



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

XXXVI. RECINTOS Y URNAS ELECTORALES

ALBERTO RICARDO DALLA VIA, FLORENCIA T. SOTO PARERA

1. INTRODUCCIÓN

Para los efectos del presente trabajo, se definen los *recintos electorales* como aquellas normas, locales de votación, materiales físicos que, adecuadamente organizados, garantizan el día de la elección el inicio, la normal realización y consumación del voto ciudadano. En consecuencia, se provee tanto de las condiciones materiales —mesas electorales o recintos de votación, cuarto oscuro, urnas, útiles—, así como también de las condiciones jurídicas, prohibiciones y limitaciones de la vida pública y de los partidos políticos para permitir la libre expresión del electorado y evitar la manipulación del elector.

En el cuadro XXXVI.1 se detallan las reglamentaciones (códigos y leyes) destinadas a impedir la manipulación del elector en el momento de la votación, a garantizar el secreto del voto y a evitar el fraude electoral en los países latinoamericanos.

2. RECINTO ELECTORAL

2.1. *Instalación del recinto electoral*

Todas las legislaciones establecen diferentes criterios en el momento de determinar el lugar donde se instalará el recinto electoral, siendo el más importante si se trata de un lugar público o privado. La mayoría de los países (10 de ellos) dan preferencia a los lugares públicos, debido a que son de libre y fácil acceso para los electores. Estos países eligen las escuelas y los edificios públicos. Solamente Colombia especifica que el recinto debe ser instalado en cabeceras municipales o corregimientos de policía, (véase el cuadro XXXVI.2).

En relación con las locaciones prohibidas, los países se clasifican en dos tipos: aquellos que prohíben el uso de la propiedad privada, como

CUADRO XXXVI.1. *Fuentes normativas comparadas*

<i>País</i>	<i>Legislación</i>
Argentina	Código Nacional Electoral de 1985 modificado por las leyes 23.247, 23.476, 24.012, 24.444, 24.904, 25.610
Bolivia	Código Electoral, ley 2282 de 2001
Brasil	Código Electoral de 1965 y Ley 9.504 de 1997, Ley 10.408 de 2002
Colombia	Código Electoral de 1986, Ley 62 de 1988 y Ley 6 de 1990
Costa Rica	Código Electoral de 1952, Ley 7653 de 1996, Ley 8123 de 2001.
Chile	Ley 18.700 modificada por las leyes 18.733, 17.799, 18.807, 18.808, 18.809, 18.825, 18.828, 18.963, 19.237, 19.351, 19.438, 19.654, 19.745
Ecuador	Ley Orgánica de las Elecciones de 2000
El Salvador	Código Electoral, decreto 417
Guatemala	Ley Electoral y de los Partidos Políticos de 1985
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1993
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1991
Nicaragua	Ley Electoral 331 de 2000
Panamá	Código Electoral, Ley 60 de 2002
Paraguay	Código Electoral Paraguayo, Ley 834/96
Perú	Ley Orgánica de las Elecciones, Ley 26.859 de 1997
República Dominicana	Ley Electoral 275 de 1997
Uruguay	Ley de Elecciones, Ley 812 modificada por Ley 17.113 de 1999
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997

Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú y Colombia sin especificaciones, y la de los países cuyas reglamentaciones no permiten el uso de determinadas instalaciones, como los locales de las fuerzas armadas, de fuerzas de seguridad, los pertenecientes a partidos políticos, funcionarios y autoridades políticas, centros de reclusión, pero sí el uso de la propiedad privada, grupo en que se encuentran Bolivia, Brasil, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay.

2.2. Características del recinto electoral

En referencia a la funcionalidad del recinto electoral todas las legislaciones lo dividen en dos partes: las mesas electorales y cuarto oscuro o casillas de votación.

CUADRO XXXVI.2. *Ubicación del recinto electoral*

<i>País</i>	<i>Lugar público</i>	<i>Lugar privado</i>	<i>Prohibiciones</i>	<i>Excepciones</i>
Argentina	Sí	Sí	-	Domicilio del presidente de mesa
Bolivia	Escuelas/edificios ^a	Sí	Sede de partido político	-
Brasil	Edificios ^a	Sí	Propiedad de candidatos o autoridad policial y sus parientes	-
Colombia	Cabeceras municipales o corregimientos de policía	No	-	-
Costa Rica	Escuelas ^a	Sí	-	-
Chile	Sí	Sí	-	-
Ecuador	Sí	No	-	-
El Salvador	-	-	Instalaciones militares o cuerpos de seguridad	-
Guatemala	Sí	No	-	-
Honduras	Sí	-	-	-
México	Escuelas y oficinas públicas ^a	Sí	Casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni candidatos registrados; fábricas, templos o locales destinados al culto, locales de partidos políticos; ni cantinas ni centros de vicio	-
Nicaragua	Escuelas, edificios y casas comunales ^a	No	-	Otros locales
Panamá	Escuelas, gimnasios ^a	Escuelas	Cuarteles, hospitales, asilos, cárceles y demás centros de reclusión	Fincas, fábricas y otros
Paraguay	-	-	-	-
Perú	Escuelas, municipalidades, juzgados y edificios ^a	No	Locales de las fuerzas armadas de la policía nacional o autoridades políticas.	-
República Dominicana	Escuelas/edificios ^a	Sí	-	-
Uruguay	Sí ^a	Sí	Locales destinados a la policía o fuerzas armadas	-
Venezuela	Instituciones docentes ^a	-	-	-

^a Locales preferentes.

Las *mesas electorales*, en términos generales, tienen por finalidad recibir el voto directo de los ciudadanos y hacer el escrutinio y cómputo de los votos emitidos. Se las conoce también como “junta o mesa receptora de votos” en la mayoría de países (Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador). La selección de los miembros que las componen varía en las diferentes legislaciones: en Argentina le corresponde a las juntas electorales, en Colombia a los registradores distritales, en Costa Rica las proponen los partidos políticos y el Tribunal Superior Electoral, en México las juntas distritales. En las mesas se reciben los útiles y materiales que serán usados, así como también las urnas electorales, de forma tal que los miembros la tengan bajo control (véase el apartado “Urna electoral”).

La segunda parte del recinto, el *cuarto oscuro*, recibe diferentes denominaciones según el país (véase el cuadro XXXVI.3) y se caracteriza por ser un ambiente cerrado, sin otra comunicación con el exterior; donde el ciudadano marca su preferencia, o realiza su elección en el caso de los países que poseen boletas por partidos (Argentina, Uruguay), la que luego introduce en la urna.

En todas las legislaciones se subraya la necesidad de garantizar el secreto del voto mediante la correcta instalación de este lugar.

De esta manera, mediante el uso de cortinas, cancelas o tableros de madera (Colombia, Honduras, Paraguay), se asegura la intimidad del votante, o si se encuentra en una sola pieza, caso de Argentina, Chile, Perú, República Dominicana y Uruguay, los miembros de la mesa deberán clausurar y sellar todas las puertas y ventanas, dejando solamente una puerta habilitada para el ingreso y egreso de los votantes.

Países como Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá no describen las características que deben tener, aunque sí remarcan que se debe tratar de lugares que garanticen plenamente el secreto del voto.

Como medida complementaria, algunas legislaciones contemplan la inspección del recinto por parte de las autoridades de la mesa receptora de sufragios al comienzo y durante el acto eleccionario. En Bolivia esta tarea la realiza el presidente de mesa: “Durante el curso de la elección, el presidente de la mesa realizará inspecciones al recinto reservado de sufragio, con el fin de constatar si existen las condiciones que garanticen la correcta, libre y secreta emisión del sufragio” (art. 136). Medidas similares son llevadas a cabo en Argentina, Chile, México, Perú, Paraguay y Uruguay, en primer lugar, para evitar la instalación de algún tipo de propaganda partidaria por alguno de los votantes y, en el caso de Argentina y Uruguay, para

CUADRO XXXVI.3. *Características del cuarto oscuro*

<i>País</i>	<i>Denominación</i>	<i>Características</i>
Argentina	Cuarto oscuro	Una sola puerta. Se clausurará cualquier otra comunicación con el exterior
Bolivia	Recinto reservado	—
Brasil	Recinto	Separado del público
Colombia	Cubiculo	Cubierto por una cortina o protegido por un biombo o cancel
Costa Rica	Recinto	—
Chile	Cámara secreta	Una sola pieza, sin comunicación con el exterior. Puertas y ventanas serán clausuradas
Ecuador	—	—
El Salvador	—	Lugares que garanticen una votación secreta
Guatemala	Mueble adecuado	Garantice la secretividad del voto
Honduras	Mesa	Separada por un cancel o cortina de un material que evite la visibilidad. Una mesa para marcar las preferencias
México	Mamparas	—
Nicaragua	Recinto	—
Panamá	Compartimientos aislados	—
Paraguay	Casilla electoral	Dos tableros de madera de 2.10 x 100 cm, en el que se instalará una repisa y un bolígrafo. Frente: cortina de tela opaca de 1.30 x 1.30 m. Desmontable
Perú	Cámara secreta	Cerrados. Una sola puerta. Si existiese otra comunicación con el exterior, se clausurará
República Dominicana	Caseta de votación	Con cuatro compartimientos, colocada en un lugar visible para los miembros del jurado. Clausura de ventanas, puertas y rendijas
Uruguay	Cuarto secreto	Una sola puerta. El resto deberá ser clausurado
Venezuela	—	—

verificar la existencia de cantidades suficientes de boletas de los partidos políticos que participen en la elección.

También le corresponde a las mesas receptoras de sufragio la recepción de útiles y materiales que se utilizarán durante la jornada electoral. En la mayoría de los países (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) las legislaciones electorales detallan el conjunto de elementos que se deben distribuir en cada recinto en iguales cantidades:

- Registro o padrón electoral con sus depuraciones.
- Boletas o tarjetas de votación con sus sobres respectivos.
- Formularios de actas de escrutinio.
- Urnas electorales.
- Útiles de escritorio: lápices, sellos, tinta indeleble, tampón, papel de embalaje.
- Ejemplar del Código Electoral utilizado.
- Mamparas y carteles para las mesas de sufragio.

Cabe aclarar que en el caso de Argentina y Uruguay la distribución de las boletas electorales está a cargo de los partidos políticos, mientras que en el resto de los países, es jurisdicción de los órganos electorales centrales (juntas electorales, cortes departamentales electorales, consejos distritales, etcétera).

2.3. Prohibiciones en el recinto electoral

Todos los países establecen en las legislaciones electorales prohibiciones y limitaciones destinadas a impedir la manipulación del elector durante el acto de votación, especialmente dentro del recinto y en un radio determinado alrededor de él.

El cuadro XXXVI.4. se observa cuáles son estas limitaciones y los diferentes criterios utilizados.

Sin tener en cuenta las prohibiciones vigentes en todos los países, se pueden observar algunas diferencias en la valoración de las limitaciones de la vida pública. De este modo, en algunos países (Colombia, Bolivia) se permite la propaganda partidaria fuera del recinto en un radio determinado, mientras que en el resto de los países la prohibición abarca toda la jornada. Argentina y Perú, a diferencia del resto, permiten la reunión de

CUADRO XXXVI.4. *Prohibiciones*

	<i>Dentro del recinto</i>	<i>Radio de 80 a 200 m</i>	<i>Toda la jornada</i>
Reunión de electores	Todos	Argentina, Perú	–
Portación de armas	Todos		
Estado de ebriedad	Costa Rica, Nicaragua	–	–
Venta y consumo de bebidas alcohólicas	–	–	Todos
Propaganda partidaria	Todos	Colombia, Bolivia	Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
Realización de espec- táculos públicos y ma- nifestaciones políticas	–	–	Todos
Apertura de organismos partidarios	–	Argentina, Chile	
Publicación y difusión de encuestas de opinión y a boca de urna	–	–	Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, Perú
Entrega de boletas de sufragio	–	Argentina, Uruguay	–
Circulación de vehículos	–	–	Bolivia, Colombia
Aglomeración y osten- tación de fuerzas armadas	–	–	Argentina, Brasil, Uruguay, República Dominicana

electores dentro de un determinado radio. Idéntico criterio aplica en la apertura de organismos partidarios, ya que está prohibido sólo dentro de un radio alrededor del recinto.

Cabe señalar la prohibición de entrega de boletas de sufragio vigente en Argentina y Uruguay dentro de un radio (80 y 100 metros, respectivamente) alrededor del recinto electoral, mientras que en otros países se pueden considerar como actos proselitistas; en estos dos casos está permitido den-

tro de los límites marcados, ya que la entrega de boletas electorales es jurisdicción de los partidos políticos. En otros países se prohíbe incluso la circulación de vehículos a fin de evitar la emisión doble de votos.

En casi todas la legislaciones la tarea de supervisión y control dentro del recinto electoral le corresponde a la mesa receptora de sufragios, en especial al presidente de la mesa, quien tiene la potestad de recurrir a las fuerzas de seguridad cuando lo considere necesario, a fin de lograr el normal desarrollo de los comicios. Así es como se constituye en un órgano electoral de acción temporal limitada, independiente de otras instituciones en la toma de decisiones, especialmente en relación con las fuerzas de seguridad, las que deben estar a su servicio y acceder al recinto sólo cuando sean llamadas por la mesa electoral. La excepción la marcan los casos de Honduras y Perú, donde las fuerzas de seguridad disponen de una misión de vigilancia con relativa independencia de las mesas electorales.

3. URNA ELECTORAL

La necesidad de garantizar el ejercicio secreto, universal y libre del voto durante del proceso electoral ha obligado a la legislación a proveer de un conjunto de materiales, entre los que se encuentra la urna electoral, definida como “aquel recipiente que se utiliza en los procesos de votación manual para que los electores depositen las boletas de sufragio en los que han expresado su voluntad, de manera tal que puedan conservarse sin divulgar el secreto de dicho voto” (IIDH/Capel, 2000). No cabe duda sobre la importancia que tiene, ya que todas las legislaciones electorales prevén principios de transparencia en el manejo de las urnas durante el inicio del proceso de votación. De tal modo, la mayoría de los países establecen el procedimiento para instalar las urnas electorales: antes de la apertura del recinto electoral, el presidente de la mesa, junto con los otros miembros y testigos, examinará la urna a fin de comprobar que se encuentra vacía, sin doble fondo ni defectos y procede a cerrarla y sellarla, ya sea con candados o cintas adhesivas a lo que se agregan los sellos electorales y las firmas de los miembros de la mesa.

La mayoría de los países (13 en total) describen las características que deben poseer las urnas. Algunos casos las describen de forma más exhaustiva (México y Paraguay), en otros solamente refieren que deben ser cerradas y selladas (Argentina, Colombia, Honduras, Nicaragua) y, finalmente,

CUADRO XXXVI.5. *Urnas electorales. Ubicación y características*

<i>País</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Características</i>
Argentina	Sobre la mesa electoral	Cerrada y sellada
Bolivia ^a	Sobre la mesa electoral	Numerada en correspondencia con la mesa
Colombia	–	Cerrada y sellada
Costa Rica	Frente a la mesa electoral	Identificada para cada elección con una ranura
Chile	Sobre la mesa electoral	Uno de los lados transparente con cerradura
Ecuador	–	Cerrada con llave
El Salvador	A la vista de la junta receptora de votos	No será transparente
Guatemala	En el frente de la mesa electoral	Con una ranura
Honduras	–	Cerrada y sellada
México	En una mesa a la vista de los representantes de los partidos políticos	Transparentes, plegables o armables. Llevará en el exterior impresa o adherida en el mismo color de la boleta que corresponda
Nicaragua	–	Cerrada y sellada.
Panamá	–	–
Paraguay	En lugar visible	Acrílico transparente, irrompible, desmontable y de tamaño uniforme para todo el país. Cerrada y precintada con tira engomada
Perú ^a	–	–
República Dominicana	Frente a la mesa electoral	Con dos cerraduras diferentes
Uruguay	–	–

^a Se le denomina “ánfora”.

las que se caracterizan por tener correspondencia con la elección de que se trate (Bolivia, Costa Rica, México y Paraguay).

La ubicación de la urna deberá permitir que los miembros de la mesa puedan tener una libre y fácil supervisión (véase el cuadro XXXVI.5).

3.1. Custodia y traslado de las urnas electorales

Una de las últimas funciones de la mesa receptora del sufragio dentro del recinto, concluido el escrutinio y cómputo de los votos, consiste en garanti-

CUADRO XXXVI.6. *Entrega, custodia y traslado de las urnas*

<i>País</i>	<i>Entrega</i>	<i>Custodia</i>		<i>Traslado</i>
		<i>Fuerzas públicas</i>	<i>Fiscales de partidos</i>	
Argentina	Presidente de mesa	Sí	Sí	Por correo
Bolivia	Notario electoral	–	Sí	Por la vía más rápida
Brasil	Presidente de mesa	^a	Sí	Por correo
Colombia	Presidente de mesa	Sí	No	Por delegados de los corregimientos
Costa Rica	Mesas electorales	Sí	Sí	^b
Chile	Secretario de mesa	–	–	Por correo
Ecuador	Mesa electoral	Sí	No	–
El Salvador	Mesa electoral	–	Sí	–
Guatemala	Mesa electoral	Sí	Sí	–
Honduras	Mesa electoral	Sí	–	Fuerzas armadas
México	Presidente de mesa	–	Sí	–
Nicaragua	Presidente de mesa	–	Sí	–
Panamá	–	–	–	–
Paraguay	Presidente de mesa	–	–	–
Perú	Presidente de mesa	Sí	–	Servicio especial y expreso ^c
República Dominicana	Mesa electoral	Sí	Sí	Presidente y dos vocales de mesa
Uruguay	Presidente y secretario de la mesa	–	–	Sí

^a Designada por Junta Electoral.

^b Designado por el Tribunal Supremo de Elecciones.

^c Contratado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

zar la entrega de las urnas electorales, junto con las boletas ya clasificadas, las actas y el resto de documentos y materiales utilizados en la elección.

Todas las legislaciones electorales prevén el procedimiento para que, una vez finalizado el escrutinio, el presidente de mesa, junto con los otros miembros, proceda a cerrar nuevamente las urnas (en algunos casos se utilizan valijas o bolsas) y se realice el traslado de las urnas al órgano electoral superior.

En el cuadro XXXVI.6 se describen las diferentes consideraciones al momento de trasladar y custodiar las urnas.

En todos los países la entrega de las urnas electorales es responsabilidad de la mesa receptora de sufragios, del presidente en el caso de Argentina, Brasil, Colombia, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, o de toda la mesa por igual en el resto de los casos.

Las fuerzas públicas y los fiscales u observadores de los partidos políticos también tienen, en gran medida, intervención en el proceso del traslado de las urnas, ya que se encargan de su custodia hasta que lleguen al órgano superior y, en algunos casos, continúan su vigilancia incluso dentro de estos organismos. Se pueden encontrar tres tipos de reglamentaciones:

- Aquellos países cuya reglamentación delega la responsabilidad en las fuerzas públicas únicamente: Colombia, Ecuador, Perú.
- Aquellos países que permiten la custodia a los fiscales de los partidos políticos sin intervención de la fuerza pública: Bolivia, El Salvador, México, Nicaragua, y Uruguay.
- Aquellos países en los que la custodia es compartida por ambos, fuerza pública y fiscales de partidos políticos: Argentina, Costa Rica, Brasil, Guatemala, República Dominicana.

Chile, Panamá y Paraguay no establecen ninguna regulación al respecto.

En relación con los organismos encargados del traslado de las urnas y materiales electorales, la mitad de las legislaciones hace alusión a ello y es el correo la vía más utilizada para este fin. Cabe destacar que en Honduras esta misión es llevada a cabo por las fuerzas armadas, debido a que en este país, durante el proceso electoral, las fuerzas de seguridad actúan con independencia de las autoridades electorales dentro del recinto y conforme al artículo 118: “El transporte, vigilancia, custodias y garantías del proceso electoral será por cuenta y responsabilidad de las fuerzas armadas”.

Por otra parte se encuentra Venezuela, cuya particularidad consiste en que los instrumentos de votación no son trasladados al órgano superior. Contrariamente al resto de los países, su legislación establece que estos materiales deberán conservarse durante 45 días en recipientes precintados en locales que garanticen su seguridad (art. 174).

4. CONCLUSIONES

Del análisis de la legislación comparada de los 18 países de América Latina resulta que tanto las urnas como los recintos electorales trascienden sus

funciones específicas de carácter logístico para afirmar el carácter universal, secreto y obligatorio del sufragio.

En materia de recintos electorales, la mayoría de los países se inclina por su instalación en escuelas y edificios públicos. En cuanto a la funcionalidad, cabe distinguir las mesas electorales del cuarto oscuro o casilla de votación, siendo este último el que describen con mayor minuciosidad las legislaciones a fin de garantizar plenamente el principio de secreto del voto.

Todos los países establecen prohibiciones y limitaciones en las legislaciones electorales destinadas a impedir la manipulación del elector dentro del recinto y en un radio determinado alrededor de él.

En el caso de las urnas electorales, la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos favorece la afirmación de la participación democrática y fortalece la seguridad y transparencia de los comicios, en la medida en que se desarrollan respetando los criterios legales y las normas constitucionales propias de cada Estado.

En todos los casos es menester que el control de los sistemas esté a cargo de cada tribunal u organismo electoral, respondiendo a las garantías de independencia e imparcialidad respecto a los poderes políticos.