

Reciente jurisprudencia de la Corte Electoral en materia de ciudadanía

Jean Paul TEALDI (*)

SUMARIO: I. Introducción. II. Concepto y tipos de ciudadanía. II.1. Concepto de ciudadanía. II.2. Tipos de ciudadanía. III. Una categoría particular: electores no ciudadanos. IV. Ejercicio de los derechos que otorga la ciudadanía legal. IV.1. Generalidades. IV.2. Sentencia sobre Jorge Venegas. IV.2.1. Planteo del caso. IV.2.2. Fundamentos del fallo. IV.2.3. Análisis del fallo. IV.3. Sentencia sobre María Sara Ribero. IV.3.1. Planteo del caso. IV.3.2. Fundamentos del fallo. IV.3.3. Análisis del fallo. V. La suspensión de la ciudadanía. V.1. Generalidades. V.2. Sentencias del caso Fernando Lorenzo. V.2.1. Planteo de los casos. V.2.2. Sentencia N° 27.220 de dos de octubre de 2014. V.2.3. Sentencia N° 27.221 de ocho de octubre de 2014. V.2.4. Análisis de los fallos. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN.

En el presente análisis de jurisprudencia nos proponemos estudiar cuatro sentencias emitidas por la Corte Electoral vinculadas al ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía legal y a la suspensión de la ciudadanía. Para ello haremos referencia al concepto y a los tipos de ciudadanía, a los electores no ciudadanos, y a la suspensión de la ciudadanía.

Respecto del primer tema, estudiaremos los fallos emitidos por la Corporación referidos al caso de la Profesora María Sara Ribero y al caso del Dr. Jorge Venegas, ambos extranjeros, que se encontraban inscriptos al amparo del artículo 78 de la Constitución de la República, y ejercían funciones inherentes a la ciudadanía legal.

Respecto de la suspensión de la ciudadanía analizaremos dos sentencias referidas a la suspensión de la ciudadanía en el caso de tener la condición de legalmente procesado y el artículo 80 numeral segundo de la Constitución, aplicado al ciudadano Fernando Lorenzo, candidato a la Cámara de Representantes.

II. CONCEPTO Y TIPOS DE CIUDADANÍA.

II.1. Concepto de ciudadanía.

JIMENEZ DE ARECHAGA señalaba que la nacionalidad y la ciudadanía eran dos condiciones "individuales completamente distintas; y la última no procede de la primera, sino de la calidad de miembro de una sociedad política. La nacionalidad es un estado permanente de los individuos que no sufre alteración alguna, cualquiera sea el punto de la tierra que habitan;

la ciudadanía es, por el contrario, variable y se altera con los distintos domicilios que adquieren los hombres en las diferentes sociedades en que se encuentra dividida la humanidad"¹.

Podemos definir a la ciudadanía desde el punto de vista del derecho público interno, como el vínculo jurídico existente entre un individuo y el Estado, que le confiere derechos y deberes de carácter político, como el sufragio activo y pasivo, y el derecho a ocupar empleos públicos. En este sentido se han pronunciado CORREA FREITAS², RISSO³ y otros.

Es el derecho interno el que establece cuáles son los requisitos necesarios para que se les otorgue la ciudadanía a los individuos, pudiendo incluso los extranjeros acceder a ella, cumpliendo con los requisitos que generalmente establecen las Constituciones de los Estados.

II.2. Tipos de ciudadanía.

La Constitución uruguaya prevé dos tipos de ciudadanía, la natural y la legal.

Son ciudadanos naturales los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio nacional y los hijos de padre o madre oriental, cualquiera sea el lugar de su nacimiento, por el hecho de acercarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico Nacional, de acuerdo al artículo 74 de la Carta.

Los ciudadanos naturales nacidos en el extranjero hijos de padre o madre oriental⁴ deben probar el acercamiento ante la Corte Electoral de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 16.021 con las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.858 y la reglamentación dictada por la Corporación a esos efectos.⁵

La Constitución contempla en el artículo 75, respecto del otorgamiento de la ciudadanía legal, tres situaciones distintas dentro de las cuales pueden tener derecho los aspirantes a ese beneficio, que se complementa con lo dispuesto en la Ley N° 8.196 de 2 de febrero de 1928.

El primer inciso regula la situación de aquellos extranjeros que tengan familia constituida en la República y a los que se les exige las pruebas de residencia, arraigo, estado civil, identidad, buena conducta y nacionalidad. Los comprendidos en esta categoría pueden optar a la ciudadanía legal probando, solamente los últimos tres años.

(*) Bachiller. Estudiante de Abogacía en la Facultad de Derecho de la UDELAR. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Público I (Derecho Constitucional) en la Facultad de Derecho de la UDELAR. Miembro asociado del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UDELAR. Correo electrónico: jampiru@gmail.com

1 JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino. "La Libertad Política", Librería Nacional, 1884, pág. 73.
2 CORREA FREITAS, Ruben. "Derecho Constitucional Contemporáneo". Tomo I. Cuarta Edición, F.C.U., 2013, pág. 314.
3 RISSO FERRAND, Martín. "Derecho Constitucional". Tomo I, F.C.U., 2006, pág. 791.
4 Véase: TEALDI, Jean Paul. "Requisitos para la inscripción de ciudadanos naturales hijos de padre o madre oriental. Modificaciones introducidas por la Ley N° 18.858", en Revista de Derecho Público N° 41, Enero-Julio 2012. Edit. FCU, págs. 113-118.
5 TEALDI, Jean Paul. "Reglamentación de la Corte Electoral en materia de acercamiento de los ciudadanos naturales nacidos en el extranjero, hijos de padre o madre oriental", en Tribuna del Abogado N° 189, Agosto-Setiembre 2014, págs. 20-24.



El segundo inciso regula la situación precedentemente examinada, pero para los extranjeros que carezcan de familia constituida en la República, y para éstos, además de probar los requisitos que se le exigen, el plazo de prueba se amplía a cinco años de residencia habitual.

El tercer inciso acuerda la ciudadanía a los extranjeros por gracia especial de la Asamblea General y en razón de servicios notables o méritos relevantes.

La prueba de residencia se hará, necesariamente, en instrumento público o privado de fecha comprobada.

El órgano encargado de analizar los extremos señalados en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias es la Corte Electoral⁶, a la que corresponde otorgar la Carta de Ciudadanía, en los dos primeros incisos.

La Constitución establece que los derechos inherentes a la ciudadanía legal no podrán ser ejercidos por los extranjeros comprendidos en los dos primeros casos hasta tres años después del otorgamiento de la respectiva Carta. Esto quiere decir pues que la persona no puede inscribirse en el Registro Cívico Nacional hasta que hayan pasado tres años y un día del otorgamiento de la Carta de Ciudadanía. El fundamento de este requisito, radica en el artículo 77 de la Constitución, al señalar que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y como tal es elector y elegible, en las formas que el propio artículo establece, siendo el primero la inscripción obligatoria.

III. UNA CATEGORÍA PARTICULAR: ELECTORES NO CIUDADANOS.

La Constitución de la República a partir de 1934 prevé la existencia de una categoría particular: los electores extranjeros no ciudadanos. En efecto el artículo 78 señala que *"tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República"*.

El fundamento de la norma está dado por la existencia de personas que al obtener la ciudadanía legal uruguaya perdían la nacionalidad de origen de acuerdo a las normas del país del cual procedían. Por dicha razón en la Constitución de 1934, el constituyente previó esta categoría, permitiendo a los extranjeros participar de las elecciones, referéndums e iniciativas populares en materia legislativa a nivel nacional como departamental.

Los extranjeros que posean residencia habitual en la República de por lo menos quince años, en consecuencia, tienen derecho al sufragio sin necesidad de adquirir previamente la calidad de ciudadano legal, siempre que cumplan con los requisitos establecidos, los cuales son coincidentes con los del literal A del artículo 75.

Esta coincidencia hace que en la práctica, el extranjero que desee incorporarse al Registro Cívico Nacional amparado en el artículo 78 deberá probar los mismos extremos que para la ciudadanía legal.

6 Esta competencia fue asignada por Ley N° 8.196 de 2 de febrero de 1928.

La diferencia radica en el término de la residencia habitual que en este caso deberá ser de por lo menos quince años y que aquí, necesariamente, se exige probar familia constituida en la República.

Estos extranjeros, luego de cumplir con los requisitos exigidos, obtendrán un documento expedido por la Corte Electoral⁷, el que se extiende al solo efecto de su inscripción en el Registro Cívico Nacional, lo que podrán hacer en forma inmediata, siempre que en ese momento se encuentre abierto el período inscripcional⁸.

Nada impide que estas personas, luego de haberse incorporado al Registro Cívico Nacional amparadas en el artículo 78, tramiten la ciudadanía legal, y luego de obtenida y de pasar tres años de otorgada, se presenten a rectificar su inscripción cívica⁹, y así adquieran los derechos que la Constitución y las leyes otorgan a los ciudadanos legales.

Estas personas no pueden participar en plebiscitos, ya que estos refieren a la reforma de la Constitución, y la misma solo prevé que lo hagan los ciudadanos, sean estos naturales o legales. Además pueden constituir partidos políticos de acuerdo a lo previsto en el artículo 3° de la Ley N° 18.485 de 11 de mayo de 2009 al señalar que los partidos políticos son: *"asociaciones de personas sin fines de lucro, que se organizan a los efectos del ejercicio colectivo de la actividad política en todas sus manifestaciones"*¹⁰. Pueden también participar en iniciativas populares en materia legislativa nacional y departamental, así como en los casos de interposición de recursos de referéndum contra las leyes dictadas por el Poder Legislativo, conforme lo señalado en el artículo 79 de la Constitución.

IV. EJERCICIO DE LOS DERECHOS QUE OTORGA LA CIUDADANÍA LEGAL.

IV.1. Generalidades.

La Constitución de la República señala que los ciudadanos para poder ejercer los derechos que les otorga su ciudadanía, deben estar inscriptos obligatoriamente en el Registro

- 7 El certificado de residencia es el documento que acredita la residencia en el país de los extranjeros que no desean obtener la ciudadanía legal o no quieren esperar el plazo exigido de 3 años desde el otorgamiento de la ciudadanía para incorporarse en el Registro Cívico Nacional.
- 8 El mismo puede ser definido como el término establecido legalmente, durante el cual deben presentarse las personas aptas para votar a efectos de solicitar su incorporación al Registro Cívico Nacional. El artículo 75 de la Ley N° 7690 en la redacción dada por el artículo 5° de la Ley N° 17.690 de 26 de setiembre de 2003, dispone que en el mes de julio del año siguiente a toda elección nacional ordinaria se abrirá necesariamente el período inscripcional que durará sin interrupción, salvo que la imponga el desarrollo del período electoral de las elecciones extraordinarias que se puedan celebrar, hasta el 15 de abril del año en que se realicen las siguientes elecciones nacionales ordinarias. Dichas elecciones extraordinarias son las establecidas en el artículo 148 de la Constitución de la República.
- 9 Se entiende por rectificación la que tiene por causa la modificación que se ha operado en cualquiera de los datos contenidos en el recaudo utilizado para la inscripción o la que persigue la corrección de aquellos que se han escriturado en forma distinta a la que surge de los documentos presentados.
- 10 Para ampliar sobre el particular véase: TEALDI, Jean Paul. *"La inscripción de los partidos políticos"*, en Revista La Justicia Uruguaya, Tomo 150, Sección Derecho y Actualidad, Setiembre 2014, págs. 29-33.



Cívico Nacional. Los ciudadanos naturales nacidos en el territorio nacional basta con cumplir 18 años de edad e inscribirse en el Registro Cívico para poder ejercer los derechos que les otorga la ciudadanía.

En el caso de los ciudadanos naturales nacidos fuera del territorio hijos de padre o madre oriental se les exige que se avencinen en el territorio y se inscriban, debiendo obtener previamente el certificado de avencinamiento que otorga la Corte Electoral, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N° 16.021 en la redacción dada por la Ley N° 18.858¹¹.

Respecto de los ciudadanos legales la Constitución de la República señala que es necesario el ejercicio de los derechos que dicha ciudadanía otorga. Para ello deberán esperar el plazo de tres años y un día de otorgada la Carta para poder inscribirse en el Registro Cívico Nacional. Respecto del sufragio activo basta con la inscripción para que pueda sufragar en la calidad de ciudadano legal.

En el caso del sufragio pasivo, la Constitución prevé que para poder desempeñarse en determinados cargos es necesario, además el ejercicio previo en dicha condición, durante determinado tiempo. Esos plazos entendemos corren a partir de la inscripción efectiva en el Registro Cívico Nacional de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 77 ordinal 1°, y no desde el momento que la Carta fue otorgada.

La Carta señala que para diferentes cargos electivos se requiere ciudadanía legal: con tres años de ejercicio, para los miembros de las Juntas Departamentales (art. 264); con cinco años de ejercicio, para Representantes Nacionales (art. 90); con siete años de ejercicio para los Senadores de la República (art. 98); y con la misma cantidad de años para los cargos de Intendentes departamentales (art. 268).

En el Poder Judicial, la Constitución prevé ciudadanía legal: con dos años de ejercicio ser Juez de Paz (art. 247); con cuatro años de edad para ser Juez Letrado (art. 245); con siete años de ejercicio para los Ministros de los Tribunales de Apelación (art. 242); y con diez años de ejercicio para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia (art. 235).

En el caso de los Ministros de la Corte Electoral, si bien la Constitución no prevé los requisitos, por remisión de lo dispuesto en la Ley N° 7.690, se requieren los mismos requisitos que para ser Representante Nacional, es decir que para los ciudadanos legales se piden cinco años de ejercicio. Para ser Ministro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se requieren las mismas calidades que para ser Ministro de la Suprema de Justicia, es decir, ciudadanía legal con diez de ejercicio (art. 308). Para ser Ministro del Tribunal de Cuentas de la República se requiere ciudadanía legal con siete años de ejercicio (art. 208). Para ser Director de la Oficina de Planea-

miento y Presupuesto se requiere ciudadanía legal con siete años de ejercicio (art. 230).

Como puede apreciarse del cúmulo de normas constitucionales citadas, en todos los casos, se prevé el ejercicio de la ciudadanía legal con un plazo de tiempo determinado. Por tanto es necesario, que para que puedan desempeñar los mismos, que se cumpla con dichos plazos como condición sine qua non para poder acceder a dichos cargos, además de la edad que se necesita en cada caso.

IV.2. Sentencia sobre Jorge Venegas.

IV.2.1. Planteo del caso.

Los senadores José Amorín y Tabaré Viera formularon una denuncia señalando la "existencia de irregularidades en la última proclamación de los candidatos electos para integrar el órgano del que formamos parte, que pueden viciar las decisiones que el mismo adopte". Se plantea si el señor Jorge Venegas, proclamado "por el lema Frente Amplio, Sublema 'El Presidente Para Todos', sistema de suplentes respectivo, lista encabezada por el Ing. Agr. Eduardo Lorier, como primer titular el nombrado Lorier y como primer suplente respectivo el Dr. Jorge Venegas.", está en condiciones de integrar el Senado de la República si el mismo es convocado, de acuerdo a lo previsto en el artículo 98 de la Constitución. Consideraban además que el señor Venegas no reunía las cualidades necesarias para ocupar el cargo de al momento de la proclamación.

El Dr. Jorge Venegas, de nacionalidad chilena, al momento de presentada la denuncia en febrero de 2013, se encontraba inscripto en la Corte Electoral desde abril de 2004, al amparo del artículo 78 conforme certificado de residencia otorgado en esa fecha y simultáneamente le fue entregada la Carta de Ciudadanía de acuerdo a lo previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

Los denunciantes señalaron que "el artículo 75 de la Lex Fundamental establece que 'Los derechos inherentes a la ciudadanía legal no podrán ser ejercidos por lo extranjeros... hasta tres años después del otorgamiento de la respectiva carta' y consecuentemente, el Dr. Jorge Venegas recién estuvo en condiciones de ejercer los derechos de ciudadano legal en abril de 2007 y en tanto se hubiere inscripto en el Registro Cívico en tal calidad, mediante la rectificación de su inscripcional; aún en la hipótesis interpretativa más benévola para la situación del Dr. Venegas como candidato a Senador (aquella que sostuviera que el ejercicio de la ciudadanía comienza con la obtención de la carta), a la fecha de las elecciones nacionales de octubre de 2009, no tenía, bajo ninguna hipótesis, siete años de ejercicio de la ciudadanía legal como exige el artículo 98 de la Constitución de la República y por el juego de los artículos 75 y 98 del cuerpo normativo citado concluyen que los ciudadanos legales tienen la ciudadanía suspendida durante tres años (art. 75) y la Carta exige además siete años más de ejercicio (art. 98), por lo que en el mejor de los supuestos para el citado Venegas, éste podría estar habilitado para ejercer el cargo de Senador recién a partir de abril del año 2014".

IV.2.2. Fundamentos del fallo.

La Corte Electoral por mayoría señaló que la Constitución establece una clara y precisa distinción entre la ciudadanía y la residencia en los artículos 75 y 78 de la Constitución, así como los requisitos para acceder a los mismos.

¹¹ En tal sentido se expresó el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de Tercer Turno en Sentencia N° 80/2006, al señalar que quedan comprendidos dentro de la protección de los Tratados de Extradición a los nacionales uruguayos nacidos fuera del territorio, hijos de padre o madre oriental. Entendió la sede que quedan comprendidos dentro del concepto "súbdito de la Nación", entendiendo que equivale a "natural del país". Y señaló que "no corresponde exigir el actual 'avencinamiento' así como tampoco la inscripción en el Registro Cívico Nacional. Tales requisitos, establecidos en el artículo 74 de la Constitución, lo son a los efectos de la adquisición de la ciudadanía natural y el consiguiente ejercicio de los derechos políticos que la misma habilita". La Justicia Uruguaya, Tomo 137, Año 2008. Caso 137.007.



Dijo que el "ciudadano legal luego de concedida la Carta de Ciudadanía, tiene a los tres años de extendida la misma el derecho a inscribirse en el Registro Cívico Nacional y como tal ejercer el derecho al sufragio o sea ser elector, pero también y cumplido determinados años en el ejercicio de la ciudadanía ser elegible. Así para ser Representante Nacional se exige 5 años de ejercicio y para ser Senador 7 años". "El residente legal, tiene de inmediato el derecho a inscribirse en el Registro Cívico Nacional, o sea puede ser elector con una restricción: no podrá intervenir en plebiscitos ni reformas constitucionales y no puede ser elegible".

Respecto de los requisitos para ser Senador señaló que están establecidos en el artículo 98 de la Constitución: "Para ser Senador se necesita ciudadanía natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio, y, en ambos casos, treinta años de edad cumplidos".

Sobre cuándo deben analizarse los requisitos, entendió que "es al momento de la integración del Cuerpo que va a integrar, siempre y cuando se cumplan los requisitos en el período de Gobierno para el cual es llamado a ocupar el cargo. La Carta claramente dispone cuando una persona no puede ser candidato, impone restricciones o establece incompatibilidades". Como ejemplo señaló el artículo 100 de la Carta que refiere a las inelegibilidades para ser Senador de la República y el artículo 99 de la misma que hace aplicable a los senadores las incompatibilidades previstas para los Representantes Nacionales. Concluyen sobre el punto señalando que "es claro entonces que la Constitución al establecer la expresión 'Para ser...' se refiere al momento de ejercer el cargo".

Sobre la situación del denunciado señalan que: "señor Jorge Venegas, de acuerdo a los elementos que se tienen a la vista tramitó simultáneamente la Residencia Legal y la Ciudadanía Legal, pues cumplía con los requisitos exigidos en la Constitución para obtener ambos documentos: Certificado de Residencia y Carta de Ciudadanía. El 14 de abril de 2004, el señor Venegas se presenta a la Oficina Electoral Departamental de Montevideo y solicita su inscripción en el Registro Cívico Nacional, se incorpora al Registro aportando el único documento que al momento le permitía realizarlo cual era el Certificado de Residencia. El señor Venegas pudo en las elecciones de los años 2004 y 2005 sufragar pues es el único derecho que le permite la calidad de Residente Legal. ¿En qué condiciones se encontraba el señor Venegas en el año 2009? Era un residente Legal y un Ciudadano Legal con una carta de ciudadanía que data del año 2004, pero y aquí está el nudo de la cuestión el señor Venegas aún pasados los 3 años de expedición de la Carta no había concurrido a la Oficina Electoral departamental a expresar su voluntad de incorporarse al Registro Cívico como ciudadano legal. Podrán pensar algunos que el señor Venegas ya estaba incorporado y por lo tanto no era necesario su nueva manifestación de voluntad, ello no es correcto debió concurrir porque no existe en nuestro sistema la incorporación automática, todo depende del acto de voluntad de realizar tal inscripción, que para nuestra Reglamentación sería una rectificación o regularización y ello porque se mantendrá la misma serie y número original, pero ahora con el acto de voluntad se vincula entonces la inscripción cívica a la Ciudadanía".

Y culminan sentenciando que "el señor Venegas no pudo ser candidato en las elecciones nacionales de 2009 y ello porque no había concurrido como se expresó a la Oficina Electoral Departamental, a vincular su inscripción en el Registro Cívico a la condición de ciudadano legal, a pesar que desde el 14 de abril de 2007 estaba en condiciones de realizar tal acto de voluntad".

Sobre la proclamación entendieron que la misma es válida ya que fue dictada por el órgano competente en el marco y en el plazo que correspondía, pero "es ineficaz respecto al señor Venegas quien no reunía los requisitos necesarios ya que ni siquiera había comenzado a ejercer los derechos de la ciudadanía a que hace referencia el artículo 98".

La Corte Electoral falló, en mayoría, declarando que: "la proclamación contenida en el Acta N° 8758 de la Corte Electoral de 10 de setiembre de 2009 es válida pero ineficaz respecto al Dr. Jorge Venegas".

Fue suscrito por los Ministros Dr. Ronald Herbert, Dra. Margarita Reyes, Dr. Gustavo Silveira, Sandra Etcheverry y Dr. Alberto Brause. Discordes: Dr. Wilfredo Penco, Dr. Washington Salvo, Walter Pesqueira y Pablo Klappenbach.

IV.2.3. Análisis del fallo.

Corresponde señalar que si bien compartimos en términos generales los fundamentos de la sentencia en el caso Jorge Venegas, es preciso destacar algunas consideraciones que creemos de fundamental importancia.

En primer lugar, entendemos que para el ejercicio de la ciudadanía, tal como lo señalamos ut supra, es necesario la inscripción previa en el Registro Cívico Nacional y que la mera calidad de ciudadano natural o de ciudadano legal, no habilita al ciudadano para ejercer los derechos políticos que la Constitución otorga a esas calidades. Quien no llegue a inscribirse en el Registro Cívico Nacional jamás podrá ejercer siquiera el derecho al sufragio, ya que la inscripción en el registro Cívico es el primer acto de ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía, o si se "quiere, condición de ejercicio de esos derechos.

La inscripción en el Registro Cívico, en nuestro país, requiere de un acto voluntario. Por tratarse de un sistema no automático de inscripción en el Registro Electoral, como señala URRUTY, "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"¹². Solo la persona que revisite la calidad de ciudadano está legitimada para solicitar su inscripción en el Registro Cívico mediante una manifestación expresa de voluntad tendiente a esos efectos.

En segundo lugar, la inscripción que la persona haga en el registro Cívico Nacional acredita la calidad que la persona tiene. Si la persona se encuentra inscrita al amparo del artículo 78 de la Constitución de la República, acredita que se encontrará inscripto en calidad de elector no ciudadano y conforme a ello, podrá participar en las formas que la Constitución prevé expresamente. Tal y como señalamos, estas personas pueden a su vez tramitar además la Carta de Ciudadanía debiendo esperar el lapso de tres años ya referido.

En tercer lugar, el ciudadano que no se inscribe en el Registro Cívico, no puede ejercer derechos cívicos correspondientes a esa calidad. El ciudadano que para ejercer derechos cívicos de tal, esgrime su inscripción en el Registro Cívico por el artículo 78, los que hace, al decir de HERBERT, no es "otra cosa que ratificar que ejerce el derecho, como 'extranjero' residente y no como ciudadano, para lo cual hubiera debido efectuar su inscripción voluntaria en el Registro previamente".

12 URRUTY, Carlos. "Los Registros Electorales", en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Edit. I.I.D.H. y otros, Segunda Edición, México, 2007, págs. 472-473.



En cuarto lugar, la inscripción como ciudadano legal es incompatible con la inscripción como elector no ciudadano, puesto que en sustancia registran cosas diferentes. La inscripción anterior de una persona como elector no ciudadano, pierde razón de ser cuando la misma persona proceda a inscribirse al amparo del artículo 75 de la Constitución de la República.

En quinto lugar, el procedimiento que debiera haber seguido el señor Venegas es la rectificación de su inscripción cívica, de acuerdo a lo previsto por la Corte Electoral en la Circular 3014, a los efectos de acreditar su condición de ciudadano legal. La Corte Electoral no permite la doble inscripción en el Registro Cívico Nacional, por lo que la rectificación opera en estos casos, como la inscripción voluntaria como ciudadano -dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77, ordinal 1°)- obteniendo los derechos que ésta otorga. Mientras estas personas no procedan a realizar el acto voluntario (rectificación), no está habilitado Venegas para ejercer esos derechos.

En sexto lugar, la Constitución exige para los cargos electivos y no electivos ya señalados, la configuración de la totalidad de los requisitos para poder desempeñar efectivamente dichos cargos. Nada impide que un ciudadano sea proclamado incluso antes de haber llenado todos los requisitos, bajo condición de que dicha proclamación tendrá efectos recién en el momento en que se llenen todos los requisitos. Pero debe ocurrir durante el período en el cual fue electo. Esto no aplica al denunciado Venegas, puesto que a la fecha de las elecciones nacionales de 2009, cuando fue candidato al Senado de la República, aún no estaba inscripto en el registro como ciudadano legal, por lo que no se le podía computar el plazo de siete años de ejercicio de la ciudadanía legal, que prevé la Constitución de la República.

En séptimo lugar, como ya adelantáramos, entendemos que el momento que debe computarse el plazo de ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía legal es el momento de la inscripción en el registro Cívico Nacional, o en la especie desde el momento en que el señor Venegas realice la rectificación de su inscripción con las formalidades señaladas ut supra. Incluso aquellos inscriptos al amparo del artículo 78 tampoco podrán integrar Comisiones Receptoras de Votos, aun cuando sean citados como profesores de la enseñanza terciaria en organismos dependientes del Estado, puesto que la Ley 7.812 prevé dentro de los requisitos la calidad de ciudadano, pudiendo ser o funcionarios públicos; o escribanos públicos; o si no alcanzan, ciudadanos naturales o legales que sepan leer y escribir.

En octavo lugar, entendemos que corresponde rectificar la proclamación efectuada por la Corte Electoral como senador suplente al doctor Jorge Venegas, ya que el mismo no podría siquiera haber sido candidato puesto que carecía de una de las calidades fundamentales: estar inscripto como ciudadano legal en el Registro Cívico Nacional.

IV.3. Sentencia sobre María Sara Ribero.

IV.3.1. Planteo del caso.

El 28 de enero de 2013 la Corte Electoral recibió una denuncia contra la señora María Sara Ribero quien se desempeñaba por esos días como Intendente interina de Montevideo, por ausencia de la titular. En dicha denuncia se estable-

cía que la señora Ribero se encontraba inscripta en la Corte Electoral al amparo del artículo 78 de la Constitución de la República, por lo que carecía de uno de los requisitos válidos para el ejercicio del cargo de Intendente (ser ciudadano natural o legal con siete años de ejercicio).

El Comité Ejecutivo Departamental del Partido Colorado en Montevideo, en calidad de denunciante, solicitó a la Corte que procediera al "análisis de la situación y estableciera si correspondía o no la inhabilitación para el ejercicio del cargo de Intendente de Montevideo y de cualquier otro cargo público, por violar la Constitución".

La Corte Electoral señaló que la denunciada nació en la República Argentina en la ciudad de Mar del Plata el 5 de setiembre de 1943; que se le había otorgado Carta de Ciudadanía el 2 de abril de 1987; y que tramitó y obtuvo Certificado de Residencia entregándosele el 7 de noviembre de 1988. Asimismo se constató que la misma se encontraba inscripta en el Registro Cívico Nacional desde el 7 de noviembre de 1988, utilizándose a dichos efectos el Certificado de Residencia señalado.

Dejó constancia además que la señora María Sara Ribero ejerció funciones públicas desde 1990, siendo candidata a ocupar cargos electivos en forma sucesiva desde el año 1994, habiéndolos desempeñado efectivamente hasta la actualidad.

IV.3.2. Fundamentos del fallo.

Si bien la Corte Electoral debería haber fallado de igual forma que en el caso Venegas, ésta entendió (con Ministros que formaron mayoría en el caso anterior), que se adiciona "un factor especial de realidad que incide en forma relevante. Ese factor de realidad que se entrelaza con el jurídico consiste en que la impugnada Sra. María Sara Ribero ha mantenido y mantiene una actividad política, pública, notoria y continuada en esta República desde hace más de un par de decenios, habiendo ejercido cargos públicos y de gobierno de importancia, con la tolerancia de todo el sistema político -incluyendo esta Corporación- durante décadas".

Señaló además "que hay veces en que las normas, correctamente aplicadas, conducen a un resultado que claramente no llega a ser satisfactorio cuando éste se confronta con la finalidad de aquéllas; siendo principio de sentido común que el resultado de la aplicación de la norma jurídica no puede contradecir su propia ratio".

"Que esta Corte Electoral entiende sin embargo que la aproximación a la cuestión referida a las condiciones de ejercicio de la ciudadanía, debe ser algo diferente en esta especie, en mérito al factor de la realidad que, a diferencia del caso anteriormente resuelto, se configura en el presente. Se trata de que desde hace más de un par de décadas, la ciudadana legal Sra. María Sara Ribero ejerce regularmente o de hecho, pero en forma pública, notoria y sin solución de continuidad, derechos cívicos como tal (esto es, como ciudadana legal), habiendo desempeñado efectivamente funciones públicas o de gobierno que solo hubiese podido ejercer en calidad de ciudadana en ejercicio. En una calificación no técnica pero sí gráfica se podría decir que se configura una "posesión notoria" de esta calidad".

Sostuvo que "de aplicarse la normativa en base al criterio con el cual se resolvió el aludido caso anterior (aún correctamente, como entiende esta Corporación en mayoría), resultaría que una ciudadana legal que habiendo ejercido una actividad



cívica pública, notoria y continua en esa calidad, siendo candidata en varias ocasiones y habiendo ocupado cargos públicos de importancia en forma sucesiva durante un lapso de más de veinte años, no llegaría a computar al presente ni un solo día de ejercicio de los derechos cívicos que le otorga la calidad de ciudadano legal, adquirida en el año 1987, por no haber cumplido el requisito (formal) de rectificar su original inscripción en el Registro Cívico Nacional".

"Que la alternativa referida tiene un algo de maniqueísmo al tener que optarse por la aplicación de la normativa que en mayoría considera correcta u otorgar valor (validez y eficacia) a una realidad que ha sido tolerada por el sistema político y que los electores han dado por cierta en virtud de esa repetición, desde que las opciones para esa decisión no admiten grados: o se inclina por la realidad o se inclina por el requisito formal considerado relevante por el sistema normativo electoral. Traducida la alternativa concreta a la especie, se expresaría así: o se reconoce que la ciudadana María Sara Rivero ha ejercido en las últimas dos décadas derechos que le confiere su ciudadanía, o se decide que la misma nunca ha llegado a ejercer tales derechos por no haber cumplido con el acto voluntario que funge de condición".

Y concluyó que *"la inscripción o la 'rectificación de inscripción' (en la hipótesis de previa inscripción de acuerdo con el art. 78 de la Constitución) en el Registro Cívico, es un acto voluntario del ciudadano, indicativo de que hará ejercicio de los derechos cívicos que le confiere la Constitución, en particular elegir, ser elegido y desempeñar cargos públicos. Cuando por defecto del control que hubiese debido efectuarse oportunamente, el ciudadano asume de hecho públicamente la calidad de elegible con apariencia de legitimidad frente a los electores, y esta situación abarca un lapso relevante de varios períodos electorales de modo que la notoriedad del hecho le confiere una apariencia de legitimidad que podría inducir en error al elector, la realidad que condiciona al cuerpo electoral debe prevalecer. Aún reconociendo que el cumplimiento de las formas y los procedimientos son muy importantes en cualquier proceso electoral, hay circunstancias excepcionales en que la repetición por décadas de una conducta a ciencia y paciencia de quienes debieron efectuar el control de su regularidad, deviene una realidad que supera el requisito formal por importante que este sea".*

Y falló declarando: *"1.º - Que la Sra. María Sara Ribero ejerce sus derechos de ciudadana legal, en lo pertinente, desde el 2 de abril de 1990. 2.º) Ratificar la proclamación de la misma efectuada por la Junta Electoral de Montevideo, según Resolución de 27 de mayo de 2010. 3.º) Exhortarla a presentarse a efectuar el trámite de rectificación de su inscripción en el Registro Cívico Nacional dentro de un plazo breve".*

El mismo fue suscrito por el Dr. Ronald Herbert, Dr. Wilfredo Penco, Dr. Washington Salvo, Walter Pesqueira y Pablo Klappenbach. Discordes: Dra. Margarita Reyes, Dr. Gustavo Silveira, Sandra Etcheverry y Dr. Alberto Brause.

IV.3.3. Análisis del fallo.

Antes de analizar el fallo sobre el caso María Sara Ribero, entendemos que tanto este caso como el del doctor Jorge Venegas, tienen las mismas características, por lo que hacemos extensivo todos los argumentos de análisis allí expresados, y por tanto debiera haberse fallado de igual forma.

Sin embargo y teniendo presente lo resuelto por la Corte Electoral en otra mayoría creemos conveniente realizar

algunas puntualizaciones, por entender que dicho fallo es violatorio de la Constitución de la República.

En primer lugar, la Corte Electoral, reconoció que debiera haber fallado igual que en el caso Venegas, pero adicionó un factor: la realidad. La señora María Sara Ribero ejerció durante más de veinte años cargos electivos de forma irregular que de acuerdo a su inscripción cívica no le correspondía ejercer. En efecto la señora María Sara Ribero se encontraba inscrita al amparo del artículo 78 de la Constitución desde el año 1987, no habiendo concurrido a modificar la misma hasta la fecha de la sentencia.

En segundo lugar, entendió que entre la aplicación de la Constitución de la República o la de otorgar valor *"a una realidad que ha sido tolerada por el sistema político y que los electores han dado por cierta en virtud de esa repetición, desde que las opciones para esa decisión no admiten grados: o se inclina por la realidad o se inclina por el requisito formal considerado relevante por el sistema normativo electoral"*, correspondía aplicar el principio de la supremacía de la realidad. Es decir que la Corte Electoral no aplicó la Constitución de la República, pues la conclusión hubiera sido la que la mayoría de la Corporación declara: *"que la misma nunca ha llegado a ejercer tales derechos por no haber cumplido con el acto voluntario que funge"* la condición de ciudadana legal.

En tercer lugar, no compartimos el argumento expresado sobre la tolerancia de dicha situación del sistema político e incluso de la propia Corte Electoral. En efecto una vez que la situación fue detectada por parte de un partido político, éste procedió a realizar la denuncia pertinente ante la Corporación a los efectos de que resolviera en consecuencia. No es posible señalar que la tolerancia fue a cabal conocimiento de la situación de la inscripción de la señora Ribero, puesto que al comprobarse fue comunicada a la Corte Electoral.

Tampoco es de recibo señalar la tolerancia de la propia Corte Electoral, ya que la misma se debió a la falla de los procedimientos internos en el registro de hojas de votación durante más de 20 años. Incluso existe una falla respecto del personal que realiza el contralor de los Órganos Deliberativos Departamentales, cuando estos actúan como Colegio Elector, al elegir a los candidatos a Intendentes y sus respectivos suplentes, por parte de los partidos políticos. Es allí donde debe controlarse que las personas proclamadas por los colegios electores, tienen los requisitos para ser candidatos, es decir con la presentación de la credencial cívica de los mismos, queda constatada al menos la calidad de ciudadano. Lo que en la especie no sucedió.

En cuarto lugar, no compartimos que deba aplicarse *"el principio de supremacía de la realidad para componer el resultado insatisfactorio (por contradictorio) de la aplicación de la norma, como un principio de Derecho que se impone al factor normativo por su propia naturaleza y que en la especie tiende además a proteger la voluntad del elector"*. No es posible decir que el principio de *"primacía de la realidad"* es un principio de Derecho que se imponga a la norma, puesto que la norma que se aplica es la Constitución de la República. En materia constitucional no es posible señalar la existencia de principios de Derecho que se encuentran por sobre la Constitución, a pretexto de no aplicar sus disposiciones.

La Constitución prescribe las bases de la nacionalidad y ciudadanía en las condiciones que señala la Sección III, por lo que no es posible apartarse por la vía jurisdiccional de lo que



ella prescribe. El argumento de la realidad, hace que los Ministros firmantes violen gravemente la Constitución de la República, y que lo dejen asentado en la propia sentencia revela el conocimiento de la decisión que tomaron.

En quinto lugar, no es válido que cuando por defecto del control que hubiese debido efectuarse oportunamente, la persona asume de hecho públicamente la calidad de elegible con "apariencia" de legitimidad frente a los electores, y esta situación abarca un lapso relevante de varios períodos electorales de modo que la notoriedad del hecho le confiere una "apariencia" de legitimada que podría inducir en error al elector, la realidad que condiciona al cuerpo electoral debe prevalecer.

Sin lugar a dudas la señora María Sarà Ribero no estaba en "apariencia" legitimada para ser candidata por la sucesión de haberlo sido durante años. La denunciada estaba en conocimiento de su situación inscripcional, máxime cuando la propia persona tiene un documento, la credencial cívica, que señala que se encontraba inscrita como electora no ciudadana. Este hecho además queda demostrado puesto que la mencionada no pudo jamás desde que se inscribió en el Registro Cívico Nacional, participar en actos de plebiscito, puesto que de acuerdo a la Constitución están reservados a los ciudadanos.

Por tal motivo la señora Ribero sufragó, en todas las instancias de elecciones nacionales en las que se sometieron decisiones a plebiscitos en calidad de observada por estar inscrita al amparo del artículo 78, tal como señalaron los denunciadores ante la Corte Electoral. Esto quedó demostrado en la copia de la cuaderneta de la elección nacional de 2009 en la que quedó asentado que la denunciada sufragó observada al amparo del artículo señalado.

En sexto lugar, la admisión por parte de la Corte Electoral de la omisión del control de la regularidad que se debió realizar en todas las instancias que se presentó la denunciada, no puede superar el requisito formal de la inscripción, previsto en el artículo 77 que constituye una de las bases fundamentales del sufragio, como lo es, la inscripción obligatoria en el Registro Cívico Nacional.

En séptimo lugar, no compartimos el fallo que indicó que la señora María Sara Ribero ejerce los derechos de ciudadanía legal desde el 2 de abril de 1990, fecha en la que se cumplió los tres años de otorgada la Carta de Ciudadanía, por los argumentos expresados.

V. LA SUSPENSIÓN DE LA CIUDADANÍA.

V.1. Generalidades.

La ciudadanía natural es irrevocable, por lo que nunca se pierde, pero su ejercicio puede ser suspendido si se configuran las causales establecidas por la Constitución de la República.

Las causales de suspensión de la ciudadanía se encuentran reguladas en el artículo 80 de la Constitución: "1º) Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente. 2º) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría. 3º) Por no haber cumplido dieciocho años de edad. 4º) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena. 5º) Por el ejercicio habitual de ac-

tividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7º del artículo 77. 6º) Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución. 7º) Por la falta superviniente de buena conducta exigida en el artículo 75".

Estas causales aplican también a la ciudadanía legal, siendo las últimas dos de aplicación exclusiva para los ciudadanos legales.

Cuando las personas tienen suspendida su condición de ciudadanos, no pueden ejercer el derecho al sufragio debiendo en consecuencia inhabilitarse su inscripción en el Registro Cívico, retirándose del legajo de las hojas electorales y del Padrón de electores hasta tanto sus titulares recuperen el ejercicio de la ciudadanía.

Esta eliminación momentánea del Padrón de habilitados no implica la exclusión de la inscripción cívica ni el retiro de las piezas correspondientes de los Archivos, nacional y departamental, salvo el desplazamiento de la hoja electoral dentro del Registro respectivo, manteniéndose vigente a todos los demás efectos administrativos (renovación, traslados, etc.).

De acuerdo a lo establecido originalmente en la Ley N° 7.690 la pérdida o suspensión de los derechos ciudadanos eran causal de exclusión que se procesaban al igual que otras causales, mediante juicios pudiendo concluir excluyendo del Registro las inscripciones cuestionadas por ese motivo¹³.

Posteriormente, la Ley N° 8070 de 23 de febrero de 1927, creó el Registro de Inhabilitados que funciona dentro de la Oficina Nacional Electoral, integrado con el conjunto de documentos (prontuarios) y fichas dactiloscópicas correspondientes a las personas comprendidas en las causales que determinan los numerales 1º, 3º y 4º del artículo 125 de la Ley N° 7.690¹⁴.

Por su parte, la citada Ley N° 8.070 establece que en esos casos las inscripciones no sean excluidas sino que, una vez certificada la causal respectiva, la Corte Electoral declara en suspenso la inscripción ordenando el pase de la hoja electoral al sector Inhabilitados del Registro Electoral y el consiguiente retiro de la inscripción del Padrón de habilitados.

Al desaparecer la causal motivante de la inhabilitación antes de los setenta y cinco días previos a las elecciones nacionales previstas en el numeral 9º del inciso primero del artículo 77 de la Constitución, la Corte Electoral dispone -previo

13 Sobre juicios de exclusión puede verse: TEALDI, Jean Paul. "La función jurisdiccional de la Corte Electoral en materia de depuración del Registro Cívico Nacional. Los Juicios de Exclusión", Tribuna del Abogado N° 181, Enero-Marzo de 2013, editada por el Colegio de Abogados del Uruguay. Montevideo, Uruguay, págs. 25-29.

14 Ley N° 7.690, Artículo 125.- "Son causa de exclusión permanente o transitoria, las tachas siguientes: 1º.- Ineptitud física o mental, que inhabilite para obrar libre y reflexivamente. (...) 3º.- Hallarse legalmente procesado en causa criminal, de la que pueda resultar pena corporal. Esta causal no podrá oponerse, en el caso de que el procesado hubiese obtenido la libertad bajo fianza o caución juratoria. 4º.- Haber sido condenado por sentencia ejecutoriada que imponga pena de penitenciaría, o de la inhabilitación para el uso de los derechos políticos. La inhabilitación durará el tiempo de la condena".



informe de la Oficina Nacional Electoral¹⁵-, la correspondiente rehabilitación.

V.2. Sentencias del caso Fernando Lorenzo.

V.2.1. Planteo de los casos.

Con motivo del registro de hojas de votación¹⁶ para las elecciones nacionales de 2014, la hoja de votación N° 99738 del Lema Frente Amplio, en el departamento de Montevideo, incluyó como primer titular a la Cámara de Representantes al Economista Fernando Lorenzo. El mencionado ciudadano fue procesado en el mismo año, por el delito de abuso de funciones por parte del Juzgado Letrado en lo Penal del crimen Organizado de Segundo Turno.

En dos instancias distintas, una por el señor Ope Pasquet, y otra por un grupo de ciudadanos encabezados por Cesar Vega, interpusieron por separado, oposición al registro de la hoja de votación ante la Junta Electoral de Montevideo, dentro del plazo previsto legalmente una vez aprobada para su publicación. En ambos casos la Junta decidió no hacer lugar a la oposición al registro de la hoja señalada.

Por error de procedimiento, la Corte Electoral recibió ambas peticiones, ya que la Junta Electoral entendió que se habían presentado como recursos y no como mera oposición. Detectada la irregularidad la Corporación dispuso que se les notifique de la resolución de la Junta Electoral, no haciendo lugar a la oposición al registro.

Una vez notificados, se presentaron los recursos de reposición ante la Junta Electoral y de forma subsidiaria de apelación ante la Corte Electoral. La Junta Electoral resolvió en ambos casos que el Economista Fernando Lorenzo "se encuentra en condiciones de ser elegible y elector, lo que presupone la consulta al padrón de electores para las elecciones nacionales a realizarse el próximo 26 de octubre y también al Registro de Inhabilitados de la Oficina Nacional Electoral".

V.2.2. Sentencia N° 27.220 de dos de octubre de 2014.

En la denuncia del doctor Ope Pasquet, señaló que: "A.- La Junta Electoral de Montevideo no expresó los fundamentos de la decisión impugnada. B.- La circunstancia de que no se haya comunicado por el Juzgado correspondiente el procesamiento del Ec. Lorenzo es irrelevante a los fines de la inhabilitación en tanto se trata de un hecho público y notorio que exime la noticia o información oficial del caso. C.- No es relevante que el encausado lo haya sido sin prisión, bastando que se encuentre procesado 'en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría'. 'No aplicar pena de prisión no es necesariamente un indicio de que no recaerá pena de penitenciaría; puede significar simplemente que se estima que no hay peligro de que el encausado, de permanecer en libertad huya o ponga obstáculos a la investigación'. D.- En suma, 'lo que importa es la posibilidad de que se imponga pena de penitenciaría' (... en causa criminal

de que pueda resultar pena de penitenciaría...) y esa posibilidad innegablemente existe".

La Corte Electoral no compartió los argumentos esgrimidos por el denunciante, -en opinión que coincidimos- sobre la falta de comunicación a dicho organismo por parte del Juzgado Letrado en lo Penal del Crimen Organizado, la Corte entiende que corresponde aplicar lo dispuesto por el artículo 215 de la Ley N° 7.690 en tanto estableció que "Los Actuarios de los Juzgados y Tribunales quedan obligados a enviar mensualmente a la Corte Electoral certificación de la parte dispositiva de toda sentencia ejecutoriada o auto procesal que signifique o declare la suspensión o pérdida de los derechos políticos de los ciudadanos, así como de toda sentencia absolutoria, auto de excarcelación o resolución que signifique o declare terminación de la suspensión de la ciudadanía". Citan además la opinión de JIMENEZ DE ARECHAGA, URRUTY y KORSENIK, que coinciden en la necesidad de la comunicación por parte de las autoridades judiciales de las sentencias que impliquen la suspensión de los derechos inherentes a la ciudadanía, así como las que impongan la rehabilitación respectiva.

Sobre la notoriedad del procesamiento del denunciado la Corte Electoral entendió que no es posible suplir la formalidad de la comunicación judicial impuesta por la Ley, para aplicar la suspensión de la ciudadanía, como pide el denunciante.

Respecto de la irrelevancia de que el encausado haya sido procesado sin prisión, puesto que el artículo 80 inciso segundo dispone la suspensión de la ciudadanía a los que tengan la condición de legalmente procesado en causa criminal de la que pueda resultar pena de penitenciaría, señaló la Corporación "el mencionado artículo e inciso hace mención al 'procesado en causa criminal de la que pueda resultar pena de penitenciaría'. Este giro no puede ser interpretado como asimilado a procesado por un delito que tenga pena de penitenciaría. La raigambre liberal de la Constitución Nacional tampoco autoriza a interpretar una limitante al ejercicio de los derechos políticos de manera indeterminada e independiente de la conducta concreta del ciudadano involucrado. La expresión causa criminal debe ser entendida como el conjunto de circunstancias objetivas (hechos) y subjetivas (dolo o culpa) que la conforman y determinan el procesamiento correspondiente por la presunta infracción a un tipo penal concreto. Es precisamente ese cúmulo de circunstancias el que constituye la causa y de su análisis, al dictarse el procesamiento, es de donde puede estimarse o no que pueda recaer pena de penitenciaría. Razones de seguridad jurídica y electoral impiden recalcular cotidianamente las altas y bajas del padrón electoral al son de las vicisitudes de un proceso iniciado pero inconcluso. Corresponde, por ende la estimación judicial de dichas circunstancias concretas de la causa al momento del procesamiento, para que -en juicio siempre condicional- se considere que 'pueda resultar pena de penitenciaría', determinante a su vez de la suspensión de la ciudadanía".

Señaló la Corte, citando a URRUTY, que si bien "el constituyente entendió que a quien fuera legalmente procesado en causa de la que pueda resultar pena de penitenciaría debe serle suspendida la ciudadanía" no puede dejarse de tomar "en cuenta que el otorgamiento de la libertad provisional está descartando la aplicación de la pena de penitenciaría, y si en el proceso se encontraran pruebas suficientes como para revertir el criterio del Juez que otorgó la libertad provisional, recaería la sentencia de condena y la inhabilitación derivaría, entonces, no del auto de procesamiento sino de la sentencia de condena".

15 La Oficina Nacional Electoral, de acuerdo al artículo 40 de la Ley N° 7.690, tiene "a su cargo la organización, clasificación y custodia del Registro Cívico Nacional y del Archivo Nacional Electoral y la realización de todas las operaciones electorales que de acuerdo con esta ley le fueran encomendadas por la Corte Electoral".

16 Sobre el registro de hojas de votación, véase: TEALDI, Jean Paul. "La regulación actual de los partidos políticos", en Revista de Derecho Público N° 39, Enero-Julio 2011. Edit. FCU, págs. 133-135.



En el mismo sentido "se pronuncia el Dr. Ruben Correa Freitas, Profesor de Derecho Constitucional de la UDELAR) en opinión brindada al diario 'El País' de fecha 27 de setiembre pasado (pág. A9), de acuerdo a lo siguiente: el procesamiento del Ec. Fernando Lorenzo 'fue sin prisión y en la medida que ello fue así, es porque el juez entendió que no habrá de recaer pena de penitenciaría (superior a los veinticuatro meses) y ese es el requisito que hace suspender la ciudadanía'".

Para culminar la Corte Electoral estableció que la práctica del Registro de Inhabilitados se concilia con lo expresado anteriormente. En efecto, el mismo solicita a la Corporación la inhabilitación solo cuando recibe el oficio del Juzgado de que se trate y siempre que el mínimo de la pena del delito imputado sea de penitenciaría. "Un tratamiento que no se conciliara con dicha práctica supondría la aplicación de temperamentos diferentes lo que no consulta la normalidad de las situaciones y a todas luces resulta falto de equidad. Un criterio se aplicaría, entonces, a quienes son personas desconocidas y otro a quienes por la función que desempeñaron y por haber protagonizado hechos de manifiesta notoriedad, son públicamente conocidos. Si así se procediera se violentaría el principio de igualdad de impostación aristotélica (artículo 8° de la Constitución de la República) fundamento, además, del constitucionalismo democrático".

Por los argumentos esgrimidos la Corte Electoral falló desestimando el recurso interpuesto por el ciudadano Ope Pasquet. Suscrito por el Dr. Jose Arocena, Dr. Wilfredo Penco, Dra. Margarita Reyes, Dr. Gustavo Silveira, Walter Pesqueira, Pablo Klappenbach y Sandra Etcheverry. Discorde: Dr. Alberto Brause.

La discordia del Ministro Dr. Alberto Brause, que es igual en la sentencia 27.221, basa sus argumentos en compartir los fundamentos expresados en su totalidad por el denunciante: "Que el numeral 2 del artículo 80 de la Constitución consagra que la ciudadanía se suspende por el hecho que exista un proceso penal promovido en que pueda recaer pena de penitenciaría. Que las razones prácticas de la comunicación previa del Poder Judicial en causas radicadas en Juzgados con competencia penal es innecesaria cuando se trata de procesos de pública notoriedad como es el caso en estudio. Que se configura en la especie la hipótesis de suspensión de la ciudadanía tipificada en el numeral 2 del artículo 80 de la Constitución al candidato Fernando Lorenzo incluido en la hoja de votación 99738 del Frente Amplio en el departamento de Montevideo. Que mientras permanezca el candidato Fernando Lorenzo figurando en dicha hoja de votación la Corte Electoral debe negar el registro de la misma".

V.2.3. Sentencia N° 27.221 de ocho de octubre de 2014.

Por su parte en la denuncia encabezada por Cesar Vega señalaron: "A.- La Junta Electoral de Montevideo, no fundó adecuadamente la resolución que no hizo lugar a la oposición ante ella deducida ni dio vista al Ec. Fernando Lorenzo para que este efectuara sus descargos. B.- Los comparecientes, a la sazón y según afirman, habrían actuado por una suerte de subrogación de lo que debió ser una actuación de oficio de los órganos de justicia electoral con la finalidad de iniciar un juicio de exclusión al nombrado candidato. C.- Este, por razones de exégesis constitucional (artículos 80, numeral 2° y 90 de la Constitución de la República) y porque de su procesamiento puede recaer pena

máxima de penitenciaría, debió ser suspendido en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. D.- Asimismo que en 'estos casos' y de conformidad con el artículo 215 de la Ley de Registro Cívico, N° 7690, de 9 de enero de 1974, existe la obligación de comunicarlos por parte de los Actuarios de los Juzgados y Tribunales, a la Corte Electoral".

La Corte Electoral repite los mismos argumentos esgrimidos en la Sentencia N° 27.220, pero agrega a las opiniones citadas en dicho fallo, lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución de la República: "En cualquier estado de la causa criminal de que no haya de resultar pena de penitenciaría, los Jueces podrán poner al acusado en libertad dando fianza según la ley". "Dicho artículo utiliza como el 80 del mismo cuerpo normativo la expresión 'causa criminal'. La posibilidad de la excarcelación del procesado, en tanto lo es sin prisión, requiere de la apreciación judicial de que no habrá de recaer pena de penitenciaría, la misma que en la causa quita mérito a la suspensión de la ciudadanía".

V.2.4. Análisis de los fallos.

Debemos señalar que compartimos ambas sentencias suscritas por la mayoría de la Corte Electoral respecto del ciudadano Fernando Lorenzo. En efecto, el procesamiento por abuso de funciones tipificado por el Juzgado Letrado en lo Penal del Crimen Organizado, no implica la suspensión de los derechos inherentes a la ciudadanía en el sentido que establece el artículo 80 ordinal segundo de la Constitución.

En primer lugar, debemos señalar que la Junta Electoral de Montevideo no procedió de acuerdo a lo previsto por las leyes electorales en materia de oposición al registro de hojas de votación. La Junta entendió que la oposición se realizaba mediante un recurso y por tanto lo trató como tal, franqueando una presunta apelación inexistente, con el fin de realizarlo rápidamente.

En segundo lugar, compartimos con la Corte Electoral sobre la necesidad de comunicación de las sentencias que impongan la suspensión de los derechos inherentes a la ciudadanía, por parte de las autoridades judiciales. En tal sentido y sobre la depuración de los Registros Electorales, URRUTY señaló que "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. (...) 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". Así lo prevé expresamente el artículo 215 de la Ley de Registro Cívico Nacional.

En tercer lugar, es importante resaltar que la notoriedad del procesamiento señalada por los denunciantes, es contraria a la práctica realizada por el Registro de Inhabilitados de la Oficina Nacional Electoral. Si para los ciudadanos comunes, el procedimiento de la inhabilitación y la consiguiente suspensión se genera a raíz de la comunicación de los juzgados penales, no es posible discrimina a las personas cuya notoriedad pública implique un trato desigual. Está con-

17 URRUTY, Carlos. ob. cit., págs. 479-480.



cepción es violatoria del artículo 8 de la Constitución de la República, tal como lo señaló la Corporación, en posición que compartimos.

En cuarto lugar, es acertada la posición respecto de la cual si la Justicia Penal lo procesó sin prisión al ciudadano Fernando Lorenzo es porque tiene la convicción el juez que no lo va a condenar con pena de penitenciaría, tal como sostiene el Profesor Ruben CORREA FREITAS. Esta posición además se sustenta en lo dispuesto por la Ley N° 16.058, de 27 de agosto de 1989, modificativa del artículo 1° la Ley N° 15.859, de 31 de marzo de 1987 establece que *"Además de los casos previstos en el artículo 71 del Código Penal podrá no disponerse la prisión preventiva del procesado cuando concurren, simultáneamente, las siguientes circunstancias: a).- Si fuere presumible que no habrá de recaer, en definitiva, pena de penitenciaría..."*.

Y en quinto lugar, es correcto mantener por tanto la resolución de la Junta Electoral de Montevideo, en el sentido de que el señor Fernando Lorenzo está habilitado para figurar en la hoja de votación N° 99.738 del Lema Frente Amplio, ya que el procesamiento por el delito de abuso de funciones no lo inhabilitó para el ejercicio de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA.

- CORREA FREITAS, Ruben. *"Nacionalidad y ciudadanía en el régimen constitucional uruguayo"*. Revista La Justicia Uruguaya, Tomo 89, 1984, Sección Doctrina, págs. 11 y ss.
- CORREA FREITAS, Ruben. *"Derecho Constitucional Contemporáneo"*. Tomo I. Cuarta Edición, F.C.U., 2013.
- CORREA FREITAS, Ruben. *"Estudios de Derecho Público"*. Editorial MAGRO, 2013.
- HORRACH MIRALLES, Juan Antonio. *"Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos"*, en Revista Factotum N° 6, 2009, págs. 1-22.
Disponible en: http://www.revistafactotum.com/revista/f_6/articulos/Factotum_6_1_JA_Horrach.pdf
- JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Justino. *"La Libertad Política"*, Librería Nacional, 1884.
- JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino. *"La Constitución Nacional"*, Edición Cámara de Senadores, Tomo I, 1992.
- JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Justino. *"Significación del vocablo 'uruguayo'"*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Tomo 55, N° 1-2.
- RISSE FERRAND, Martín. *"Derecho Constitucional"*. Tomo I, F.C.U., 2006.
- SANDONATO DE LEÓN, Pablo. *"Nacionalidad y extranjería en el Uruguay. Un estudio normopolítico"*. Revista de Derecho de la UCUDAL N° 3, 2008, págs. 175-243.
- TEALDI, Jean-Paul. *"La regulación actual de los partidos políticos"*, en Revista de Derecho Público N° 39, Enero-Julio 2011. Edit. FCU, págs. 109-136.
- TEALDI, Jean Paul. *"Requisitos para la inscripción de ciudadanos naturales hijos de padre o madre oriental. Modificaciones introducidas por la Ley N° 18.858"*, en Revista de Derecho Público N° 41, Enero-Julio 2012. Edit. FCU, págs. 113-118.
- TEALDI, Jean Paul. *"La función jurisdiccional de la Corte Electoral en materia de depuración del Registro Cívico Nacional. Los Juicios de Exclusión"*, Tribuna del Abogado N° 181, Enero-Marzo de 2013, editada por el Colegio de Abogados del Uruguay. Montevideo, Uruguay, págs. 25-29.
- TEALDI, Jean Paul. *"Reglamentación de la Corte Electoral en materia de acercamiento de los ciudadanos naturales nacidos en el extranjero, hijos de padre o madre oriental"*, en Tribuna del Abogado N° 189, Agosto-Setiembre 2014, págs. 20-24.
- TEALDI, Jean Paul. *"La inscripción de los partidos políticos"*, en Revista La Justicia Uruguaya, Tomo 150, Sección Derecho y Actualidad, Setiembre 2014, págs. 29-33.
- URRUTY, Carlos. *"Los Registros Electorales"*, en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Edit. I.I.D.H. y otros, Segunda Edición, México, 2007, págs. 463-486.
- VENDRELL FERRER, Eudald. *"La Nacionalidad y el 'Ius Soli'"*. Revista Jurídica de Cataluña, Año 80, N° 4, Octubre-Diciembre, 1981.