

Administrando la Ciudadanía: el rol de las Juntas Electorales en Uruguay (1887-1924)

Mag. Alexandre Bazilio¹

Resumen: Este artículo tiene como objeto de estudio las Juntas Electorales, órganos electivos creados en Uruguay en 1887 y que tenían como característica peculiar la especialización de la administración electoral. Antes de ese momento, las principales autoridades que gestionaban el sufragio eran las Juntas Económico-administrativas y los jueces de paz, que también eran responsables de tareas en otros ámbitos. A lo largo del texto, discuto los cambios por los cuales pasaron la máquina electoral del país, la inserción de las Juntas Electorales en esa estructura y el modo cómo sus tareas fueran realizadas, con el objetivo de entender los sentidos y límites que dicha transformación tuvo para la ciudadanía del país. Por ende, se reconoce que el tipo de administrador electoral podía influir directamente en la relación entre población y sufragio. Como fuentes, son utilizados la legislación, los diarios de sesiones parlamentarias y los oficios enviados por las Juntas Electorales al Ministerio de Gobierno. La franja temporal de la investigación termina en 1924, cuando la creación de la Corte Electoral disminuiría significativamente el número de funciones electorales de las Juntas.

Palabras de referencia: Juntas Electorales; Ciudadanía; Uruguay.

“Las Juntas, como es sabido, son, en nuestro sistema eleccionario, autoridades que tiene a su cargo la dirección, casi exclusiva, del ejercicio del derecho electoral” – senador Carlos A. Berro – 09/10/1907.ⁱ

“La Junta Electoral que presido tiene el honor de participar a V. E. que con fecha 8 de febrero último tomó posesión del honroso cargo para que fue electa por el voto popular de su conciudadanos y que ha de funcionar en el trienio de 1891-3” – Antonio Lasarga, presidente de la Junta Electoral de Paysandú, oficio para el ministro de Gobierno General Don Luis E. Pérez, 15/04/1891.ⁱⁱ

Introducción – Tema, problema, objetivos, franja temporal y fuentes

A partir del siglo XIX en Latinoamérica, así como en el resto del Occidente, el sufragio pasó a ser ampliamente defendido como la forma más legítima de investidura del poder, según los principios liberales, especialmente los referidos a la Revolución Francesa, pronto difundidos en gran parte del mundo.ⁱⁱⁱ Los miembros de la elite intelectual y política de cada país, a través de los órganos legislativos que entonces eran creados, empezaban a decidir todos los detalles de funcionamiento de las elecciones, tanto en sus aspectos materiales como en los procedimentales. Los primeros comprendían especificaciones tales como quién podría votar y ser votado, cuales cargos serían electivos y qué sistema electoral² adoptar. Los segundos, a su

¹ Becario CAPES proceso n.º BEX 6108/14-8 – Doctorando en Historia y empleado público en la Universidade Federal do Espírito Santo (Brasil). Maestro en Historia (UFES). Ingeniero de computación y licenciado en Derecho (UFES).

² El sistema electoral es un conjunto de reglas que determina como los votos son contabilizados en una elección para una asamblea representativa y la forma como esos votos son convertidos en asientos para esa asamblea.

vez, hacían referencia a cuales serían las etapas electorales, como funcionarían, quienes serían responsables de ellas y qué mecanismos de combate al fraude implementar.

Como objeto de estudio, la historiografía tradicionalmente se ha enfocado en temas del derecho electoral material, sobre todo la participación electoral y los sistemas electorales.^{iv} En la esfera procedimental, la mayor parte de los estudios se ha concentrado en la cuestión del fraude. Ese escenario empezó a alterarse en la década de 1990, cuando nuevos objetos y corrientes teóricas fueron incorporados a ese campo de estudio. El debate sobre el sufragio fue insertado como uno de los tópicos de la ciudadanía, concepto que también pasó por gran expansión a partir del abordaje marshalliano.^v Al dividir la ciudadanía en tres especies de derechos (civiles, políticos y sociales) y discutir la relación histórica entre ellos, ese modelo inspiró diversos trabajos historiográficos en Iberoamérica, aunque suscitando a veces algunas críticas.^{vi} Se vio el florecimiento de estudios sobre incontables formas de participación de los individuos en la administración del Estado y viejos temas fueron revisados, ahora con una nueva visión, entre ellos el de las elecciones.^{vii} Las prácticas fraudulentas, por ejemplo, pasaron a ser vistas no como defectos del proceso electoral del período, sino como parte de su cultura política.^{viii}

Otro punto de inflexión importante fue la inclusión del análisis de los factores que pueden influenciar la relación de la población con las elecciones, como las estructuras electorales. Así, se reconoció que no solamente las reglas materiales y procedimentales en sentido estricto podrían alterar la práctica del sufragio, sino también las diferentes configuraciones que la máquina electoral puede adoptar.^{ix} El modelo desarrollado por Bryan Turner^x es bastante útil para entender esa afirmación. Al dividir la construcción de la ciudadanía en dos ejes, el autor llamó la atención sobre el hecho de que esa formación puede llevar a escenarios muy distintos. El primer eje alude a la dirección en la que la ciudadanía se construye: de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. O sea, si la ciudadanía se da a partir de la iniciativa del Estado o de los individuos. Lo segundo se refiere al espacio donde se forma la ciudadanía: si es privado, el foco se encuentra en las relaciones entre los individuos (la religión, la familia y la vida privada), si es público, entre ellos y el Estado. Específicamente sobre las elecciones, el modelo puede explicar por qué diferentes estructuras electorales cambian los tipos de

Consultar: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. "Introduction to Electoral Systems". En GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press, 2008, p.3.

ciudadanía que se desarrollan (específicamente en lo que se refiere al primer eje, ya que el sufragio se trata por principio de un fenómeno que tiene lugar en el espacio público).

A partir de la perspectiva presentada, el trabajo que ahora presento tiene como objeto de estudio un elemento fundamental de la máquina electoral: su gestor. Algunos textos ya señalaron la importancia que el administrador del sufragio tenía para el andamio de todo el proceso, pero pocos se han dedicado al estudio del mismo.^{xi} Ello porque, al estudiar la ciudadanía, es más común que los investigadores se concentren en los fenómenos que suceden de abajo hacia arriba, o sea, por demanda de la población, como las asociaciones, las luchas por independencia, por participación política o para frenar el avance del Estado. Pero como señala José Murilo de Carvalho^{xii} para el caso brasileño, lo cual creo que también puede ser extendido para otras experiencias latinoamericanas, lo más común era el llamamiento del Estado para que los individuos participaran de alguna forma en la administración estatal. En lo que se refiere a las elecciones, ello también sucedió, ya que a menudo pocos eran, entre los habilitados a votar, aquellos que de hecho lo hacían. Además, estructuralmente, los mecanismos electorales eran diseñados por el propio Estado.^{xiii} Entre esos mecanismos, el gestor electoral tenía justamente el rol de conectar votantes y sufragio. Es mi hipótesis que el tipo de administrador podía cambiar drásticamente la manera en cómo se daba ese contacto y la forma en que todo el fenómeno electoral era visto por los contemporáneos.

En Uruguay, así como en los demás países cuyas primeras elecciones generales nacieron a partir de la Constitución de Cádiz, los primeros gestores incluyen alguna autoridad estatal – como los jueces locales – y el cura, ya que era fundamental que esa gestión estuviera a cargo de individuos con amplio conocimiento de la población.^{xiv} No había inscripción previa y la decisión de quién podría votar pertenecía a la mesa electoral. Luego, con las reformas judiciales de los nuevos Estados, en muchos de ellos los antiguos jueces coloniales fueron reemplazados por el juez de paz u otros funcionarios.^{xv} En ese momento entonces, los gestores electorales no solían ser exclusivos, o sea, también desempeñaban otras actividades además de administrar el sufragio. En la primera mitad del siglo XIX, empezaron a aparecer las experiencias de designación de gestores exclusivos del sufragio, a menudo individuos votados para actuar en una elección específica.³ Así, no eran permanentes, sino electos para funcionar en un procedimiento determinado. La mayoría de los países recién crearían órganos

³ Como ejemplo, se pueden mencionar los ciudadanos sacados a la suerte para trabajar en la mesa electoral, como sucedió en Uruguay entre 1830 y 1878. Consultar decreto de 30 de marzo de 1830 (art. 7°).

permanentes y exclusivos para la administración del sufragio en el siglo XX. Esto no fue, sin embargo, lo que sucedió en Uruguay, donde ya en 1887 se estableció ese tipo exclusivo y permanente de administrador, que a partir de entonces recibiría casi todas las atribuciones electorales: las Juntas Electorales.

De acuerdo a lo antedicho, en la investigación propuesta se plantea, como objetivo general, entender las circunstancias en torno a la creación y desarrollo de las Juntas Electorales en Uruguay y el rol que las mismas tuvieron en la construcción de la ciudadanía del país. Específicamente, se pretende: identificar los motivos que llevaron a los políticos uruguayos a crearlas; describir los cambios que esas reformas trajeron; y analizar el modo en que desempeñaron su misión en ese primer momento. Con ese fin, son utilizadas como fuentes la legislación, las discusiones parlamentarias y documentos administrativos producidos por las Juntas. La franja temporal empieza en 1887, año en que la Ley nº1.957 creó el órgano, y termina en 1924, cuando la Ley nº 7.690 de 9 de enero establecería la Corte Electoral, cambiando enormemente la estructura electoral del país y reduciendo las atribuciones de las Juntas.

Historiografía

Los estudios historiográficos que se han sido ocupado de las Juntas Electorales no han profundizado en el tema. Eduardo Acevedo^{xvi} mencionó su creación en 1887 y las reformas que experimentaron en 1893, 1898, 1904, 1907 y 1924. Sin embargo, en todos esos pasajes, el autor se centró en informar algunos datos extraídos directamente de la legislación. Complementariamente, también comenta algunos aspectos de esas reformas: la crítica de Idiarte Borda a la presencia de funcionarios públicos concretada en 1893; la exigencia para que fuera incluida en el Convenio de la Paz de 1897 la representatividad de la minoría; la elección por el Consejo del Estado de los primeros 266 titulares de las Juntas reformadas en 1898.^{xvii} Finalmente, el autor también mencionó la elección y actuación de las Juntas en algunos episodios aislados.^{xviii} Vale resaltar que Acevedo no explicitó las fuentes consultadas, como era habitual en su época, pero se puede asumir que, además de las leyes, el autor consultó, en los casos mencionados, los diarios de sesiones del Parlamento.

Juan Pivel Devoto^{xix}, aunque de forma más breve, también se refirió las Juntas. No obstante, lo hace de un modo algo confuso, principalmente porque parece creer que fueron creadas en

1893 – ignorando así la Ley nº 1.957/1887 y su reglamento.⁴ Como Acevedo, mencionó la polémica en torno de la formación de las Juntas con funcionarios dependientes del Gobierno. Además, menciona el proyecto de Carlos A. Berro de 1889, según el cual las Juntas serían nombradas por los mayores contribuyentes del departamento, lo que consideró retrógrado para el período.

Más recientemente, Rodolfo González^{xx} produjo una obra especializada en el fenómeno electoral en Uruguay, en la cual incluyó algunas informaciones sobre las Juntas. El autor dio destaque a la Ley que las creó y declaró que ella fue un paso decisivo hacia la especialización de la administración electoral del país. No obstante, al comentar sobre los decretos que las reglamentarían, el autor parece cometer un error, ya que afirma que la primera norma en ese sentido fue creada recién en 1890 y no tres años antes, como de hecho sucedió.^{xxi} Los dos fueron textos de hecho bastante distintos: el primero reglamentaba las elecciones de las Juntas y el segundo determinaba que el Ejecutivo debería resolver sobre las dudas y cuestiones que se suscitaban en ellas. González también mencionó las reformas que tuvieron lugar posteriormente a esa fecha, pero solamente hasta 1903, límite temporal de su trabajo. Como fuentes, además de las leyes y los diarios de sesiones del Parlamento, utilizó intensamente el texto de Acevedo, lo que explica la repetición de datos que ahí ya se encuentran.

Álvaro Diez de Medina^{xxii}, algunos años después, también publicó un libro exclusivo sobre el tema electoral en Uruguay. Basándose principalmente en fuentes legislativas, el autor expandió los datos traídos por Acevedo sobre el órgano, en particular en lo referente a su creación y a las reformas posteriores, incluyendo episodios anecdóticos. Sobre su importancia, mencionó las funciones especializadas de las Juntas, del mismo modo como lo había descrito González. Además, como había hecho Pivel, citó el polémico proyecto de Berro. Y quizás por primera vez en la historiografía, el autor también menciona otro proyecto, elaborado por la Junta Electoral de Montevideo en 1907, que buscaba sistematizar las normas electorales aprobadas desde 1898.

Un último trabajo consultado que también se refiere a las Juntas, aunque de forma más sucinta, es el de Carlos Zubillaga^{xxiii}. Así como el del Pivel, este trabajo tiene una grave omisión, ya que, al hacer un panorama de la legislación electoral del país, su autor no incluyó

⁴ Al discutir la reforma de 1893, el autor dice que uno de sus objetivos era constituir las Juntas y afirma que en ese año, “se crean las Juntas Electorales, en los pueblos o ciudades, cabezas de departamento”. Consultar PIVEL DEVOTO, Juan. Op. cit, p.358.

la Ley de 1887. Así, Zubillaga asocia el inicio de las Juntas a la reforma de 1898 – un retraso cinco años mayor que el constatado en el trabajo de Pivel. Esos errores pueden haber sucedido porque en cada ley se hablaba de la creación de Juntas y, si uno no consulta atentamente las leyes anteriores, probablemente cree que son la primera declaración en ese sentido.⁵

Al analizar ese conjunto de obras, se puede concluir que ninguna de ellas trata las Juntas Electorales de forma exclusiva o en profundidad, refiriéndose solamente en forma general a las reformas u ocupándose de elecciones específicas, utilizando para ello fuentes legislativas – diarios parlamentarios y legislación –, a veces equivocadamente. Mi trabajo, al intentar llenar esa brecha, revisita esos documentos, pero lo hace de manera más minuciosa. Además, incluye por primera vez documentos administrativos, encontrados en el Fondo del Ministerio del Gobierno en el Archivo General de la Nación.

Panorama Normativo

El uso de la ley como fuente histórica debe ser visto con atención, principalmente dentro del campo de la Historia del Derecho, ya que aquí los trabajos comúnmente son hechos exclusivamente con ese tipo de documento. Ello sucede porque algunos investigadores – especialmente juristas – parten del presupuesto de que derecho y ley son sinónimos, según defiende el iuspositivismo.^{xxiv} Al mismo tiempo, esa doctrina ayuda a explicar por qué la ley, a pesar de insuficiente, es fundamental en los estudios históricos del Derecho moderno. Esclarezco. En el pasaje del Antiguo Régimen a la Modernidad, los textos legales dejaron de ser meramente informativos para volverse la única fuente – o creadora – de derechos, en la medida en que el poder de legislar haya pasado del Rey a la Asamblea representativa, como forma de garantizar el límite entre el Estado y la libertad ciudadana.^{xxv} Así, se empezó a establecer reglas muy rígidas para la aplicación de las leyes, prohibiéndose, por ejemplo, la interpretación judicial amplia, como se ve en la más célebre obra de Montesquieu, según la cual los jueces deberían ser la boca de la ley simplemente.^{xxvi} Como consecuencia, la legislación pasó a ser bastante detallada y organizada, además de obligatoria, lo que explica su gran utilidad para el historiador del período.

⁵ La Ley n° 2.221/1893, en su artículo 5º, decía que “en todas las ciudades o pueblos cabeza de departamento, habrá una Junta Electoral compuesta...”. La Ley n° 2.527/1898, en su artículo 7º, tenía la misma redacción.

En Uruguay⁶, de la misma forma que en los otros países que nacían en la América Latina en el inicio del siglo XIX, esos principios fueron seguidos y aplicados rigurosamente en sus Constituciones. Inspiradas principalmente en la de Cádiz, que no adoptó la forma sintética americana, encontramos ahí dispositivos que reglamentaban tanto las libertades individuales como el funcionamiento de los nuevos Poderes constituidos. Al trámite legislativo, por ejemplo, la Carta uruguaya dedicó una sección exclusiva, la número seis, que afirmaba que eran competentes para proponer leyes cualquiera de las Cámaras y el Poder Ejecutivo (por medio de sus ministros). También se asignaba a este último Poder la atribución de expedir reglamentos.^{xxvii}

Fue igualmente en la Constitución de Cádiz que los países de la región buscaron inspiración para construir sus reglas electorales. En lo que se refiere a los gestores electorales, la Carta española de 1812 determinó que estos fueran el jefe político (o el alcalde de la ciudad, villa o aldea), con asistencia del cura párroco.^{xxviii} En Uruguay, el texto con las primeras instrucciones electorales fue en ese sentido muy similar, al determinar que las Asambleas primarias serían presididas por la autoridad judicial del pueblo y el párroco.^{xxix} El representante religioso, sin embargo, perdería luego su rol en la gestión electoral, cuando el decreto que reglamentó las disposiciones constitucionales electorales lo sustituyó en gran medida por el juez de paz, que incluso llegaba a ser entonces responsable del registro de ciudadanos que se creaba.^{xxx} Al lado de ese magistrado, también actuarían otras autoridades judiciales, como el alcalde ordinario, el defensor y, algunas veces, ciudadanos sacados a la suerte.

Esa configuración de la estructura gestora de las elecciones solamente empezaría a sufrir cambios importantes en la década de 1870, cuando las Juntas Económico-administrativas fueran ahí inseridas. Ellas eran órganos electivos creados por la propia Constitución, responsables de la administración de los departamentos.^{xxxi} Al principio las atribuciones electorales otorgadas de las Juntas Económico-administrativas consistían en elegir ciudadanos responsables de la inscripción y, posteriormente, también para aquellos de las Comisiones Receptoras. En ese segundo momento, el presidente de la Junta también pasó a integrar la Comisión Escrutadora, conjuntamente con ocho ciudadanos sacados a la suerte. Así, a partir

⁶ La legislación uruguaya fue consultada en: ARMAND UGON, E.; et. al. 1930. *Compilación de Leyes y Decretos (1825-1930)*. Montevideo, ROU, 1930; CRIADO, Matías A. *Colección Legislativa de la ROU*. Montevideo, J. Manuel Alonso, fechas indicadas. La legislación española fue consultada en *Constitución Política de la Monarquía Española, 1836*.

de esas reformas, los jueces locales prácticamente ya no participaban de la gestión electoral.^{xxxii}

El importante rol que las Juntas Económico-administrativas tuvieron en las elecciones uruguayas sería, sin embargo, bastante efímero. Menos de quince años después que empezaron a actuar en ese campo, todas sus atribuciones referentes al Registro Cívico serían transferidas a las Juntas Electorales, creadas entonces; seis años después perderían también las demás atribuciones electorales.^{xxxiii}

Esta era la primera vez que el país disponía la creación de un órgano permanente responsable exclusivamente de las tareas relacionadas con el sufragio. Para entender su funcionamiento, la siguiente tabla presenta, para el período de 1887 a 1925, la composición y las atribuciones de las Juntas Electorales:

Tabla 1 – Composición y atribuciones de las Juntas Electorales (1887-1924)

Ley	Composición	Atribuciones
1.957 (03/11/1887) ⁷	<ul style="list-style-type: none"> •Nueve miembros electivos titulares; •Nueve miembros electivos suplentes. 	<ul style="list-style-type: none"> •Elegir miembros de las Comisiones inscriptoras; •Elegir miembros de los jurados de reclamos; •Indicar local de funcionamiento de dichas Comisiones; •Elegir el presidente de dichas Comisiones;
	<ul style="list-style-type: none"> •Mandato: 3 años. 	
2.221 (28/03/1893) 2.224 (13/04/1893)	<ul style="list-style-type: none"> •Presidente de la Junta Económico-administrativa; •Director general de impuestos directos o administrador departamental de rentas; •Jefe político; •Tres delegados del cuerpo legislativo; •Tres ciudadanos sacados a la suerte. 	<ul style="list-style-type: none"> •Sortear miembros de las Comisiones inscriptoras; •Sortear miembros de las Comisiones receptoras; •Indicar local de funcionamiento de dichas Comisiones; •Distribuir cuadernos a las Comisiones para la formación del Registro Cívico y demás documentos concernientes al mismo; •Juzgar, en segunda instancia, los recursos de inscripciones; •Juzgar, en única instancia, los pedidos de renunciaciones y excusaciones de los cargos de carácter electoral; •Hacer el escrutinio electoral; •Convocar Colegio Electoral de senadores e indicarle presidente y secretario (presidente de la Junta).
	<ul style="list-style-type: none"> •Mandato: 3 años (delegados y ciudadanos). 	
2.527 (29/04/1898)	<ul style="list-style-type: none"> •Siete miembros electivos titulares; •Siete miembros electivos suplentes. 	<ul style="list-style-type: none"> •Elegir miembros de las mesas inscriptoras; •Elegir miembros de los jurados de reclamos; •Elegir miembros de las Comisiones receptoras; •Indicar local de funcionamiento de dichas Comisiones; •Distribuir cuadernos a las Comisiones para la formación del Registro Cívico; •Juzgar, en segunda instancia, los recursos de inscripciones (juicios de tacha); •Expedir boletas en caso de que demás Comisiones no estén en funcionamiento; •Juzgar, en primera instancia, los reclamos sobre procedimientos de las mesas inscriptoras y Comisiones calificadoras; •Juzgar, en única instancia, los pedidos de renunciaciones y excusaciones de los cargos de carácter electoral; •Hacer el escrutinio electoral; •Convocar Colegio Electoral de senadores e indicarle presidente y secretario (presidente de la Junta).
	<ul style="list-style-type: none"> •Mandato: 3 años. 	

⁷ Complementada por las Leyes n° 1.234 (16/12/1874), 1.390 (16/04/1878) y 1.392 (27/04/1878).

<p>4.282 (18/11/1912) 5.332 (01/09/1915)</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Siete miembros electivos titulares; •Siete miembros electivos suplentes; 	<ul style="list-style-type: none"> •Dividir los departamentos en distritos electorales; •Elegir miembros de las mesas inscriptoras; •Elegir miembros de los jurados de reclamos; •Elegir miembros de las Comisiones receptoras; •Indicar local de funcionamiento de dichas Comisiones; •Distribuir cuadernos a las Comisiones para la formación del Registro Cívico; •Revisar los Registros Cívicos; •Publicar los Registros Cívicos en periódicos; •Juzgar, en segunda instancia, los recursos de inscripciones (juicios de tacha); •Expedir boletas en caso de que demás Comisiones no estén en funcionamiento; •Juzgar, en primera instancia, los reclamos sobre procedimientos de las mesas inscriptoras y Comisiones calificadoras; •Investigar los ciudadanos que no se han inscripto y requerir aplicación de multa; •Juzgar, en única instancia, los pedidos de renunciaciones y excusaciones de los cargos de carácter electoral; •Hacer el escrutinio electoral; •Juzgar, en primera instancia, la validez de las elecciones.
<p>•Observación: integrada con hasta seis titulares y doce suplentes, pertenecientes a todos los partidos políticos sin representación en ellas.</p>	<p>•Mandato: 3 años.</p>	
<p>7.690 (0 9/01/1924) 7.812 (16/01/1925)</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Nueve miembros electivos titulares; •Dieciocho miembros electivos suplentes; 	
<p>•Mandato: 3 años.</p>		

Fuente: ARMAND UGON, E.; et. al. Op. cit.

Sobre la composición de las Juntas Electorales en el período, cabe señalar que hubo un predominio de la investidura por sufragio, con excepción de los cinco años en que estuvieron vigentes las Leyes de 1893.⁸ Sin embargo, incluso en ese período, estaba prevista la elección indirecta de los delegados del cuerpo legislativo, por medio del voto incompleto (cada voto incluía dos nombres por departamento, aunque hubiera tres lugares), validada por la Comisión de Legislación de cada Cámara.^{xxxiv} A su vez, los ciudadanos que integrarían las Juntas no eran electos, sino sorteados de una lista formada por los demás miembros de la Junta – llamada hasta entonces provisoria. Como requisitos, los indicados deberían saber leer y escribir, estar avecinados en el departamento e inscriptos en el registro cívico, además de

⁸ Como fue señalado al tratar el debate historiográfico, la presencia de autoridades nombradas por el Gobierno en las Juntas generó diversas críticas, ya que se creía que eso facilitaría el fraude. Ese asunto es retomado en la próxima sección.

cumplir con los criterios económicos estipulados en ley.^{xxxv} Eran condiciones que no diferían de aquellas exigidas a los candidatos al cargo durante el período en que era electivo.^{xxxvi} El proceso electoral de los miembros de la Junta también era similar al que ocurría en las demás elecciones: el decreto de 9 de noviembre de 1887, que reglamentaba las elecciones de las Juntas, establecía en su artículo 2º que las Comisiones Receptoras y Escrutadoras serían las mismas del proceso general.

La composición integral por sufragio de las Juntas Electorales fue restaurada en 1898; no obstante, los primeros nombramientos estuvieron a cargo del Consejo de Estado.^{xxxvii} La legislación de ese año también tornó más restringido el acceso al cargo, al vetarlo a cinco categorías: magistrados, militares, parlamentarios, ministros de Estado y empleados civiles.^{xxxviii} Antes, dicha restricción se aplicaba solamente a los últimos.^{xxxix}

Finalmente, es interesante destacar los requisitos de participación partidaria en las Juntas establecidos por las normas aprobadas para la elección de la Convención Nacional Constituyente. Para ello, serían publicados avisos en diarios invitando a los partidos políticos a proponer su lista de candidatos. La Ley incluso estableció la definición de lo que sería un partido político.^{xl}

En lo que se refiere a las atribuciones de las Juntas, se nota que pasaron por un gradual crecimiento a lo largo del período hasta 1924, cuando sus funciones fueron reducidas. Si en sus inicios estuvieran restringidas al Registro Cívico, a partir de 1893 hubo una gran expansión de sus atribuciones. Las Juntas pasaron a elegir los miembros de las Comisiones Receptoras de votos, gestionar el colegio electoral para elección de los senadores y juzgar los recursos de inscripción. El fallo no sería en última instancia, ya que habría una segunda apelación al Superior Tribunal de Justicia, en caso de que fuera revocatoria. Ese momento marca también un importante paso hacia la presencia dominante de la Judicatura en la gestión electoral, ya que era la primera vez que los jueces de carrera participaban del proceso de inscripción.^{xli} Otro punto interesante a destacar aquí es la inclusión, durante la vigencia de la Ley de 1898, de una instancia más de recurso: eran las Juntas Calificadoras, formadas a partir de la exclusión de tres miembros de Comisiones Inscriptoras, remplazados por sus suplentes.^{xlii}

Aún en 1893, otras dos funciones notables fueron otorgadas a las Juntas Electorales. Primeramente, el juicio de renunciaciones y excusaciones de los designados para ocupar cargos

electorales, ya que estos eran irrenunciables. Cuando injustificada, la inasistencia al desempeño de dichos cargos sería penada con multa, impuesta por el presidente de la Comisión a la que perteneciera el sancionado y efectuada por el juez de paz de la sección.^{xliii} Otra atribución muy relevante que ganaron las Juntas en este momento fue la gestión integral del escrutinio, lo que incluía las decisiones sobre los reclamos de identidad hechos durante la votación, a partir la comparación entre la firma en la lista de votantes con aquellas del registro cívico.^{xliv} Antes de ese año, a la Junta le correspondía solamente la presidencia de la Comisión responsable de ese acto, de la cual también formaban parte ocho ciudadanos sacados a la surte.^{xlv}

La Ley de 1898 amplió aún más el rol de las Juntas en la gestión electoral, al autorizarlas a juzgar reclamaciones sobre cualquier procedimiento de las Comisiones Inscriptoras y Calificadoras y ya no más exclusivamente sobre las tachas.^{xlvi} Esa fue de hecho una legislación con características muy peculiares, incluso en otros sentidos, ya que fue votada por el Consejo de Estado – creado en aquel mismo año a partir de la disolución del Parlamento.^{xlvii} Específicamente al respecto de las Juntas, también fue la primera vez que se enumeraban sintéticamente las tareas que debían desarrollar: hasta entonces, estas estaban distribuidas solamente a lo largo del texto legal.^{xlviii} El texto, en gran medida, fue pensado por Jiménez de Aréchaga, basándose en las ideas que ya había discutido en su obra *La Libertad Política*.^{xlix}

La legislación para la elección de la Constituyente otorgaría a las Juntas la validación de las elecciones de los convencionales.¹ Era algo inédito para un cargo nacional, ya que norma constitucional reservaba al Parlamento dicha tarea para los miembros del Parlamento en relación con los integrantes del Poder Legislativo.^{li} El fallo sería definitivo siempre y cuando hubiera mayoría de votos y entre los cuales figuraran dos miembros de los partidos en minoría, si los hubiera. De lo contrario, habría recurso ante la Alta Corte de Justicia en la capital o ante el juez letrado en el interior. Otras atribuciones dadas a las Juntas en ese momento fueron la división de los departamentos en distritos, donde actuarían las Comisiones, y la investigación de los ciudadanos que no se inscribieran en el registro cívico, acto que entonces se volvió obligatorio.^{lii} La legislación de 1924-1925, finalmente, invertiría esa tendencia de aumento de poder de las Juntas, al pasar parte de sus atribuciones a otros órganos, principalmente a la Corte Electoral. Sería esta, por ejemplo, la que administraría el Registro Cívico, juzgaría todos os procesos electorales en única o última instancia, haría el

escrutinio de los miembros del Consejo Nacional de Administración⁹ y coordinaría los demás organismos electorales.^{liii}

Discusiones Parlamentarias

El proyecto de creación de las Juntas Electorales fue presentado por Julio Roustan¹⁰, representante de Flores, el 23 de febrero de 1887. Salvo pequeños detalles, tenía el mismo texto que aquel que sería aprobado algunos meses más tarde. El 29 de abril, la Comisión de Legislación y Constitución emitió su parecer, rechazando la propuesta. Sus miembros explicaron que recién habían informado favorablemente un proyecto del Poder Ejecutivo que, en vez de disminuir, aumentaba el poder político de las Juntas Económico-administrativas.¹¹ Según el documento, la proyectada Ley electoral no estaba “calcada en los sistemas más adelantados sobre la materia” y, cuando se procediese a su reformulación, el rol de las Juntas debería ser mejor analizado.^{liv} El 8 de junio, cuando los diputados deliberaron sobre la cuestión, se decidió aprobar ambos proyectos, otorgando a las Juntas Electorales antiguas y nuevas funciones de las Juntas Económico-administrativas. En este momento, sin embargo, los diputados no expresaron el porqué de esa transferencia de atribuciones.^{lv} Ya en el Senado, la Comisión de Legislación profundizó en esa discusión, cuando emitieron su parecer el 26 de octubre de 1887. Argumentaron los integrantes de la Comisión que la Constitución de 1830, al crear las Juntas Económica-administrativas, no les dio atribuciones políticas:

“La sabiduría de los Constituyentes se manifiesta en toda[s] la[s] cuestiones que trataron, y al limitar las facultades de las Juntas comprendieron perfectamente que no correspondía a la Constitución de un Gobierno centralizador, unitario propiamente dicho, ese otro factor poderoso en que se encontraban armadas las monarquías quías, y controlado el Gobierno de los Virreyes en la América Española”.^{lvi}

Dos días más tarde, el texto fue aprobado sin que hubiera mucho debate.^{lvii} Después de ese momento, no obstante, las Juntas Electorales continuaron a ser mencionadas en el Parlamento, fuera por cuenta de las muchas reformas que sufrieron o para citar el importante rol que les había sido concedido. El 4 de marzo de 1893, el ministro del Gobierno, don Francisco

⁹ Rama colegiada del Poder Ejecutivo bicéfalo instaurado por la Constitución de 1918 (secciones VII y VIII).

¹⁰ Diputado por Maldonado (1876), Montevideo (1882-1885) y Río Negro (1885-1888). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*, 2006, p.1036.

¹¹ Se trata probablemente del proyecto enviado por Máximo Tajés el 25 de febrero de aquel año, que fue informado por la misma Comisión el 12 de abril – o sea, cerca de dos semanas antes. Según el texto, las Juntas Económico-administrativas fallarían sobre la nulidad del registro cívico, entre otras atribuciones. Consultar DR, 1887, tomo 83, p.492-498.

Bauzá¹², hizo severas críticas a ese respecto cuando se debatían en la Cámara de los diputados los proyectos del registro cívico y de elecciones:

“Años hace que actúan las Juntas Electorales; años hace que actúa en nuestros procedimientos la centralización del escrutinio; años hace que se compone la magistratura eleccionaria por los mismos individuos que vienen sucediéndose hasta ahora; años hace, en suma, que las acusaciones reproducidas aquí en esta Cámara, por los individuos de la oposición, se han hecho ya en la prensa y por otros diputados, declarando que el vicioso sistema que nos rige, es el origen de la mayoría de los fraudes que se cometen”.^{lviii}

La declaración de Bauzá es interesante porque hace hincapié en varios puntos que eran constantemente abordados en el Parlamento. Entre ellos, me gustaría profundizar en tres: la actuación de las Juntas; su composición; y su relación con la Judicatura. Es importante destacar que en todos esos casos se está trabajando con discursos y no datos empíricos, lo que hace necesaria una interpretación adecuada a ese contexto y, cuando es posible, su confrontación con otras fuentes. O sea, las afirmaciones sobre las Juntas hacían parte de un debate político, cuya preocupación con la factibilidad a menudo era lo más central para los parlamentarios. Dichos textos pueden revelar, sin embargo, la forma de pensar lo político en ese ambiente, que conduciría al final a las transformaciones del país a nivel legislativo al menos. Por otro lado, es posible también comparar los datos apuntados en esos discursos con los obtenidos en otras fuentes a fin de facilitar su crítica – lo que hago en la sección siguiente.

Si el fervor político era un importante componente de los debates parlamentarios, tal vez aquel estuviera aún más presente cuando se trataba de las Juntas Electorales, ya que la función electoral de esos órganos era motivo más que suficiente para que se formularan afirmaciones apasionadas. En ese aspecto, se suele poner énfasis en las críticas negativas, como la reproducida en el citado discurso del ministro, pero no todas tenían ese tono. El diputado Emilio Frugoni¹³, por ejemplo, en la sesión de 5 de noviembre de 1912, resaltó la positiva relación entre las Juntas y el sufragio, “ya que estos organismos deben estar, por su constitución, íntimamente relacionados con la función democrática a que se van a dedicar”.¹⁴

El 3 de noviembre de 1920, el diputado Simón B. Amighetti¹⁵ elogió la actuación de las Juntas, específicamente la de la capital, pues estaba formada según las exigencias

¹² Diputado por Montevideo (1876; 1888-1890), Soriano (1879-1881) y suplente por Montevideo (1886-1888); senador por Río Negro (1894-1898) y Soriano (1899); miembro del Consejo de Estado (1898). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit. p.19; 391-392; ODDONE, Juan Antonio. 1967. *Tablas Cronológicas Poder Ejecutivo-Poder Legislativo*. Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias, p. 74.

¹³ Miembro de la Colisión Liberal y del partido Socialista; diputado por Montevideo (1911-1914; 1920-1921; 1929-1932; 1934-1942). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit, p.644.

¹⁴ DR, 1912, tomo 221, p.158.

¹⁵ Miembro del partido Colorado. Diputado por Paysandú (1917-1933; 1943-1947). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p. 328-329.

constitucionales de 1918 de voto secreto y representatividad: “Se cree, con bastante acierto, que la Junta Electoral de Montevideo es la que resuelve mejor los casos difíciles sometidos a su deliberación, respecto de la aplicación de leyes electorales”.^{lix}

No por casualidad, las Juntas Electorales fueron mantenidas en las leyes de 1924, que crearon la Corte Electoral y reformaron radicalmente la estructura y funcionamiento de las elecciones uruguayas, como se comentó en la sección anterior. Al analizar los diarios, se percibe que, mientras el tribunal era pensado como el órgano imparcial por excelencia, las Juntas eran consideradas una institución popular. Al menos, así lo planteó la Comisión que presentó el proyecto de la Ley en su informe de 22 de noviembre de 1923.^{lx}

La Comisión justificó aun la permanencia de las Juntas debido a su larga actuación en la vida electoral del país, conservando así su carácter electivo y su forma de composición. Para responder a las críticas a su conducta, fueron modificadas reglas al respecto de su funcionamiento y sanción en caso de ilegalidad.^{lxi} Como ejemplo, citaron la nominación del presidente del órgano y brechas legales. Sobre el tema expuso el diputado e integrante de la Comisión Álvaro R. Vásquez¹⁶ durante el debate del proyecto:

“Es bien sabido hasta por las personas que no son especialistas en materia electoral que la Ley vigente permitía una corruptela realmente escandalosa, de defectos en la división de los momentos del fenómeno constitutivo de las Juntas Electorales, defectos en la definición de las atribuciones y facultades de los miembros con respecto a la elección presidencial y una gran imprecisión en todas las normas respectivas. La malicia de los hombres, aprovechándola, permitió y permite aún, porque hay casos muy recientes que una institución de esta especie, establecida para actuar en momentos determinados, en que no se pueden admitir dilaciones, pudiera en el solo acto de su constitución, sufrir de toda clase de incertidumbre, que llevarán a la institución por un camino de pleitos, de protestas, de argucias, de sentencias, de revocación de sentencias, hasta hacer realmente de la institución un juguete de la voluntad interesada de los políticos profesionales. Todo esto estaba en la ley vigente con respecto a la constitución de las Juntas Electorales”.^{lxii}

Además de su actuación, la composición de la Junta también se volvió tema controvertido. La reforma del inicio de la década de 1890 tal vez fue el momento en que ello estuvo más acentuado, fuera porque se mitigaba entonces el principio electivo de las Juntas o porque se establecían incompatibilidades de determinados cargos con la función. Cuando se presentó la propuesta de tornar relativamente incompatibles los jefes políticos y jueces departamentales, pronto empezaron las protestas: “quiere decir que un jefe político que ha hecho administración honrada, liberal, enérgica y justiciera, captándose la estimación de los habitantes del departamento que tan bien ha administrado ¿no tiene derecho a la recompensa

¹⁶ Miembro del partido Nacional. Diputado por Colonia (1923-1933). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.1157.

de sus patrióticos esfuerzos, de su honrado proceder?” – se preguntó el senador Amaro Carve¹⁷ el 29 de diciembre de 1892.^{lxiii} No había un consenso acerca de los perjuicios o beneficios de tener ciertas autoridades actuando como miembros de la Junta Electoral. La disputa se volvió más evidente cuando fue presentada la mencionada propuesta de remplazar la investidura por sufragio por la indicación por cargos. Había por cierto el recelo de la influencia del Poder Ejecutivo, pero también se temía, en el caso del juez, que ese rol político interfiriera en su actuación en procesos judiciales. Como ya fue visto, en la Ley aprobada, el magistrado no integraba la Junta, pero él ahí estaba según el proyecto original. Algunos parlamentarios creían que la presencia de los jueces podría aumentar el equilibrio de fuerzas: “la presencia de los jefes políticos se hallaba equilibrada con la de los jueces letrados que, en todo caso, por la naturaleza del cargo que desempeñaban y la imparcialidad de proceder que debía suponerseles, constituían una garantía para los partidos” – dijo el diputado don Antonio M. Rodríguez¹⁸, el 8 de marzo de 1893.^{lxiv} Otros, como el senador Carve, rechazaban la idea. Él creía que dicha intervención sería, según sus palabras, inconveniente, impolítica y peligrosa. Así, a propuesta del senador Alcides Montero¹⁹, la presencia del magistrado en la Junta fue eliminada.^{lxv}

A posteriori, se presentaron otros proyectos. El 13 de abril del año siguiente, el propio Carve, en aparente cambio de opinión, propuso que la Junta fuera integrada por el juez departamental y seis ciudadanos sacados a la suerte entre los 50 mayores contribuyentes del impuesto inmobiliario de cada departamento.^{lxvi} El 15 de mayo, el senador Martín Aguirre²⁰ presentó texto en cierto sentido similar, proponiendo que las Juntas estuvieran integradas por seis miembros electivos y los tres mayores contribuyentes del departamento.^{lxvii} Dicha idea de delegación por renta estaba inspirada en un proyecto del diputado Carlos A. Berro²¹,

¹⁷ Diputado suplente por Montevideo (1870-1873); senador por Durazno (1874-1876) y Soriano (1889-1895). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.480.

¹⁸ Miembro del partido Colorado; diputado por Montevideo (1885-1898), Tacuarembó (1902-1908; 1911-1913) y San José (1908-1911); senador por Tacuarembó (1899-1901; 1913-1919); miembro del Consejo de Estado (1898). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.19; p.1011-1012.

¹⁹ Diputado por Montevideo (1879-1882), Flores (1897-1898) y suplente por Colonia (1891-1892); senador por Flores (1892-1897). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.855.

²⁰ Miembro do partido Nacional; diputado por Canelones (1879-1882), Cerro Largo (1888-1891; 1897-1898), Rivera (1902-1905) y Colonia (1908); senador por Cerro Largo (1891-1897). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.312.

²¹ Miembro del partido Nacional; diputado por Minas (1888), Artigas (1897; 1926-1927), Rivera (1899-1902), Cerro Largo (1902-1904), Montevideo (1914-1919) y suplente por Paysandú (1924-1926); senador por Treinta y Tres (1891-1897) y Cerro Largo (1905-1911). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.409.

presentado en 1889.^{lxviii} El 17 de abril de 1896, Julio Herrera y Obes²² hizo duras críticas a ese criterio pecuniario, ya que para él serían las condiciones intelectuales y morales las únicas que la ley debería exigir para el ejercicio de derechos políticos. Él, así como el presidente Juan Idiarte Borda, deseaba el regreso del principio electoral para integración de la Junta. Así, presentó un proyecto, basado en otro elaborado poco antes por el propio Ejecutivo, para integrar la Junta con siete miembros: cuatro electos directamente y tres indirectamente por la Asamblea General. Aprobado por el Senado el 27 de abril de 1896, la Revolución de 1897 impidió la continuación del trámite parlamentario. Otro proyecto a destacar – de hecho convertido en la Ley de 31 de mayo de 1901 – establecía que los vacantes de las Juntas Electorales deberían ser llenados con suplentes de la misma filiación política del titular cesante.^{lxix}

A partir de esos apuntes, se ve que la relación entre la Judicatura y las Juntas Electorales fue discutida intensamente en el Parlamento con respecto a la estructura, o sea, en relación a la formación de la Junta Electoral. Sin embargo, esa relación también fue bastante debatida en términos funcionales, en la medida en que los procesos electorales pasaban a ser validados por esos órganos. El 9 de octubre de 1907, por ejemplo, el senador Carlos A. Berro las comparó a tribunales judiciales, ya que juzgaban recursos de resoluciones de las Comisiones Inscriptoras, Receptoras y Escrutadoras, debiendo por eso tener características similares a ellos. “La primer condición de todo juez debe de ser el desinterés, la ausencia de toda pasión, la imparcialidad” – declaró.^{lxx} En su opinión, la formación partidaria de las Juntas era incompatible con esa exigencia. También pensaba así el representante Alfredo Vásquez²³ de Acevedo, para quien las Juntas eran, según sus palabras, verdaderos tribunales.^{lxxi} El senador Blengio Roca²⁴ no tenía la misma opinión: “Hoy, como entonces, creo que el señor senador por Cerro Largo está completamente equivocado, al suponer que los Tribunales Electorales, constituidos por hombres que actúan en los partidos militantes, pueden ser tachados, en todo caso, de la parcialidad que él les supone”.^{lxxii} Al final, Berro aclaró que no defendía necesariamente el otorgamiento de las cuestiones electorales a la Justicia ordinaria, aunque fuera “uno de los sistemas adoptados en algunos de los países más adelantados, pero hay

²² Diputado por Montevideo (1873-1875); senador por Soriano (1895-1897). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.725.

²³ Miembro del partido Nacional; diputado por Montevideo (1905-1908; 1914-1917); senador por Flores (1901-1904) y San José (1917-1919); miembro del Consejo Nacional de Administración. Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.1157.

²⁴ Miembro del partido Colorado; diputado por Montevideo (1899-1902) y Minas (1911); senador por Minas (1902-1908). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.420.

muchos otros sistemas distintos del que nosotros hemos adoptado y que pudieran aplicarse y son aplicados con ventaja en otros países”.^{lxxiii} En la Cámara de representantes, el diputado Aureliano Rodríguez Larreta²⁵ ya había opinado al respecto el 14 de setiembre. Aunque admitía que la Magistratura no siempre sería imparcial al juzgar las elecciones, él creía que esa era la mejor solución posible:

“Sé que en el mundo político se ha tratado de dar esos cometidos a cuerpos compuestos de juriconsultos, de magistrados. Nosotros mismos hemos establecido en las leyes vigentes, como tribunal de última instancia en materia electoral para decidir muchos casos, nada menos que a la Alta Corte de Justicia, y las pasiones políticas son tales y actúan con tal intensidad, que yo no creo que haya nadie que se anime a decir que esas pasiones no sientan su peso alguna vez aún en las decisiones de esos altos magistrados. Convengo y acepto que actúen con menos fuerza que aquella con que pueden actuar tratándose de grupos políticos militantes que están en la acción y en la lucha”.^{lxxiv}

Pese a la comparación con la Judicatura, también era bien acentuada la opinión de que las Juntas Electorales eran órganos políticos. Cuando se discutía la representación proporcional en sus elecciones, por ejemplo, afirmó el diputado Julio María Sosa²⁶: “yo creo que en una Junta Electoral, que es una corporación política, deben estar representadas todas las fuerzas populares”.^{lxxv} El diputado Julio Grauert²⁷ fue aún más enfático en ese punto: “se quiere hacer de las Juntas Electorales corporaciones ajenas a las fracciones políticas de nuestro país, me parece que es algo utópico, algo simplemente imposible: [...] que habría que buscar hombres en el limbo para componer las Juntas Electorales en nuestro país...”.^{lxxvi}

La creación de las Juntas Electorales, como se ve, trajo diversos elementos nuevos para la discusión sobre la administración del sufragio. Seguramente, la creación de esta entidad confirmó el principio electoral para la investidura de esos gestores, aplicada anteriormente para alcaldes ordinarios, jueces de paz y las Juntas Económico-administrativas. Pero, tal vez fue la especialización en un órgano permanente tal vez la característica más destacable de las Juntas Electorales, ya vez que ella las hizo aproximarse bastante a un rol judicial, aunque sus funciones no fuesen idénticas. Por otro lado, fue una experiencia importante para pensar en la especialización de la propia Judicatura en ese ámbito, lo que de hecho sucedió con el establecimiento de la Corte Electoral en 1924. En ese escenario, uno se pregunta: ¿cómo

²⁵ Miembro del partido Nacional; diputado por Montevideo (1888-1891; 1905-1908; 1920-1923; 1926-1929), Tacuarembó (1899-1901), Río Negro (1908-1911), Salto (1914-1917), San José (1917-1920) y Colonia (1923-1925); senador por Río Negro (1901-1904); miembro del Consejero de Estado (1898). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.19; 1022.

²⁶ Miembro del partido Colorado; diputado por Maldonado (1905-1915; 1920-1923); senador por Artigas (1917-1920). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.1108.

²⁷ Miembro del partido Colorado; diputado suplente por Montevideo (1909-1910). Consultar: *Parlamentarios Uruguayos*. Op. cit., p.704.

actuaban las Juntas Electorales al desempeñar sus funciones? La próxima sección se dedica a responder esa pregunta.

El cotidiano

Si, por un lado, los procedimientos de las Juntas Electorales eran en gran medida determinados por la ley, por otro, el cotidiano de esos órganos ciertamente no estaba limitado por ellas. El objetivo de esta sección es justamente explorar ese otro plano en que su rol podía manifestarse. Para ello, son utilizadas dos tipos de fuentes: documentos confeccionados por las propias Juntas y relatos disponibles en fuentes secundarias.

En el Archivo General de la Nación, el fondo del Ministerio de Gobierno – llamado Ministerio del Interior a partir de la Ley de 12 de marzo de 1907^{lxxvii} – guarda documentos enviados por las Juntas Electorales de todo país, entre el período de 1888 a 1924, organizados en carpetas numeradas, almacenadas en cajas conforme a la descripción que ofrezco en la siguiente tabla:

Tabla 2 – Documentos de Juntas Electorales recibidos por el Ministerio de Gobierno (1888-1924)

	Período	Identificación		Período	Identificación		Período	Identificación
1	1888-1892	Caja 1	5	1897-1898	Caja única	9	1904-1906	Caja 2
2	1888-1892	Caja 2	6	1899-1900	Caja única	10	1924	Caja 1
3	1895-1896	Caja única	7	1902-1903	Caja única	11	1924	Caja 2
4	1890-1897	Colonia	8	1904-1906	Caja 1	12	1924	Caja 3

Fuente: JE-AGN, años indicados

Debido a la gran cantidad de documentos, en este trabajo se hace hincapié en la primera caja del período 1888-92. Ahí, están disponibles 90 carpetas, con numeración principalmente entre 100 y 200, cuyos temas principales son los siguientes:

Tabla 3 – Documentos de Juntas Electorales recibidos por el Ministerio de Gobierno - por tema (1888-1892, caja 1)

Tema	Nº de Carpetas
Formación de la Junta Electoral	7
Elección de Juez de Paz	19
Elección de Alcalde	14
Elección de Senador	3

Denuncia de fraude y violencia	7
Reclamo de falta de auxiliares o de miembros de la Junta Electoral	6
Boletas	6
Pedidos de pago y materiales	21
Otros pedidos	1
Informaciones y consultas diversas	6

Fuente: JE-AGN, 1888-92

Como puede verse en la tabla, las Juntas Electorales enviaban documentos sobre temas bastante variados al Poder Ejecutivo, informando sobre los miembros que tomaran posesión, las elecciones que realizaban, haciendo consultas, denuncias y reclamos. Ello sucedía porque el citado Decreto de 19 de junio de 1890 determinaba que las dudas y cuestiones de las Juntas fueran sometidas a resolución del Gobierno, con previa audiencia del fiscal. Ello fue duramente criticado por autores como Eduardo Víctor Haedo, ya que ponía a las Juntas en situación de dependencia del Poder Ejecutivo.^{lxxviii}

Entre las carpetas analizadas, la mayoría seguía un padrón bastante burocrático, en forma de oficio sucinto, destinado a cumplir lo determinado por la ley. Otras veces, sin embargo, se trataba de textos más complejos y curiosos, que se destacaban de los demás. Serían, como diría Carlo Ginzburg, un excepcional normal, un documento estadísticamente poco frecuente que, justamente por ello, se vuelve revelador, ya que no está estereotipado.^{lxxix} A continuación analizado siete carpetas con dichas características.

El 29 de octubre de 1892, algunos miembros de la Junta Electoral de Colonia consultaron al ministro Francisco Bauzá con respecto a dificultades para reunirse, ya que tres de los nueve miembros no vivían en la capital del departamento (respectivamente, a dos, doce y veinte leguas de distancia) y no concurrían a las sesiones de la Junta, así como no lo hacía el secretario. Solicitaban de ese modo autorización para convocar a los suplentes respectivos. El 9 de noviembre, siguiendo el parecer del fiscal, el ministro accedió al pedido, ya que la condición de vecino de la capital era indispensable para el ejercicio del cargo, conforme la interpretación dada por el fiscal al art. 122 de la Constitución, aplicable también a las Juntas Electorales a partir de la publicación de la Ley de 3 de noviembre de 1887, que las estableció.^{lxxx}

En Minas, la Junta Electoral enfrentaba otro tipo de dificultad: la falta de dinero. En el oficio de 5 de mayo de 1892, su presidente relató que, desde el establecimiento del órgano, había

tenido que realizar continuos desembolsos de su peculio particular para cumplir con las resoluciones del Gobierno. Incluso los 200 pesos que habían sido remitidos en la ocasión de su instalación no pudieron ser utilizados, ya que quedaron bajo custodia del secretario de la Junta Económico-administrativa, que los absorbió. Solicitaban así que fuera remitida una cantidad suficiente para desarrollar sus actividades. El 11 de mayo, el ministro Bauzá requirió el envío del presupuesto de los gastos con las elecciones que pensaban gastar. En respuesta, la Junta envió los documentos solicitados, afirmando haber gastado 610 pesos con 70 centavos en elecciones realizadas, además de 250 pesos que los miembros habían gastado en varias Comisiones desempeñadas. Pedían aun de 400 a 500 pesos para cubrir los gastos de las elecciones de senadores, ya que no podían contar con el apoyo del correo o de la policía, “teniendo en cuenta su mala voluntad en facilitar el envío de chasques etc. y todo tiene que hacerlo con chasques particulares, para lo cual se necesita dinero”. El 18 de noviembre, el ministro autorizó el pago solamente de los 610 pesos con 70 centavos; para los demás gastos, solicitaba el envío oportuno de las cuentas debidamente comprobadas, “en vista de la situación del erario público”^{lxxxii}.

Las Juntas también consultaban al Gobierno con respecto a dudas sobre trámites vinculados con actividades electorales. El 22 de noviembre de 1892, el presidente de la de Florida, Marcelino G. González, envió oficio sobre la emisión de nuevas boletas para aproximadamente treinta ciudadanos inscriptos en la primera sección, la mayoría moradores de la campaña. Estando afuera en los trabajos de esquila, habían autorizado a sacar dichos documentos, por medio de carta-poder de 3 de octubre, al escribano público don Leopoldo Dibarboure. Otro ciudadano pedía la emisión de nueva boleta, a pesar de no haber extraviado la antigua, una vez que la había certificado ante el escribano público de Sarandí Grande. Al tener dudas sobre la legalidad de tales pedidos, los miembros de la Junta enviaron la consulta, la cual fue respondida por el Gobierno el 3 de diciembre, después de oír al fiscal. Declarando la importancia y seriedad de la emisión de las boletas – ya que los miembros de la mesa receptora de votos deberían aceptarlas siempre –, se optó por el cumplimiento estricto de la ley, a fin de evitar el fraude electoral. En ese sentido, deberían los ciudadanos cumplir los requisitos del Decreto de 21 de noviembre de 1892, o sea, concurrir personalmente para solicitar la entrega de nuevas boletas, que solamente serían emitidas en caso de que se extraviaran.^{lxxxii}

El 25 de noviembre de 1892, el presidente de la misma Junta envió un nuevo oficio, de esta vez con respecto a las mesas receptoras y escrutadoras para las elecciones del colegio electoral de senador. La mayoría de los miembros había decidido en mayoría que dichas mesas serían las mismas que habían actuado en la elección anterior y quería saber si ello era posible, visto que, en la consulta de 19 de junio de 1882 por parte de la Junta Económico-administrativa de Canelones, el Gobierno había decidido en sentido contrario, estableciendo que dichas mesas debían formarse para cada elección. Él también preguntó sobre la posibilidad de remover la caja de hierro que guardaba los pliegos y demás antecedentes electorales del local de la Junta Económico-administrativa, regla determinada por la ley. “La Junta [...] tiene sus oficinas en el mismo edificio de la Jefatura Política y por lo tanto hay más garantía de orden en todos los casos y hay más seguridad de resguardar los pliegos y demás obrados de las elecciones” – explicó. Un día después, los demás miembros de la Junta también remitieron oficio al Gobierno, acusando al presidente de actuar indebidamente al formular una consulta a título individual. Creían que esa era una forma de distraer la atención de las autoridades sobre los hechos ocurridos el día anterior durante la sesión de la Junta. Uno de los miembros “manifestó que circulaba en la villa el rumor de la existencia de otro juego de llaves idénticas a las de la caja donde se depositan los pliegos de votación” y por ello querían cambiar su local de depósito. Afirmaron aun que no era la primera vez que González intentaba perjudicar el trabajo de la Junta, con “la parcialidad de quien las realiza en favor de tal o cual candidato”. El día 30, el Gobierno envió su respuesta en la que determinaba que la Junta procediera “sin pérdida de tiempo a la renovación de las mesas [...] en conformidad a lo establecido por la Ley de la materia”. Disponía asimismo que la caja permaneciera en el local de la Junta Económico-administrativa y, para desvirtuar las dudas que señalaban, que remitieran al Ministerio “la referida caja con su correspondiente juego de llaves, a cambio de una nueva caja que brevemente le [sería] enviada”.²⁸

Ese último caso es interesante porque demuestra, por un lado, los intensos conflictos entre miembros de la Junta y, por otro, la preocupación – al menos aparente – que tenían con el fraude. Ese tema, de hecho, era bastante frecuente en esos documentos y también merece ser mejor explorado, ya que, por lo menos desde el punto de vista normativo, debería constituir una excepción.

²⁸ JE-AGN. Op. cit., carpeta 188.

El 3 de noviembre de 1890, un grupo de 30 ciudadanos residentes en la primera sección de Treinta y Tres entregaron oficio a la Comisión Receptora de votos. Denunciaban que algunos miembros de la Junta Electoral del departamento habían expresado, con respecto a la elección del día anterior para juez de paz, que declararían electo el candidato que apoyaban, aprovechándose de que tenían los pliegos electorales. Pedían así los firmantes que dichos documentos fueran depositados en la sucursal del Banco Nacional. El mismo día, la Comisión envió oficio al Ministerio de Gobierno, informando que habían acatado el pedido, “a fin de conciliar y garantizar los intereses encontrados entre las personas de la Junta Electoral y el pueblo tan justamente alarmado con los fraudes que se han venido consumando en los actos electorales de esa Junta”. En respuesta del día 12, el Gobierno reprobó la decisión, ya que violaba los artículos 12 y 13 de la ley de 27 de abril de 1878. Cuando el mensaje llegó al correo de Treinta y Tres, sin embargo, el responsable Pedro Aguiar no lo entregó al presidente de la Comisión, Gerónimo Huibert, ya que “en la publicación que se hizo en los periódicos locales [...] no aparece el nombre del referido señor”, conforme se lee en el oficio de 17 de noviembre dirigido al presidente de la Junta Electoral, Gabriel Trelles. Este último, después de leer el documento, convocó para el día siguiente la reunión de la Junta, con el objetivo de informar a la Comisión sobre la decisión del Gobierno. El día 19, los miembros de la Comisión declararon que el presidente hallábase ausente de la población y fue nombrado así otro ad-hoc. Explicaron también que comparecieron a la sucursal del banco, pero que el gerente Andrés Ponce se rehusó a entregarles los pliegos, justificando que no los reconocía. El día 26, la Junta escribió al presidente del Banco para relatar lo ocurrido y solicitar los pliegos. Su respuesta, no obstante, no se encuentra en la carpeta.²⁹

La misma Junta estuvo involucrada, poco después, en un nuevo escándalo electoral, cuando su presidente Gabriel Trelles denunció la situación del secretario titular Luciano Macedo. Conforme a lo relatado en el oficio de 4 de setiembre de 1892, hacía un año y medio que Macedo residía en la capital, donde cursaba estudios para escribano público, sin haber solicitado la autorización correspondiente. Otro titular, Saturnino Aguiar, por tener enemistades con otros miembros de la Junta, no comparecía a las sesiones. El 20 de setiembre el ministro aceptó el pedido de que se declararan cesantes sus cargos y se convocaran los respectivos suplentes.^{lxxxiii} En nuevo oficio de 30 de noviembre, no obstante, Trelles acusó a Macedo de haber dejado las llaves de la caja de la Junta en poder de Aguiar, con la intención

²⁹ JE-AGN. Op. cit., carpeta 513.

de cometer un fraude la elección de juez de paz de la sexta sección para que un amigo suyo fuera electo. En su defensa, Macedo afirmó que los informes de Trelles eran falsos. Que jamás había faltado a ninguno de sus deberes, aunque estuviera a menudo en la capital, ya que viajaba a Treinta y Tres siempre y cuando era convocado por telégrafo. Acusó aun a Trelles de ocupar un cargo incompatible en la Junta, ya que era teniente coronel de línea en servicio activo como inspector de policía. Lo más curioso en esa historia, sin embargo, no está descrito por ningún de esos actores, sino que surge al final de algunos documentos, donde se puede ver la firma del secretario ad-hoc que fue nombrado en lugar de Macedo: el señor Andrés Ponce, gerente de la sucursal del Banco Nacional, que dos años antes se había rehusado a devolver los pliegos electorales a la Comisión Receptora.^{lxxxiv}

Además de las carpetas consultadas en el Archivo General de la Nación, el estudio sobre la labor cotidiana de las Juntas Electorales también fue complementado por fuentes secundarias. Destaco aquí los citados trabajos de Álvaro Diez de Medina y de Eduardo Acevedo, cuyos pasajes citados están basados en documentos parlamentarios³⁰ e incluyen episodios sobre: fraude; dificultades relatadas por las Juntas Electorales; y discordancias entre ellas y el Parlamento.

En relación al fraude, un evento en particular fue abordado en los dos textos citados: la elección senatorial de Salto en 1898. Proclamada por el Club Colorado la candidatura de Juan Carlos Blanco, este se negó a aceptarla por rechazar el acuerdo que obligaba a llevar Juan Lindolfo Cuestas a la presidencia. Así, su candidatura fue substituida por la de don Eduardo Mac Eachen. Muchos electores aun así decidieron no seguir las instrucciones partidarias, lo que generó reacción de la fuerza policial. Según el informe de la Comisión de Peticiones del Senado para presentación de los poderes del electo Mac Eachen, la Junta Electoral del departamento envió un telegrama al presidente provisorio el 22 de noviembre de 1898 para denunciar los hechos ocurridos. En el centro de la denuncia estaba el alto funcionario Feliciano Viera – futuro Presidente de la República entre 1915-1919 –, que había acaparado indebidamente un gran número de boletas para garantizar el triunfo de la lista oficial. El fraude, informaron, se dio en la urna de la séptima sección, que fue llevada a la casa del inspector de policías y, cuando fue entregada a la Junta al día siguiente, se encontraba desclavada, lo cual fue justificado por el traqueteo del caballo. También se reportó que varios

³⁰ En el caso de la obra de Acevedo, como mencionado, las referencias no están explícitas. Tratase así de una suposición fundada en los tipos de informaciones que trae el autor.

miembros del colegio electoral que habían renunciado fueron llevados por la policía al local de votación, generando una protesta de la que quedó constancia en el acta. El 18 de diciembre, Viera fue designado como jefe político de Salto, lo que provocó la renuncia de Juan Carlos Blanco de la presidencia del Consejo de Estado como forma de protesta. Anulada la elección por el Senado el 13 de marzo del año siguiente, el propio Blanco fue elegido senador por Salto.^{lxxxv} También en Tacuarembó, en el mismo año, hubo denuncias de fraudes. La elección senatorial fue anulada por la misma Comisión, debido a la existencia de firmas falsificadas y coacción por parte de las autoridades policiales.^{lxxxvi}

Otro proceso interesante que debían enfrentar las Juntas era cuando sus fallos eran revisados por el Legislativo. Como ya fue explicado, eran los propios parlamentarios los que validaban sus elecciones, conforme lo determinaba la Constitución. Así, después de terminados los trabajos – incluyendo el escrutinio general –, las Juntas enviaban todos los documentos electorales a la rama correspondiente del Poder Legislativo. Ahí, se formaban Comisiones para analizarlos y emitir un parecer para votación.^{lxxxvii} Esa concurrencia de atribuciones a veces podía resultar en cambio de los resultados. En 1902, por ejemplo, la Junta de Salto decidió anular las elecciones del colegio electoral de senador, alegando violaciones a las normas legales, pero el Senado decidió mantener el primer resultado. El mismo año, la Cámara Alta también anuló el resultado proclamado por la Junta Electoral de Florida.^{lxxxviii} Nuevas discordancias ocurrieron en 1905, esta vez en Rocha. Declaró la Comisión de Poderes que la elección de la quinta sección era nula, debido a un ataque a golpe de sable contra un grupo de electores, comandado por Manuel Felipe Lago, presidente de la Comisión Seccional Nacionalista. Sin embargo, la elección fue validada por 35 votos contra 32 en el pleno de la Cámara. En ese momento también fueron planteados reclamos en Salto, Maldonado, Río Negro y Montevideo.^{lxxxix} También en Rocha otro episodio de desacuerdo entre Parlamento y Juntas fue relatado por Acevedo, referente a las elecciones para el Senado de 1910.^{xc} Todos ellos muestran que el poder de decisión de la Junta era a veces limitado. Como hemos visto, hasta 1915, la Junta no participaba del proceso de validación electoral – la etapa de hecho decisoria para los resultados finales – e incluso a partir de entonces, sus fallos en esa fase eran

apelables ante órganos judiciales: en un primer momento ante la Alta Corte de Justicia o juez departamental y posteriormente ante la Corte Electoral.³¹

Finalmente, se destacan en los relatos de esos historiadores las dificultades de funcionamiento de las Juntas Electorales, similares a las que se vimos por el análisis de los documentos enviados al Ministerio de Gobierno. Un caso especial de esa naturaleza fue planteado por la Junta de Montevideo, que terminaría por motivar importantes cambios legislativos. La legislación aprobada en 1898 exigía la formación de distritos electorales de no más de 150 electores, de modo de evitar las aglomeraciones en torno de las mesas y posibles fraudes causados por esa situación. En 1904, la citada Junta consideró esa regla impracticable, según documento enviado al ministro de Gobierno Claudio Williman el 26 de noviembre de aquel año. Por un lado, porque no había lugares apropiados para las 160 a 170 mesas estimadas para la capital; por otro, porque serían necesarios más de mil funcionarios para las Comisiones Receptoras, cuyas exigencias legales para ejercicio del cargo dificultaban su nominación. Cuando una nueva Ley fue promulgada en octubre de aquel año, permitiendo una mesa en la zona rural para cada 300 inscriptos, la Junta de la capital solicitó al Gobierno un proyecto en el mismo sentido también para las zonas urbanas. La Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Representantes presentó un proyecto para creación de distritos de hasta 250 electores. Puesto en discusión, el diputado Ricardo J. Areco agregó una enmienda para reducir la operación de copia de las comisiones Calificadoras. Aceptados los cambios en la Cámara Baja, el proyecto llegó al Senado el 2 de enero de 1905 y fue pronto aprobado.^{xcii}

Los relatos presentados en esta sección muestran que la rutina de las Juntas Electorales no era sencilla. Además de todo el trabajo que tenían que realizar, había una serie de dificultades que enfrentaban a diario, desde la escasez de materiales y de dinero, los obstáculos para reunir a los miembros, las dudas en torno de los procedimientos y principalmente tal vez la presión que sufrían de otras autoridades. Como se mostró, muchos eran los actores políticos que podían interferir en la marcha de las elecciones y, constantemente, los integrantes de las Juntas tenían que hacerles frente. Ciertamente tenían la autoridad para ello, pero a veces debían acatar las decisiones de otros órganos. La violencia y el fraude que solían formar parte del proceso electoral añadían un elemento más en esa compleja red de poder, en que la legalidad y la licitud no siempre eran la preocupación mayor.

³¹ Es verdad, sin embargo, que en el primer caso solamente habría recurso si el fallo de la junta no fuera por mayoría absoluta. En el segundo, no habría recurso en caso de decisión unánime. Consultar: leyes nº 5.332/1915 (art. 49) y 7.812/1925 (art.160).

Conclusión

No hay duda que, al menos hasta la creación de la Corte Electoral en 1924, las Juntas Electorales fueron el más importante órgano gestor del sufragio del Uruguay. Ello ocurría, en primer lugar, porque tenían una amplia gama de atribuciones en ese ámbito, pero también porque poseían características muy particulares. Sus miembros eran electivos, lo que significaba una apuesta de confianza en lo político, traducida en participación de los votantes, que tenían más oportunidades de votar y lo harían para un cargo de suma importancia para el mantenimiento de la estructura electoral. Había así un factor subjetivo crucial que les decía que el sufragio era algo no solamente para los ciudadanos, sino también de los ciudadanos. Es verdad que ello ya sucedía cuando las Juntas Económico-administrativas gestionaban el sufragio, o mismo cuando lo hacía el juez de paz o alcalde ordinario, ya que por determinado tiempo sus cargos también fueron electivos. Pero ahí se destaca la segunda característica de la Junta Electoral, que la tornaba distinta de esos otros actores: la especialización, la dedicación exclusiva al fenómeno electoral.

Todas esas propiedades hicieron que las Juntas Electorales se volvieran un actor central de la política uruguaya, lo que de cierta manera explica la gran controversia en torno a ellas, manifestada a menudo en denuncias de fraude, que buscaban desacreditar su naturaleza política en pro de una gestión más técnica de las elecciones. De ahí que la Judicatura fuera frecuentemente señalada como el órgano que podría equilibrar ese juego: el principio electivo debería aplicarse, según creían los defensores de estos cambios, a los elementos materiales y no procedimentales del sufragio.

Lo curioso es que las Juntas Electorales también tenían similitudes con el Poder Judicial, lo que era constantemente señalado por los propios contemporáneos, cuando por ejemplo, las equiparaban a tribunales. Por otro lado, la idea de que los jueces juzgaran cuestiones electorales tampoco era aceptada unánimemente, lo que constituía otro motivo en favor de la permanencia de las Juntas. Así, no es sorprendente que la reforma de 1924 las haya conservado, aunque con actuación más restringida.

A mi ver, además, las Juntas Electorales fueron antecesoras de la Corte Electoral, justamente porque anticiparon, en comparación a otras experiencias de administración de la ciudadanía, la especialización, conforme expliqué en el primer párrafo de esta conclusión. Porque el hecho de que jueces participaran de esa gestión ya se había experimentado en este y otros

países durante todo siglo XIX e, incluso, durante el período colonial. Sin embargo, la idea de un órgano dedicado exclusivamente al fenómeno electoral es bastante más reciente. En ese sentido, fueron las Juntas Electorales pioneras en Uruguay y probablemente una de las primeras también a nivel mundial.

Fuentes y Bibliografía

Fuentes

ARMAND UGON, E.; et. al. 1930. *Compilación de Leyes y Decretos (1825-1930)*. Montevideo: ROU.

Constitución Política de la Monarquía Española, 1836.

CRIADO, Matías A. *Fechas Indicadas*. Colección Legislativa de la ROU. Montevideo: J. Manuel Alonso.

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Representantes [DR], años y tomos indicados.

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores [DS], años y tomos indicados

Juntas Electorales (Ministerio de Gobierno), Archivo General de la Nación – Uruguay [JE-AGN], cajas y años indicados.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. 1996. *O espírito das Leis*. São Paulo: Martins.

Bibliografía

ACEVEDO, Eduardo. 1933-1936. *Anales Históricos del Uruguay*. Montevideo: Casa A. Barreiro y Ramos.

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sydney. 1989. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: First Sage Printing.

ANNINO, Antonio. 1995. “Cádiz y la Revolución Territorial de los Pueblos Mexicanos (1812-1821)”. En: ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica: siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ANNINO, Antonio. 1995. “Introducción” En ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica: siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ANNINO, Antonio. 1996. “The Ballot, Land and Sovereignty: Cádiz and the origins of Mexican local government (1812-1820)”. En: POSADA-CARBÓ (editor). *Elections Before Democracy: the history of elections in Europe and Latin America*. Houndmills: Macmillan Press LTD.

ANNINO, Antonio. 1999. “Ciudadanía ‘versus’ Gobernabilidad Republicana en México: las orígenes de un dilema”. En: SABATO, Hilda (coord.). *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cámara de Representantes, Tablas Cronológicas (1830-1971), 1971.

CARVALHO, José Murilo de. 1996. “Cidadanía: tipos e percursos”. Estudos Históricos. Rio de Janeiro. Núm. 18, p.337-359.

GROS ESPIELL, Espiell, Héctor. 1990. La Corte Electoral del Uruguay. San José: CAPEL.

DEMÉLAS-BOHYD, Marie-Danielle; GUERRA, François-Xavier. 1996. “The Hispanic Revolutions: the adoption of modern forms of representation in Spain and America (1808-1810)”. En: POSADA-CARBÓ (editor). Elections Before Democracy: the history of elections in Europe and Latin America. Houndmills: Macmillan Press LTD.

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. 2008. “Introduction to Electoral Systems”. En: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. The Politics of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press.

GINZBURG, Carlo. 1991. “O nome e o como”. En: GINZBURG, Carlo. A micro-história e outros ensaios. Lisboa: Difel.

GONZÁLEZ, Rodolfo. 1991. Legislación Electoral del Uruguay. Montevideo: Celadu.

Guía de Fondos del Archivo General de la Nación. 2009. Montevideo: AGN.

HESPANHA, António M. 2003. Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio. Portugal: Publicações Europa-América.

KATZ, Richard S. 1997. Democracy and Elections. Oxford: Oxford Press.

MARSHALL, T. H. 1998. Ciudadanía y Clase Social. Madrid: Alianza.

DIEZ DE MEDINA, Álvaro. 1994. El Voto que el Alma Pronuncia: historia electoral del Uruguay (1810-1910). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

MOTTA, Kátia S. Juiz de Paz e cultura política no início do Oitocentos (província do Espírito Santo, 1827-1842). Tesis de maestría. PPGHIS-UFES, 2013.

NEDER, Gizlene. 1995. O discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil. Porto Alegre: Sérgio Fabris.

ODDONE, Juan Antonio Oddone. Tablas Cronológicas Poder Ejecutivo-Poder Legislativo. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias, 1967.

Parlamentarios Uruguayos. 2006.

PIVEL DEVOTO, Juan. 1942-1943. Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay. Montevideo: Claudio Garcia & Cia.

RÉMOND, René. 1996. “As eleições”. En: RÉMOND, René (comp.). Por uma História Política. Rio de Janeiro: Ed. FGV/UFRJ.

SABATO, Hilda. 1998. La Política en las Calles: entre el voto y la movilización – Buenos Aires (1862-1880). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

SABATO, Hilda. 1999. “Introducción”. En: SABATO, Hilda (coord.). *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

SIIM, Birte. 2006. “Citizenship”. En: *The Cambridge Dictionary of Sociology*. New York: Cambridge University Press. P.65-68.

SLEMIAN, Andréa. 2009. *Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild.

SOUZA, Alexandre de O. B. de. 2013. *Das Urnas para as Urnas: juízes de paz e eleições no Espírito Santo (1871-1889)*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas.

TERNAVASIO, Marcela. 1995. “Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política: las elecciones en el estado de Buenos Aires (1820-1840)”. En: ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica: siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

TURNER, Bryan Stanley. 1990. “Outline of a theory of citizenship”. *Sociology*. Vol. 24. Núm. 2. p.189-217.

ZUBILLAGA, Carlos. 1994. “El Difícil Camino de la Participación Política: población, ciudadanía y electorado (1898-1918)”. En: DEVOTO, Fernando J.; FERRARI, Marcela P. *La Construcción de las Democracias Rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas (1900-1930)*. Buenos Aires: Biblos.

ⁱ DS. 1907, tomo 91, p.124.

ⁱⁱ JE-AGN, 1888-1892, Caja 1, Carpeta 111.

ⁱⁱⁱ DEMÉLAS-BOHYD, Marie-Danielle; GUERRA, François-Xavier. “The Hispanic Revolutions: the adoption of modern forms of representation in Spain and America (1808-1810)”. En: POSADA-CARBÓ (editor). *Elections Before Democracy: the history of elections in Europe and Latin America*. Houndmills, Macmillan Press LTD, 1996, p.33-60. RÉMOND, René. “As eleições”. En: RÉMOND, René (comp.). *Por uma História Política*. Rio de Janeiro, Ed. FGV/UFRJ 1996, p.37-55. ANNINO, Antonio. “Introducción” En ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica: siglo XIX*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.7-18. ANNINO, Antonio. “Cádiz y la Revolución Territorial de los Pueblos Mexicanos (1812-1821)”. En: ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica: siglo XIX*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.177-226.

^{iv} CARVALHO, José Murilo de. “Cidadania: tipos e percursos”. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, núm. 18, 1996, p.340. KATZ, Richard S. *Democracy and Elections*. Oxford, Oxford Press, 1997.

^v MARSHALL, T. H. *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid, Alianza, 1998.

^{vi} SABATO, Hilda. “Introducción”. En: SABATO, Hilda (coord.). *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p.11-29.

^{vii} SIIM, Birte. “Citizenship”. En: *The Cambridge Dictionary of Sociology*. New York: Cambridge University Press. 2006, p.65-68.

^{viii} ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sydney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park, First Sage Printing, 1989.

^{ix} ANNINO, Antonio. “Ciudadanía ‘versus’ Gobernabilidad Republicana en México: las orígenes de un dilema”. En: SABATO, Hilda (coord.). *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones: perspectivas históricas de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p.62-93.

^x TURNER, Bryan Stanley. “Outline of a theory of citizenship”. *Sociology*. 1990, vol. 24, núm. 2, p.189-217.

^{xi} SOUZA, Alexandre de O. B. de. *Das Urnas para as Urnas: juízes de paz e eleições no Espírito Santo (1871-1889)*. Saarbrücken, Novas Edições Acadêmicas, 2013.

^{xii} CARVALHO, José Murilo de. *Op. cit.*, p.340.

- ^{xiii} SABATO, Hilda. *La Política en las Calles: entre el voto y la movilización – Buenos Aires (1862-1880)*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1998.
- ^{xiv} ANNINO, Antonio. “The Ballot, Land and Sovereignty: Cádiz and the origins of Mexican local government (1812-1820)”. En: POSADA-CARBÓ (editor). *Elections Before Democracy: the history of elections in Europe and Latin America*. Houndmills, Macmillan Press LTD, 1996, p. 61-86.
- ^{xv} TERNAVASIO, Marcela. “Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política: las elecciones en el estado de Buenos Aires (1820-1840)”. En: ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica: siglo XIX*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.65-105. MOTTA, Kátia S. *Juiz de Paz e cultura política no início do Oitocentos (província do Espírito Santo, 1827-1842)*. Tesis de maestría. PPGHIS-UFES, 2013.
- ^{xvi} ACEVEDO, Eduardo. *Anales Históricos del Uruguay*. Montevideo, Casa A. Barreiro y Ramos, 1934, tomo 4, p.393; p.497; 1934, tomo 5, p.126-128; p.289; p.428-429; 1936, tomo 6, p.285-288.
- ^{xvii} ACEVEDO, Eduardo. Op. cit., tomo 5, p.19; p.116; p.133; p.146.
- ^{xviii} ACEVEDO, Eduardo. Op. cit., tomo 5, p.19; p.134; p.290-291; p.432; p.537.
- ^{xix} PIVEL DEVOTO, Juan. *Historia de los Partidos Políticos en el Uruguay*. Montevideo, Claudio Garcia & Cia, 1945, tomo 2, p.344-345; p.355-356; p.358.
- ^{xx} GONZÁLEZ, Rodolfo. *Legislación Electoral del Uruguay*. Montevideo, Celadu. 1991, p.176-177; p.181-182; p.193-194; p.205-208; p.211-216; p.224-227; p.231-245; p.248; p.250; p.254-258.
- ^{xxi} Decreto de 9 de noviembre de 1887. Decreto de 19 de junio de 1890.
- ^{xxii} DIEZ DE MEDINA, Álvaro. *El Voto que el Alma Pronuncia: historia electoral del Uruguay (1810-1910)*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1994, p.298-299; p.302-304; p.330-336, p.338-345; p.379, p.388-392; p.398-404; p.407; p.409-410; p.415-417; p.434-436; p.442; p.451-452; p.455-457; p.495; p.504-506; p.527-529; p.549; p.554; p.563.
- ^{xxiii} ZUBILLAGA, Carlos. “El Difícil Camino de la Participación Política: población, ciudadanía y electorado (1898-1918)”. En: DEVOTO, Fernando J.; FERRARI, Marcela P. *La Construcción de las Democracias Rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas (1900-1930)*. Buenos Aires, Biblos, 1994, p.31-68.
- ^{xxiv} NEDER, Gizlene. *O discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil*. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1995.
- ^{xxv} SLEMIAN, Andréa. *Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. São Paulo, Aderaldo & Rothschild, 2009.
- ^{xxvi} MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das Leis*. São Paulo, Martins Fontes, 1996, p.175; HESPANHA, António M. 2003. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Portugal, Publicações Europa-América, 2003.
- ^{xxvii} Constitución de 1830 (art. 82).
- ^{xxviii} Constitución Española de 1812 (art. 46).
- ^{xxix} Instrucciones de 17 de junio de 1825 (art. 4º).
- ^{xxx} Decreto de 30 de marzo de 1830 (art. 3º).
- ^{xxxi} Constitución de 1830 (art. 122-129).
- ^{xxxii} Ley nº 1.234 de diciembre 16 de 1874 (art. 2º). Ley nº 1.392 de 27 de abril de 1878 (art. 3º y 15).
- ^{xxxiii} Ley nº 1.957 de 3 de noviembre de 1887 (art. 1º y 3º). Ley nº 2.224 de 13 de abril de 1893 (art. 26 y 39).
- ^{xxxiv} Ley nº 2.221 de 28 de marzo de 1893 (art. 6º).
- ^{xxxv} Ley nº 2.221 de 28 de marzo de 1893 (art. 7º).
- ^{xxxvi} Ley nº 2.563 de 22 de octubre de 1898 (art. 55).
- ^{xxxvii} Ley nº 2.527 de 29 de abril de 1898 (art. 68). Ley nº 2.528 de 4 de mayo de 1898.
- ^{xxxviii} Ley nº 2.563 de 22 de octubre de 1898 (art. 58).
- ^{xxxix} Ley nº 2.221 de 28 de marzo de 1893 (art. 7º).
- ^{xl} Ley nº 4.282/1912 (art. 3º).
- ^{xli} Ley nº 2.221 de 28 de marzo de 1893 (art. 41).
- ^{xlii} Ley nº 2.221 de 28 de marzo de 1893 (art. 31).
- ^{xliiii} Ley nº 2.221 de 28 de marzo de 1893 (art. 52 y 53).
- ^{xliv} Ley nº 2.224 de 13 de abril de 1893 (art. 26 y 27).
- ^{xlv} Ley nº 1.392 de 27 de abril de 1878 (art. 15).
- ^{xlvi} Ley nº 2.527 de 29 de abril de 1898 (art. 53).
- ^{xlvii} Decreto de 10 de febrero de 1898.
- ^{xlviii} Ley nº 2.527 de 29 de abril de 1898 (art. 9º).
- ^{xlix} DIEZ DE MEDINA, Álvaro. Op. cit., p.404.
- ^l Ley nº 5.332 de 1º de setiembre de 1915 (art. 49).
- ^{li} Constitución de 1830 (art.43).
- ^{lii} Ley nº 5.332 de 1º de setiembre de 1915 (art. 6, 8 y 14).

-
- liii Ley nº 7.690 de 9 de enero de 1924 (art.12). Ley nº 7.812 de 16 de enero de 1925 (art. 144).
- liv DR, 1887, tomo 85, p. 129.
- lv DR, 1887, tomo 85, p. 123-147.
- lvi DS, 1887, tomo 42, p.450.
- lvii DS, 1887, tomo 42, p.447-51.
- lviii DR, 1893, tomo 126, p.193.
- lix DR, 1920, tomo 287, p. 111.
- lx DR, 1923, tomo 312, p.36.
- lxi DR, 1923, tomo 312, p.42.
- lxii DR, 1923, tomo 312, p.158.
- lxiii DS, 1892, tomo 58, p.336.
- lxiv DR, 1893, tomo 126, p.285.
- lxv DIEZ DE MEDINA, Álvaro. Op. cit., p.331-332; p.336.
- lxvi DS, 1894, tomo 63, p.105-107.
- lxvii DS, 1894, tomo 63, p.423-424.
- lxviii GONZÁLEZ, Rodolfo. Op. cit., p. 212. DIEZ DE MEDINA, Álvaro. Op. cit., p.302.
- lxix GONZÁLEZ, Rodolfo. Op. cit., p. 211- 216; p.254.
- lxx DS, 1907, tomo 91, p.125.
- lxxi DIEZ DE MEDINA, Álvaro. Op. cit., p.505.
- lxxii DS, 1907, tomo 91, p.126.
- lxxiii DS, 1907, tomo 91, p.125.
- lxxiv DR, 1907, tomo 192, p.222.
- lxxv DR, 1907, tomo 192, p.127.
- lxxvi DR, 1909, tomo 201, p.519.
- lxxvii Guía de Fondos del Archivo General de la Nación. Montevideo, AGN, 2009, p.42.
- lxxviii GONZÁLEZ, Rodolfo. Op. cit., p.181. Referencia a la obra *La caída de un Régimen* de Haedo.
- lxxix GINZBURG, Carlo. 1991. “O nome e o como”. En: GINZBURG, Carlo. *A micro-história e outros ensaios*. Lisboa, Difel, 1991, p.177.
- lxxx JE-AGN. Op. cit., carpeta 176.
- lxxxi JE-AGN. Op. cit., carpeta 157.
- lxxxii JE-AGN. Op. cit., carpeta 190.
- lxxxiii JE-AGN. Op. cit., carpeta 170.
- lxxxiv JE-AGN. Op. cit., carpeta 184.
- lxxxv ACEVEDO, Eduardo. Op. cit., tomo 5, p.134-5. DIEZ DE MEDINA, Álvaro. Op. cit., p.413-417.
- lxxxvi ACEVEDO, Eduardo. Op. cit., tomo 5, p.135. DIEZ DE MEDINA, Álvaro. Op. cit., p.417-418.
- lxxxvii GROS ESPIELL, Espiell, Héctor. *La Corte Electoral del Uruguay*. San José, CAPEL, 1990, p.61-99.
- lxxxviii DIEZ DE MEDINA, Álvaro. Op.cit., p.442.
- lxxxix ACEVEDO, Eduardo. Op. cit., tomo 5, p.291.
- xc ACEVEDO, Eduardo. Op. cit., tomo 5, p.432.
- xcí DIEZ DE MEDINA, Álvaro. Op. cit., p.455-7.