidad de asegurar una fluida relación entre ambos registros en los casos en que son administrados por distintas entidades estatales.

La legislación comparada nos ofrece diversas soluciones en materia de organización del Registro Electoral, del Registro Civil y del Registro de Identidad. Existen países que organizan separadamente los tres registros. Es el caso de Argentina y Uruguay. Es más frecuente encontrar que la identificación y el estado civil sean registrados por un mismo ente público. El regis-

tro electoral aparece, en general, administrado por un órgano independiente de los otros dos, aunque no enteramente. Existen, por último, sistemas que encomiendan los tres registros a una misma administración. Es el caso de Costa Rica.

El Registro Civil tiene por objeto incorporar a un ordenamiento registral los hechos y actos vitales que afectan a una persona a lo largo de su existencia. Nacimiento, adopciones, reconocimiento de hijos, matrimonio, nulidad del matrimonio, divorcio con o sin disolución de vínculo, defunciones y muertes presuntas, son algunos de los múltiples aspectos que debe cubrir un registro civil moderno, apoyado en medios informáticos y demás requerimientos técnicos necesarios para prestar un adecuado servicio a la población. El órgano encargado de llevar el registro de estos hechos y actos vitales debe, necesariamente, ser de carácter público, aun cuando algunos de los actos o hechos por registrar deban mantenerse en reserva, como ocurre en algunas legislaciones con las legitimaciones adoptivas o por subsiguiente matrimonio de los padres.

El registro electoral recibe las inscripciones de las personas que tienen derecho al sufragio. Coexisten en él personas nacidas en el país, hijos de personas nacidas en el país e, incluso, extranjeros con derecho al voto en los estados en que se reconoce ese derecho al extranjero que cumple determinadas condiciones.

El registro electoral es, siempre, de carácter público. Estar registrado en él es prueba suficiente de la condición de elector que se materializa, para un acto electoral específico, en el hecho de que su nombre se incluya en el padrón electoral o nómina de electores.

Se trata de un registro vivo, en permanente actualización. Continuamente se incrementa con la incorporación de personas que van alcanzando la edad que las habilita para el ejercicio de los derechos cívicos y se depura de aquellas que, por haber fallecido o haberse hecho pasibles de la aplicación de sanciones penales que privan de los derechos políticos, deben ser excluidas definitiva o transitoriamente del registro. En forma continua, también, se operan en el registro actualizaciones provocadas por los cambios de domicilio del inscripto que determinan que éste adquiera derecho a participar en la elección de la jurisdicción electoral en que ha pasado a residir y lo pierda en aquella en que ya no reside.

La adecuada organización del registro electoral permite detectar con facilidad la inscripción múltiple y es, por tanto, de fundamental importancia para impedir el voto múltiple. Esa adecuada organización permite,

también, distribuir territorialmente a los electores de manera tal que el votante ejerza su derecho a emitir el sufragio sin verse obligado a grandes desplazamientos.

3. REGISTRO ELECTORAL Y REGISTRO DE IDENTIDAD

Existe, también, una estrecha relación entre el registro electoral y el Registro de Identidad que se evidencia en aquellos países en los cuales la expedición de la cédula de identidad al ciudadano determina su incorporación automática al registro electoral (por ejemplo, Argentina). En algunos casos la relación entre registro electoral y registro de identidad es tan estrecha que puede llevar a afirmar que ambos registros se confunden.

Aunque de hecho así ocurra, no debe perderse de vista que, conceptualmente, se trata de registros independientes, que procuran dar satisfacción a necesidades distintas y que, por lo mismo, en teoría y también en la práctica, pueden ponerse a cargo de entidades estatales diferentes, como ocurre efectivamente en varios estados.

Estar inscripto en el registro electoral es condición habilitante para ejercer los derechos cívicos. Ese registro se materializa, con vistas a un acto electoral determinado, en el padrón o nómina de electores. Su correcta organización permite que el nombre del elector y las características de su documento de identidad aparezcan el día de la elección en la nómina de habilitados para votar que utilizan las juntas receptoras de votos.

El Registro de Identidad y la cédula que expide, en lo que a la materia electoral interesa, permite que la persona cuyo nombre aparece en el padrón de habilitados para votar acredite su identidad en el acto de emitir el voto. El documento que emana del registro de identidad hace posible a quien lo exhibe acreditar fehacientemente que es quien dice ser, pero no asegura que su portador esté habilitado para votar. El derecho a votar depende exclusivamente de que su nombre aparezca en el padrón o nómina de electores, y el que asegura que tal cosa ocurra es el registro electoral y no el registro de identidad.

La distinción conceptual entre ambos registros aparece clara en determinadas situaciones, aun en países en que la incorporación al registro electoral es automática a partir de la expedición de la cédula de identidad. Basta con tener presente la situación del ciudadano que, después de haber obtenido el documento de identidad que conserva en su poder, es privado

del ejercicio de los derechos políticos por haberse configurado a su respecto una causal de suspensión de la ciudadanía. En tal hipótesis, el ciudadano es dado de baja en el registro electoral, su nombre se elimina del padrón y si se presenta a votar no se le permite hacerlo, aunque presente el documento de identidad que conserva en su poder. Si la legislación del país admite el voto observado, la presentación del documento de identidad puede hacer posible que se reciba su voto en tal calidad, pero al proceder a su estudio, ese sufragio es necesariamente anulado, porque el motivo que provoca que el nombre del votante no figure en el padrón es que está privado del ejercicio de los derechos cívicos. No obstante, el documento de identidad que se le ha expedido continuará sirviéndole para acreditarlo para efectos civiles y comerciales. Si se trata de un documento único de identidad, aun privado del ejercicio de los derechos cívicos, el ciudadano mantendrá el derecho a solicitar que se le reponga si lo extraviara, porque en forma cotidiana se ve necesitado de acreditar su identidad para cumplir actos civiles y comerciales. Negarle ese derecho supondría condenarlo a una verdadera “muerte civil”.

En algunos regímenes electorales el único documento hábil para acreditar la identidad del votante en el acto del sufragio es el expedido con ese fin por el propio organismo electoral. Así ocurría en El Salvador hasta la entrada en vigencia del Documento Único de Identidad, con la exigencia de presentar el carnet electoral expedido por el Tribunal Supremo de Elecciones para votar, y es la solución por la que han optado Uruguay y México, donde el documento de identidad para fines electorales es la credencial con fotografía que expiden la Corte Electoral y el Instituto Federal Electoral

En otros países se acepta la cédula de identidad o el documento único de identificación expedidos por el organismo electoral o, en algún caso, por autoridades ajenas al sistema orgánico electoral.

Cualquiera que sea la solución elegida para acreditar la identidad, es importante no perder de vista que ese documento de identidad no es relevante para probar la habilitación para votar. Ésta sólo emerge del Registro Electoral y aparece concretada en el padrón o nómina de votantes.

4. REGISTRO ELECTORAL Y PADRÓN ELECTORAL

A menudo se confunden ambos términos y se utilizan como si fueran sinónimos. Es conveniente, sin embargo, distinguirlos. El registro electoral es

el conjunto de las inscripciones de todas las personas habilitadas para votar, aunque en algunos países se integra también con las inscripciones de quienes padecen una inhabilitación transitoria, que pasan a formar parte de una sección especial de dicho registro. Esas inscripciones —que aparecen incorporadas informáticamente a una base de datos, así como los documentos presentados como prueba para obtener la inscripción—, se organizan y clasifican en un archivo cuya custodia se encomienda en la mayoría de los países al propio organismo electoral. Se trata, como se expresó anteriormente, de un registro vivo, en permanente actualización, que día a día incorpora los datos de personas, a medida que éstas van adquiriendo el derecho a ejercer los derechos cívicos, y excluye a los fallecidos y desplaza al lugar que les corresponde a quienes mudan su domicilio.

Con antelación a un acto electoral determinado y con vistas al mismo, todas las legislaciones exigen que ese registro se cierre y quede, de este modo, cristalizado el número de personas habilitadas para participar en el acto comicial y su lugar de residencia, a efecto de determinar el centro de votación en que deben sufragar. Ese cierre del registro da lugar a la impresión del listado de electores que, en ese momento, están habilitados para participar en el acto electoral a celebrarse. Ese listado, ordenado en la forma que cada legislación considera más conveniente, es lo que constituye el padrón electoral, censo electoral o nómina de electores.

El padrón de electores reviste gran importancia en el acto de emisión del voto. Ante la presencia de quien intenta sufragar, la autoridad electoral encargada de recibir su voto está obligada a verificar que se cumplen a su respecto dos requisitos: 1) que está habilitado para hacerlo, y 2) que el compareciente es la misma persona que, según la lista de electores que tiene en su poder, está habilitada para votar. La primera de las verificaciones atiende a asegurar que se cumplen los requisitos que están en la base del sistema. Se trata de saber si la persona que está intentando votar reúne los atributos que la normativa del Estado establece como condición para permitirle el ejercicio del sufragio y si se ha inscripto en tiempo y forma en el registro electoral. El único documento que acredita este extremo es el padrón electoral o nómina de habilitados para votar que se imprime luego de cerrado el registro electoral y transcurrido el periodo de tachas.

Verificado ese primer extremo, la autoridad receptora del voto debe asegurarse de que quien figura en ese padrón o nómina es la persona que se encuentra presente ante ella. Esa segunda verificación se cumple mediante la exigencia de un documento de identidad que impida que alguien

distinto del titular del derecho sufrague en su lugar. La exhibición del documento de identidad, incluso cuando es expedido por el órgano electoral, sólo prueba que su titular estaba habilitado para sufragar en el momento en que fue extendido. No permite, en cambio, conocer si, posteriormente a su expedición, sobrevino un hecho capaz de provocar la exclusión o inhabilitación de su inscripción cívica.

No resta garantías al sistema encomendar a un órgano estatal distinto al electoral la facultad de expedir el documento habilitante para acreditar la identidad en el acto del sufragio. No ocurre lo mismo con el registro electoral y el padrón electoral que es su materialización. La valoración de las condiciones que, de acuerdo con la normativa del país, son exigibles para que un individuo quede incorporado al registro electoral es materia propia del organismo electoral y debe ser encomendada a sus dependencias. La delegación de esta competencia en órganos ajenos a la estructura electoral compromete seriamente la pureza del sistema.

5. EL PADRÓN ELECTORAL Y EL VOTO OBSERVADO

Los errores u omisiones que se cometen al elaborar el padrón tienen muy distinta consecuencia según se admita o no el voto observado en la legislación que regula la emisión del sufragio. Cuando esta forma de emisión del voto no está reconocida, las constancias en el padrón son decisivas para determinar el ejercicio efectivo del derecho al sufragio. La Mesa Receptora de Votos no aparece facultada para aceptar el voto de quien no figura en el padrón, aun cuando presente un documento que acredite su identidad.

Frecuentemente las legislaciones admiten excepciones a esta regla para considerar a los ciudadanos que integran la Mesa Receptora de Votos y al personal de seguridad que tiene a su cargo la custodia de la mesa, en aquellos países en que se reconoce a ese tipo de personal el derecho al sufragio. En algunos casos se extiende la excepción a los fiscales o delegados de los partidos políticos que han sido designados para controlar la emisión del sufragio en una mesa distinta de aquella en que les corresponde votar. En esos casos se ordena agregar el nombre del miembro de la mesa, del custodio o del fiscal o delegado al padrón de la mesa en que está actuando y, también, la indicación de la mesa en que le hubiera correspondido votar, a efectos de verificar, al realizarse el escrutinio final, que no sufragó dos veces.

La admisión del voto observado resta trascendencia a los errores u omisiones que pueda contener el padrón de votantes. La observación del voto impide que el mismo se escrute al final de la votación por la Mesa Receptora ante la que fue emitido, difiriéndose la decisión, en cuanto a su validez, al órgano encargado de realizar el escrutinio definitivo. Esto permite comprobar si la omisión de los datos del sufragante en el padrón es consecuencia de una exclusión o inhabilitación regularmente decretada o, por el contrario, se debe a un error cometido por la dependencia encargada de su elaboración. En el primero de los casos el voto se anula y se destruye sin abrirlo para respetar el secreto. En el segundo se valida y se escruta, conjuntamente con los demás que han sido validados.

6. FORMAS DE ORGANIZAR EL REGISTRO ELECTORAL

6.1. *Registro electoral permanente o específico para cada elección*

La diferencia sustancial entre ambas formas de organizar el registro electoral radica en que, en el permanente, quien aspira a participar en la vida cívica debe inscribirse sólo una vez y su inscripción permanece vigente de por vida, salvo que sobrevengan causales que determinen la pérdida de los derechos cívicos. En el registro electoral *ad hoc* o específico para cada elección, la eficacia de la inscripción se agota con la realización del acto electoral. Para participar en una posterior elección, el interesado, previamente a su realización, debe volver a inscribirse en el registro electoral.

El registro electoral *ad hoc* ofrece la ventaja de asegurar un padrón casi totalmente depurado de fallecidos, ya que, por efectuarse la inscripción en fecha muy próxima a la elección, los únicos muertos que pueden figurar son aquellos cuyo deceso se haya producido en el corto lapso que media entre ambos actos (la inscripción y la elección). Posibilita, también, organizar de manera muy sencilla el llamado voto “domiciliario” o “residencial”, al permitir que el elector sufrague en los lugares en que recientemente se inscribió, instalando en esos lugares los centros de votación. Son éstas sus únicas ventajas.

Como contrapartida, este sistema de organización del registro presenta enormes inconvenientes. Cabe señalar los siguientes:

a) Su onerosidad. Resulta muy costoso, sobre todo en los estados que cuentan con elevado número de habitantes, organizar un relevamiento de

la ciudadanía en cada oportunidad en que debe ser convocada para elegir o resolver, en caso de plebiscito o referéndum.

b) El riesgo de que un considerable número de personas quede marginado de la posibilidad de manifestar su voluntad, riesgo que se acrecienta cuanto más breve es el plazo establecido para incorporarse a ese registro electoral *ad hoc*.

c) La imposibilidad de corregir los errores que naturalmente se cometen ante el apremio que genera tener que inscribir, en corto tiempo, un considerable número de personas.

d) La dificultad para poner en práctica los controles que permiten detectar y eliminar las múltiples y falsas inscripciones. En los registros electorales permanentes esos controles se efectúan diariamente. En el registro *ad hoc*, la agilidad de los procedimientos que impone el escaso tiempo que media entre la inscripción y el acto electoral, hace muy difícil detectar, antes que éste se lleve a cabo, las irregularidades que puedan haberse consumado.

Esta forma de organizar el registro electoral, convocando a los ciudadanos a inscribirse para cada elección, fue la que predominó durante el siglo XIX. Las desventajas señaladas son las que han llevado a optar, en todos los estados de la región, por el registro electoral permanente.

6.2. Órgano estatal al cual se confía su elaboración

En algunos países la tarea de organización, custodia, actualización y depuración del registro electoral se confía a órganos especiales, distintos de aquellos a los que se ha atribuido el ejercicio de la función jurisdiccional en materia electoral. Es el caso de Chile, donde la tarea de formar y mantener el Archivo General Electoral se ha puesto a cargo de la Dirección del Servicio Electoral, organismo autónomo con personalidad jurídica que no depende, por tanto, del Tribunal Calificador de Elecciones. Es, también, el caso de Colombia, donde la expedición de la cédula de ciudadanía, único documento habilitante para ejercer el derecho al sufragio, se pone a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Corresponde incluir en este grupo, igualmente, a Ecuador, en cuya legislación se ha previsto la existencia de una Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación como organismo de apoyo al Tribunal Supremo Electoral, y a México, donde la función electoral de la federación

se ha bifurcado en dos sistemas orgánicos, uno de los cuales concentra el ejercicio de la función jurisdiccional y tiene en la cúspide al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto el otro asume competencia en todo lo relacionado con la organización de los actos electorales y presenta en su máxima jerarquía al Instituto Federal Electoral. Es a este segundo sistema orgánico al cual le está encomendada toda la tarea vinculada con la administración del registro electoral.

Un segundo grupo de países se ha inclinado por encomendar la organización, custodia y actualización del registro electoral a órganos que funcionan en el ámbito del Poder Judicial. Es el caso de Argentina, Brasil y Paraguay.

Existe una tercera solución respecto a la organización del registro electoral y está proporcionada por las legislaciones que encomiendan al organismo electoral, creado constitucionalmente para organizar y juzgar la elección, la facultad de administrar, custodiar, actualizar y depurar el registro electoral. Es el caso, entre otros, de Costa Rica, Panamá y Uruguay.

6.3. Registro automático o a solicitud del inscripto

Examinando la organización electoral de los países de América se encuentran dos formas posibles de estructurar el registro electoral: los sistemas de registro automático y aquellos en que la actividad registral sólo se pone en movimiento mediando la iniciativa del elector.

Calificamos de automático el sistema que no requiere una solicitud expresa de incorporación al registro electoral formulada ante la autoridad electoral que lo administra. La inscripción se produce como consecuencia de la gestión realizada ante otra repartición de la misma dependencia estatal o ante otra dependencia, normalmente con la finalidad de obtener el documento de identidad. El órgano electoral es el responsable del registro, debiendo efectuarlo de oficio, con base en la información que deben proporcionarle otros órganos estatales u otras dependencias del mismo órgano electoral. Emplean un sistema automático de inscripción Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela (véase el cuadro XX.1).

En el sistema no automático, la inscripción, aunque obligatoria, depende de la decisión individual. El ciudadano en condiciones de votar debe

concurrir a una oficina dependiente del órgano electoral y llenar determinadas formalidades para quedar habilitado para sufragar. Si no lo hace, no puede ejercer su derecho al voto. Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay utilizan el procedimiento no automático para la incorporación al registro electoral (véase el cuadro XX.1).

En ambos casos es necesaria la comparecencia del ciudadano para aportar sus datos personales y tomarse la fotografía y las huellas dactilares. La diferencia radica en que, en los casos de incorporación automática, su presencia es necesaria sólo para obtener la cédula de identidad, ya que su inclusión en el registro electoral se produce a raíz de la expedición de la cédula, en tanto que en los países de inscripción no automática se requieren dos trámites independientes, uno destinado a obtener el documento de identidad y otro que procura la incorporación al registro electoral, lo que obliga al ciudadano a comparecer dos veces.

En este segundo grupo de inscripción no automática merece señalarse, por su singularidad, el régimen vigente en Chile, donde, a pesar de estar establecida en su orden jurídico la obligatoriedad del voto, la inscripción en el registro electoral, indispensable para ejercer ese derecho-deber, queda librada a la voluntad del inscripto sin que merezca ningún tipo de sanción quien no opte por llevarla a cabo.

Nicaragua representa otro caso particular, con un régimen que podemos calificar de carácter mixto, en la medida en que coexisten un sistema de inscripción automática en el registro electoral, con otro que depende de la iniciativa ciudadana. Para ejercer el derecho al voto, los ciudadanos deben inscribirse en los registros electorales o estar inscriptos en el padrón electoral permanente.

7. TAREAS QUE DEBE CUMPLIR EL REGISTRO ELECTORAL

Las múltiples tareas que desarrolla el registro electoral se agrupan en tres grandes rubros: las relacionadas con la incorporación de los ciudadanos al registro; las que se originan con motivo de las modificaciones que es necesario introducir a las inscripciones ya registradas, particularmente las que se operan por cambio de domicilio, y las provocadas por las exclusiones definitivas o transitorias que es necesario realizar para depurar el registro.

CUADRO XX.1. *Organismos del registro electoral*

<i>País</i>	<i>Máximo organismo electoral</i>	<i>Otros organismos</i>	<i>Sistema de inscripción</i>	<i>Órgano estatal que elabora el registro electoral</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral		Automático	Órganos del Poder Judicial
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Cortes departamentales electorales, notarios electorales	Por solicitud	Notarios electorales: inscripciones
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Tribunales regionales, juntas electorales y jueces electorales	Por solicitud	Juez electoral: inscripción obligatoria
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Registrador Nacional del Estado Civil, sus delegados, los registradores distritales, municipales y auxiliares y sus delegados	Automático	Registraduría Nacional del Estado Civil
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones		Automático	Registro Civil (Departamento Civil y Departamento Electoral)
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	Dirección del Servicio Electoral, tribunales electorales regionales	Por solicitud	Servicio Electoral, juntas inscriptoras: inscripción voluntaria
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Tribunales provinciales electorales y juntas receptoras de votos	Automático	Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación

El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Juntas electorales departamentales y municipales, juntas receptoras de votos	Automático	Tribunal Supremo Electoral sobre datos del Registro Nacional de las Personas Naturales
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Juntas receptoras de votos	Por solicitud	Registro de Ciudadanos: inscripción voluntaria
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Tribunales departamentales y locales de elecciones y mesas receptora de votos	Automático	Registro Nacional de la Personas (Registro Civil + Registro Electoral)
México	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Instituto Federal Electoral	Por solicitud	Instituto Federal Electoral, Oficina del Registro Federal de Electores: inscripción voluntaria
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Consejos electorales de los departamentos y de las regiones autónomas de la costa atlántica y las juntas receptoras de votos	Mixto	Consejo Supremo Electoral, Junta Receptora de Votos
Panamá	Tribunal Electoral		Automático	Dirección Nacional de Organización Electoral (Registro civil, cedulación y organización electoral)
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Tribunales electorales, juzgados electorales, fiscalías electorales, Dirección del Registro Electoral y organismos auxiliares	Por solicitud	Registro Cívico Permanente de Electores (Registro Cívico Nacional + de Extranjeros): inscripción obligatoria

CUADRO XX.1. *Organismos del registro electoral (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Máximo organismo electoral</i>	<i>Otros organismos</i>	<i>Sistema de inscripción</i>	<i>Órgano estatal que elabora el registro electoral</i>
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Por solicitud	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: inscripción
República Dominicana	Junta Central Electoral	Juntas electorales y colegios electorales	Por solicitud	Dirección Nacional del Registro del Estado Civil y Dirección de la Cédula de Identidad y Electoral: inscripción obligatoria
Uruguay	Corte Electoral	Juntas electorales departamentales, comisiones receptoras de votos	Por solicitud	Oficinas electorales departamentales, oficinas inscriptoras permanentes y oficinas inscriptoras volantes: inscripción obligatoria
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Junta Electoral Nacional, Comisión de Registro Civil, Comisión de Participación Política y Financiamiento	Automático	Comisión de Registro Civil y Electoral: Oficina Nacional del Registro Electoral

7.1. Incorporación de los ciudadanos al registro electoral

El reconocimiento del derecho a elegir ha superado el ámbito reservado al legislador para adquirir jerarquía constitucional. El derecho a elegir es un derecho político y reviste tal importancia que la materia con él relacionada ha trascendido el derecho interno de los estados y ha pasado a ser regulada por el derecho internacional. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país”. Y agrega: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y debe expresarse mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. En idénticos términos se pronuncia la Convención Americana sobre los Derechos Humanos celebrada en 1969 (Pacto de San José de Costa Rica).

La expresa referencia al principio del sufragio universal e igual contenidas en las declaraciones citadas constituye una garantía supranacional que impide a los estados signatarios establecer otras condicionantes al ejercicio de los derechos cívicos que no sean aquellas que atiendan a la capacidad del elector para manifestar su voluntad libre y reflexivamente. Es indudable que a la luz del mandato impuesto por las normas supranacionales transcritas, son contrarias a derecho todas las disposiciones que establezcan privación en el ejercicio de los derechos políticos por causas ideológicas, raciales o de creencia religiosa.

Por tratarse de un derecho político, la normativa de casi todos los estados latinoamericanos condiciona el derecho al sufragio al cumplimiento de exigencias vinculadas con la nacionalidad, la edad y, en algunos de ellos, la residencia en el país.

En lo referente a nacionalidad se reconoce la nacionalidad de origen y la adquirida por naturalización. En este punto, Uruguay constituye una excepción, ya que vincula el derecho al sufragio a la ciudadanía y no a la nacionalidad y otorga al extranjero la ciudadanía y no la nacionalidad uruguaya.

Para determinar quienes son nacionales, las normas constitucionales aceptan el *jus soli* y el *jus sanguinis*. Por tanto, se considera que son nacionales de origen los nacidos en el territorio del Estado y, también, sus hijos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento.

En cuanto a la edad, en casi todos los estados de América se exigen los 18 años cumplidos o por cumplirse en la fecha de la elección como condición para incorporarse al registro electoral. Constituyen una excepción Brasil y Nicaragua, que reconocen el derecho al voto a quienes tienen 16 años cumplidos, aunque en el caso de Brasil —siendo el voto obligatorio— se considera facultativo entre los 16 y los 18 años de edad.

Respecto a la residencia en el país como condición para ejercer el sufragio, corresponde señalar que Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, Perú y Venezuela han admitido la emisión del voto desde el extranjero, aunque no para elecciones locales. Bolivia, México, Nicaragua y República Dominicana tienen prevista en su normativa la posibilidad de establecerlo, aunque hasta ahora no lo han aplicado. No lo admiten Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay (Navarro, 2002).

7.2. La actualización del registro

Hasta el momento en que la legislación dispone su cierre para hacer posible la elaboración de los padrones electorales, el registro electoral experimenta permanentes y diarias modificaciones originadas en rectificaciones de nombres, variaciones operadas en el estado civil que repercuten en los datos recogidos en el registro electoral (reconocimiento de hijos, legitimaciones, adopciones, etc.) y, fundamentalmente, cambios de domicilio de los inscriptos. Este último factor es el que provoca la mayor cantidad de modificaciones en el registro y su importancia ha determinado una regulación especial en casi todas las legislaciones, particularmente en aquellas que han optado por consagrar el llamado voto domiciliario o residencial.

Con esta denominación se procura caracterizar un criterio de estructuración del registro electoral y de elaboración del padrón que repare en el domicilio de los electores y no en el orden alfabético de sus apellidos o de numeración de su documento, para agruparlos y determinar en qué centro de votación les corresponde emitir el sufragio. Para que sea posible instrumentarlo, es necesario que entre los datos que se exigen al inscripto en el momento de su incorporación al sistema se registre su domicilio y se requiere, además, una cartografía electoral que subdivida los municipios en espacios geográficos menores. La subdivisión de las unidades político-administrativas en circunscripciones electorales de dimensiones más reducidas permite asignar al elector centros de votación próximos a su domicilio

sin exigirle mayores desplazamientos. En general se considera como residencia electoral el lugar donde el ciudadano habita con carácter permanente

El cambio de domicilio da lugar en algunos países a una nueva inscripción y a la cancelación de la anterior. En otros da lugar a un procedimiento de traslado de una circunscripción electoral a otra manteniéndose la inscripción originaria. La solicitud debe ser presentada personalmente por el interesado. En algunas legislaciones se exige una prueba del nuevo domicilio. Así ocurre en Perú, donde se requiere la presentación de un certificado expedido por la autoridad policial del nuevo domicilio; en Brasil, donde la residencia en el nuevo domicilio debe ser atestiguada por la autoridad policial o probada ante el juez electoral por otros medios convincentes; o en Guatemala, donde se exige a quien se ha desplazado a otro municipio la presentación ante la Delegación del Registro de Ciudadanos de su Cédula de vecindad debidamente razonada por la municipalidad que compruebe el traslado. En Panamá se ha dispensado particular atención a las modificaciones que provocan los cambios de residencia. Se regula minuciosamente el trámite, para indagar al inscripto sobre su dirección domiciliaria en cada oportunidad en que debe concurrir a las dependencias del registro. El trámite de cambio de residencia se suspende seis meses y medio antes de las elecciones. Quien muda su domicilio con posterioridad debe votar en la mesa que corresponde a su residencia anterior.

Las exigencias en materia de prueba no parecen desmedidas si se consideran las repercusiones que los cambios de domicilio tienen en la representación política y la indebida alteración que provocarían en la competencia electoral en caso de manipulación, facilitando el éxito del partido manipulador.

7.3. La depuración del registro

La depuración del registro electoral debe estar organizada de forma tal que permita incluir el acaecimiento de actos y hechos que privan temporaria o definitivamente al ciudadano del ejercicio de sus derechos políticos. Esos actos y hechos constituyen las causas de suspensión o privación de la ciudadanía y dan mérito, a su vez, a la suspensión o cancelación definitiva de la inscripción en el registro electoral.

1) La exclusión temporaria. Las distintas legislaciones coinciden en establecer como causales que dan mérito a la exclusión temporaria de la inscripción

en el registro electoral, la declaración judicial de incapacidad y la imposición por juez competente de sanción penal que traiga aparejada la suspensión de los derechos políticos por el término de la condena. En algunos de los países es, también, causal de exclusión temporaria ser parte del personal en actividad de las fuerzas armadas y de seguridad. Las normas electorales de los diferentes estados imponen a las autoridades judiciales o administrativas la obligación de comunicar al organismo que administra el registro electoral y elabora el padrón, las sentencias o resoluciones que impongan o provoquen como consecuencia la suspensión de los derechos ciudadanos.

2) *La exclusión definitiva.* Se produce en caso de fallecimiento o con motivo de sanción que imponga la pérdida de la nacionalidad, que trae aparejada, por consiguiente, la pérdida de la ciudadanía y por comprobarse la falsa o múltiple inscripción.

a) El fallecimiento: todas las legislaciones incluyen, como no puede ser de otra manera, el fallecimiento como causa de eliminación del inscripto en el registro electoral. La diferencia en la instrumentación del procedimiento que permite la depuración por esta causal depende de que estén integrados o no el registro electoral y el Registro Civil. Cuando ello ocurre, la eliminación se logra mediante una mera comunicación interna entre reparticiones de un mismo organismo. Cuando ambos registros son administrados por organismos diferentes es menester, para que se opere la depuración del registro electoral, que los registradores civiles cumplan con la obligación de comunicar los fallecimientos y que esa comunicación contenga los datos que permitan individualizar con certeza a la persona cuya inscripción en el registro electoral corresponde eliminar, puesto que la eliminación no puede decidirse por aproximación sin correr el riesgo de eliminar a un inscripto que está vivo.

La tarea de depuración se complica cuando el registro de los hechos y actos civiles está a cargo de municipalidades y no existe un Registro Civil centralizado con facultades para uniformar datos y procedimientos. En estos casos la obligación de comunicar los fallecimientos al registro electoral no siempre se cumple o los datos aportados aparecen, a veces, incompletos, lo que impide una satisfactoria depuración. Ésta es la razón que ha llevado a adoptar, por vía legislativa, medidas de depuración supletorias que permitan la eliminación de quien no se presenta a renovar su documento de identidad dentro de determinado plazo o no comparece a sufragar en una o varias elecciones.

b) La falsa y la doble inscripción: la falsa inscripción se verifica toda vez que una persona usurpa la identidad de otra para incorporarse al registro electoral. En los países en que la incorporación al registro es automática y se efectúa a partir de la expedición del documento de identidad, la falsa inscripción se produce cuando, para solicitar la cédula, el interesado presenta un certificado de nacimiento ajeno o, mediante testigos, acredita una identidad que no le pertenece. En los países que requieren una inscripción directa y específica en el registro electoral, la falsa inscripción se verifica toda vez que el solicitante presenta para inscribirse una prueba de ciudadanía (partida de nacimiento, cédula de identidad o de vecindad según los países) que no le pertenece. Si los datos utilizados por el infractor pertenecen a otra persona ya inscrita en el registro electoral, la falsedad es fácilmente comprobable en la base de datos del registro. En caso contrario, de no mediar denuncia de parte, es muy difícil detectarla. Las legislaciones tipifican la infracción como delito electoral. Una vez comprobada, disponen la inmediata exclusión de la inscripción y la persecución penal de su autor.

La doble inscripción admite distinto tratamiento, según si quien incurre en ella lo hace utilizando la misma documentación y, por tanto, los mismos datos patronímicos o datos y documentos diferentes.

En el primero de los casos, que es el más frecuente, la doble inscripción no responde, en general, a una intención dolosa del inscripto, sino que es consecuencia de su error. Éste extravía su documento de identidad o cambia su domicilio, e ignorando que debe solicitar una reposición del documento o iniciar un trámite de traslado de su inscripción, se inscribe por segunda vez. En esta hipótesis, las legislaciones disponen, en general, la exclusión de la primera inscripción y el mantenimiento de la segunda. En el caso de Uruguay, la comprobación de la doble inscripción da mérito a la tramitación de un juicio de exclusión en el que se admite que el inscripto acredite que cambió su domicilio y que su intención, al inscribirse por segunda vez, fue realizar un traslado. En tal caso se excluye la primera inscripción y se mantiene vigente la segunda. La repetición de los nombres y apellidos y de los demás datos pertenecientes al inscripto permite que este tipo de doble inscripción sea fácilmente detectable en la base de datos del registro electoral.

El otro tipo de doble inscripción es mucho más difícil de comprobar para la mayor parte de los registros electorales. Se verifica cuando la persona que se inscribe más de una vez lo hace, en alguna de ellas, usurpando

los datos de otra y utilizando, al efecto, la documentación de alguien que ha fallecido o emigrado sin haberse inscripto en el registro electoral. En este caso, la base de datos no denuncia la duplicidad patronímica, puesto que la persona que comete la maniobra no utiliza los mismos nombres y apellidos para obtener las diversas inscripciones. La única forma de evitar la consumación de este tipo de maniobra es dotar al registro electoral de un archivo dactiloscópico y de un sistema que haga posible denunciar la duplicidad por la vía del cotejo de las huellas dactilares de cada nueva solicitud de inscripción contra la totalidad de las que se encuentran incorporadas.

Este tipo de doble inscripción supone siempre intención dolosa de quien incurre en ella, razón por la cual es tipificada como delito electoral por el legislador. Su sanción severa es imprescindible para desalentar una maniobra que, de generalizarse, puede conspirar contra la pureza de todo el proceso electoral.

8. LA PUBLICIDAD DEL REGISTRO ELECTORAL Y EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El registro electoral es un registro público. Por tal razón las leyes reconocen a los electores y a los partidos políticos la posibilidad de controlarlo en todo momento. La mayoría de las legislaciones contienen normas que obligan a dar publicidad a los movimientos que se operan en el registro como consecuencia de las nuevas incorporaciones, de las exclusiones o de los cambios de domicilio. Con vistas a un acto electoral se establece siempre una fecha de cierre del registro electoral y, en algunos casos, la obligación de exhibir una lista provisional de electores. Así lo prescriben las legislaciones de Argentina, México, Panamá, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Honduras. Conjuntamente con esta exhibición, se acostumbra llevar a cabo una campaña de publicidad exhortando a los ciudadanos a verificar si su inscripción figura en la lista y a formular sus reclamos en caso de que sus datos no aparezcan o estén registrados erróneamente.

Es importante que la publicación de la lista de electores se efectúe con la antelación suficiente respecto a la fecha en que debe realizarse el acto electoral, de modo de hacer posible que se formulen reclamaciones por los partidos políticos y por los propios electores y de permitir la adecuada sustanciación y resolución de esos reclamos. En este punto, se hace necesario conciliar dos inquietudes igualmente respetables que aparecen contrapuestas. Por un lado, la que procura otorgar las mayores posibilidades de reci-

bir las nuevas inscripciones, de actualizar el registro —sobre todo en materia de cambios de domicilio— y de depurarlo, que se considera mejor cuanto más próximo a la elección se produce el cierre del registro electoral, Por otro lado, la que pone énfasis en la importancia de asegurar un tiempo prudencial para formular reclamaciones y para organizar procedimientos adecuados para resolverlas, lo que se asegura de mejor manera cuanto mayor es el lapso que media entre el cierre del registro electoral y la fecha de realización del acto electoral.

Las listas provisionales reflejan el estado del registro electoral a la fecha establecida para su cierre. Debe contener las inscripciones aceptadas hasta ese momento, recoger todas las modificaciones provocadas por cambios de domicilio denunciados antes del cierre y aparecer depurada de las inscripciones que corresponde eliminar por fallecimiento u otra causal de exclusión.

Estas listas provisionales se proporcionan a los partidos políticos y se exhiben profusamente de manera que se permita que el elector pueda verificar si su nombre aparece en ellas. De acuerdo con la forma en que se ha organizado el registro electoral, en algunos países esta exhibición permite, también, que el elector conozca cuál es el centro de votación en que le corresponde sufragar. A partir de la publicación de la lista de electores, casi todas las legislaciones organizan un periodo de verificación, calificación o tachas, dentro del cual los partidos políticos y los electores solicitan la rectificación de los errores que contenga, reclaman al juez electoral por las omisiones en que se haya incurrido o impugnan la inclusión de quien figura en dichas listas sin tener derecho a hacerlo. La mayoría de las legislaciones incluye procedimientos de depuración que pueden llevarse a cabo de oficio, sin perjuicio de reconocer a los partidos políticos y a los electores el derecho a formular los reclamos. Se establecen, en general, procedimientos sumarios para la sustanciación y resolución de los reclamos y se procura, en caso de tachas, otorgar al tachado la oportunidad procesal de defender su inscripción. Así mismo, se reconoce a los partidos políticos la facultad de intervenir en esos procedimientos asegurándoles la posibilidad de ser oídos.

Debido al carácter público del registro electoral, las legislaciones han procurado asegurar a los partidos políticos, protagonistas principales del proceso electoral, un amplio control sobre dicho registro. En algunos países la participación de los partidos en ese control aparece asegurada porque, tanto la integración del órgano electoral que dirige el sistema,

como la de los órganos regionales, departamentales o municipales que le están subordinados, se efectúa con personas propuestas por los partidos. Sin perjuicio de ello, en la mayoría de los países está expresamente previsto el derecho de los partidos políticos a fiscalizar la actividad del registro mediante delegados permanentes acreditados ante sus oficinas o mediante la designación de fiscales con facultades para actuar en la etapa preparatoria del acto electoral. Por su singularidad, merecen señalarse, nuevamente, los casos de El Salvador y México, donde funcionan, paralelamente al organismo electoral, la Junta de Vigilancia y las Comisiones de Vigilancia respectivamente, con amplias facultades para controlar la organización, actualización, depuración y publicación del registro electoral. Con ese fin aparecen facultadas para designar técnicos ante la unidad de procesamiento de datos y a disponer de terminales del computador central que le permitan tener acceso permanente a la información contenida en el registro.

9. CONSIDERACIONES FINALES

Como ha quedado demostrado en la descripción que antecede, existen muy diversas formas de organizar el registro electoral. En éste, como en muchos otros temas vinculados con la organización electoral, es conveniente tener presente que no hay soluciones con validez universal. Para cada país, la solución más adecuada será aquella que mejor considere, entre otros factores, su propia realidad, sus tradiciones, su historia, su extensión territorial, la uniformidad o diversidad de su población y su nivel cultural.

Para ejemplificar, tomando en cuenta uno de ellos, destaco la dificultad que es necesario superar para organizar un registro electoral en países cuya población, en una elevada proporción, cumple su ciclo vital sin tener necesidad de obtener un documento que registre su existencia. Esto obliga a permitir la sustitución de la base documental del registro electoral y a admitir la prueba de testigos para la incorporación a dicho registro, solución que no es la ideal por las maniobras que posibilita, pero que es necesario aceptar si no se quiere marginar del ejercicio de los derechos cívicos a un importante sector de la población.

Dejando, entonces, bien sentada esta premisa, que rechaza conceptos absolutos cuando se hace necesario calificar un sistema en particular, pueden, sin embargo, formularse algunas apreciaciones sobre aspectos relacionados con la organización del registro electoral.

1) Resulta conveniente que el Registro Electoral y el Registro Civil se encuentren integrados. Puesto que el ejercicio de los derechos cívicos depende de requisitos relacionados con la nacionalidad y la edad, que se acreditan normalmente mediante documentos de estado civil, es importante para la pureza del registro electoral que esos documentos sean confiables. Por otra parte, la depuración del registro depende, en un porcentaje considerable, de la afluencia de las partidas de defunción y de que las mismas contengan los datos necesarios y suficientes para individualizar a la persona cuya inscripción debe ser cancelada.

La integración de ambos registros se logra plenamente en los sistemas de inscripción automática que han optado por poner a cargo de la organización electoral la administración del registro civil. Aun cuando se haya optado por encomendar la administración del Registro Civil a otras entidades estatales o municipales, es importante que exista, sobre todo en este caso, un órgano central que concentre la información e imparta las directivas necesarias para lograr la uniformidad del sistema de estado civil. Es importante, también, crear los mecanismos que aseguren una fluida relación entre el Registro Civil y el Registro Electoral.

2) Los sistemas de inscripción automática tienen la ventaja de permitir que la incorporación del inscripto en el registro electoral se produzca a partir del otorgamiento de su documento de identidad, con lo cual evitan que deba efectuar dos gestiones diferentes, y reducen al mínimo el subregistro, ya que la posesión del documento de identidad es imprescindible para que la persona pueda realizar cotidianamente actos civiles y comerciales. Es conveniente que el Registro de Identidad se ponga, también, a cargo del organismo que administra el Registro Electoral. Tanto en los sistemas de inscripción automática como en los que no están automatizados, si es la obtención o presentación de la cédula de identidad lo que permite al ciudadano incorporarse al registro electoral, dejar en manos de una autoridad ajena al organismo electoral la expedición de ese documento implica sustraerle la base en que reposa el registro electoral. Esta es la debilidad que denuncian los técnicos guatemaltecos respecto a la "cédula de vecindad"

3) En cualquiera de los casos, es de fundamental importancia para asegurar la pureza del proceso electoral que el registro electoral sea administrado, custodiado, actualizado y depurado por un órgano público independiente del poder político.

4) Considerando los mecanismos utilizados para el funcionamiento del registro electoral y los procedimientos que se aplican en su base de datos,

es conveniente prestar preferente atención a los que permiten detectar y eliminar las falsas y múltiples inscripciones. Contribuye de modo importante a este fin la existencia de un registro dactiloscópico, único medio de detectar las dobles inscripciones cuando el inscripto ha utilizado distintos datos patronímicos. Es importante, también, establecer mecanismos fluidos que permitan la rápida eliminación de los fallecidos y de los que hayan sido privados de sus derechos cívicos.

5) Contribuye a asegurar a toda la población la posibilidad de ejercer sus derechos cívicos, cualquiera que sea su condición económica, el establecer la obligación de los funcionarios encargados del registro de concurrir a los centros poblados alejados de las ciudades y a las zonas rurales, de manera que los habitantes de humilde condición puedan también quedar registrados.

6) Corresponde destacar, por último, la importancia que reviste para la confiabilidad del registro dotarlo de la más amplia publicidad. Casi todas las legislaciones que hemos examinado aseguran a los partidos políticos el libre acceso al registro electoral y, una vez que éste se cierra con vistas a una elección, prevén la profusa difusión de la lista de electores provisionales y definitivas que resultan de ese cierre, entregándolas a los partidos políticos y haciéndolas conocer a la ciudadanía. Es igualmente importante considerar, entre el cierre del registro y la fecha de la elección, la existencia de un periodo de calificación o de tachas dentro del cual se formulen y decidan los reclamos hechos con motivo de indebidas inclusiones o exclusiones en la lista de electores.

7) Cabe concluir que el registro electoral cumple con el objetivo que justifica su existencia, si permite que la totalidad de los individuos asistidos del derecho a participar en la vida política del Estado puedan hacerlo; si excluye la posibilidad de que participen en las contiendas electorales quienes no están habilitados para votar y si asegura que quien tiene derecho a sufragar, sólo pueda hacerlo una vez.