

CIUDADANOS QUE RESIDAN EN EL EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

Se regula el ejercicio del derecho al voto

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 18 de mayo de 2005 (P.M.)

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Jorge Orrico.

MIEMBROS: Señores Representantes Álvaro Alonso, Gustavo Borsari, Diego Cánepa, Álvaro Lorenzo, Artigas Melgarejo, Javier Salsamendi y Alejandro Zavala.

DELEGADOS

DE SECTOR: Señores Representantes Germán Cardoso y Daniel García Pintos.

INVITADOS: Señores profesores, doctores Horacio Cassinelli Muñoz y Héctor Gros Espiell.

SEÑOR PRESIDENTE (Orrico).- Habiendo número, está abierta la reunión.

—La Comisión tiene el alto honor de recibir al profesor Cassinelli Muñoz, a quien se le ha invitado a efectos de escuchar su opinión sobre el **proyecto** denominado "Ciudadanos que residen en el exterior de la República. (Se regula el ejercicio del derecho al voto)", comúnmente llamado de voto consular, que en realidad no lo es.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Es un honor que me hayan invitado para hablar de este tema.

Pienso que la solución que se propone es de dudosa constitucionalidad. Para entender por qué lo digo hay que comenzar por la idea de que nuestra Constitución es democrática y que la esencia de la democracia consiste en que los destinatarios de las normas o los sujetos a la voluntad de los gobernantes sean los que participen en la formación de las normas o en la elección de gobernantes. Una persona que está fuera del país no sufre ni goza las consecuencias de las legislaciones o del mal o buen gobierno. Por este motivo, la solución de que participen en las leyes no tendría justificación democrática. Inclusive, tradicionalmente, en su historia Uruguay ha sostenido en materia de derecho internacional privado la doctrina del domicilio y no la de la nacionalidad. Eso siempre se comentó por parte de los especialistas, en el sentido de que era lógico que un país que no tenía una nacionalidad étnica sino una comunidad de

futuro se fundara, no sobre la nacionalidad -que estaba en formación o era resultante de un deseo para el futuro y no de una tradición del pasado-, sino sobre la base de la teoría del domicilio. Que yo tenga derecho a participar en la sanción de una ley o en la elección de un gobernante, democráticamente se justifica en la medida en que esa ley o ese gobernante vaya a beneficiar o a perjudicar mi posición.

Sobre esa base, pasamos a ver cuál es la idea que se plantea aquí. La idea se plantea pensando que quien está en el exterior sigue interesado en la legislación uruguaya y en el gobierno de Uruguay, lo cual se justificaría democráticamente diciendo que quien está en el exterior espera volver. Entonces, así sería lógico que participara en la formación de las leyes que lo regirían en el futuro cuando se repatriase. Sin embargo, esa hipótesis no recoge en la Constitución una solución clara ya que, en primer lugar, comienza por definir la República como la asociación política de los habitantes. Eso ha sido criticado e históricamente ha habido numerosos intentos de modificación de ese artículo, sustituyéndose finalmente la palabra "ciudadanos" por "habitantes".

En segundo término, el [artículo 7º](#), y muchos otros de la Sección II, refiere como titulares de los derechos a ser protegidos en el goce de las libertades fundamentales, a los habitantes. ¿Quiere decir que Uruguay considera que quienes no son habitantes no merecen protección? No; lo que ocurre es que Uruguay es consciente de que como un Estado no puede imponer su voluntad fuera de fronteras, solo puede comprometerse a proteger el goce de los derechos de las personas que estén en su territorio. Incluso, podría decirse que si una persona se escapa del territorio nacional, Uruguay como aparato estatal no tiene medios para hacerle cumplir las disposiciones que quiere eludir.

Además, hay otra razón que me parece de interés y es que el [artículo 77](#) establece como garantías del sufragio algunas que no tienen sentido respecto de quienes no estén en el territorio. Por ejemplo, ¿qué sentido tiene para quienes no están en el territorio la prohibición de que los policías desarrollen actividad político electoral? ¿Qué sentido tiene el numeral 4º) del artículo 77 como garantía del sufragio? Lo que se quiere es que el sufragio sea decidido y emitido en un ambiente caracterizado por ciertos rasgos constitucionalmente preceptivos, uno de los cuales es el establecido en el numeral 4º) del artículo 77. No sería válido, por violación de esta garantía, un voto emitido desde un país en el cual no hubiera libertad de pensamiento, estuviera proscrita la propaganda de algún partido o en el cual los habitantes estuvieran sujetos a riesgos que los llevaran a evitar manifestaciones políticas a favor o en contra de un partido uruguayo.

Por otra parte, algunos artículos de la Constitución, como por ejemplo los [artículos 81 y 75](#), se refieren al vecinamiento y a la residencia habitual como criterios a tomar en cuenta a los efectos de la ciudadanía. El espíritu que tienen esas disposiciones, que las hace coherentes y razonables, es que no merecen tener la participación como ciudadanos electores o elegibles ni en referendos o plebiscitos quienes no tienen un vínculo espacial con Uruguay.

Eso es lo que podríamos llamar el criterio general o la razón de que no me convenza de la constitucionalidad de este proyecto. Reconozco que el asunto es discutible. Estimo a quienes opinan contrariamente a esto, pero pienso que, dentro de la arquitectura general de la Constitución uruguaya, la existencia de personas que van a decidir referendos, plebiscitos o elecciones desde fuera del país no tendrían una base constitucional para merecer tener el derecho al voto.

SEÑOR LORENZO.- ¿Este es el puntapié inicial de la opinión del profesor o es solo su opinión con respecto a la constitucionalidad del proyecto?

Me gustaría que pudiéramos profundizar algunos otros aspectos, porque el trámite político de este proyecto de ley que hoy está en el Parlamento puede ir más allá de un proyecto de ley y tener como consecuencia determinado trámite dentro del Parlamento, como ser que los sectores que lo impulsan pretendan una modificación de la Constitución que, por supuesto, está dentro del camino legítimo a recorrer. Reitero que me gustaría profundizar acerca de cuáles son los principios que ilustran no solo la forma en que la Constitución considera la ciudadanía, el derecho a voto, sino además, el derecho a voto en el sistema institucional uruguayo porque, en ese caso, ya no se va a dar una discusión de constitucionalidad o no de un proyecto de ley o de adecuación de un proyecto de ley a lo que la Constitución establece, sino que se va a dar una discusión acerca del voto y sus garantías.

El profesor Cassinelli Muñoz habló de un ambiente dentro del cual el voto debía emitirse, dadas las condiciones de la Constitución. Eso para mí tiene mucho más que ver con el voto secreto que con si el proyecto de ley es constitucional o no. Puede ser que demos un paso más, que no sea el trabajo de esta Comisión. Acá vamos a dar dos discusiones: una formal, de adecuación del proyecto al encuadre constitucional, y otra sustancial, que se refiere a la conveniencia política de habilitar el voto en el extranjero y qué consecuencias tiene eso sobre algunos elementos de nuestra estructura institucional como el voto secreto, la obligatoriedad del voto, la libertad del elector, la libertad de los partidos políticos y el principio de igualdad que debe regir la comparecencia de los partidos políticos frente a la opinión pública, porque en la medida en que se amplía el territorio eso puede tener alguna modificación como, por ejemplo, que haya partidos pequeños que no accedan.

Por otra parte, dado que aquí se ha manejado en consultas informales, fuera del ámbito de la Comisión, la posibilidad de que este proyecto de ley tenga modificaciones para tratar de llegar a un consenso, nos gustaría saber qué opinión tiene acerca del voto consular. Si bien el proyecto de ley no establece el voto consular sino el epistolar, quisiera saber cómo ve esa posibilidad en el plano de la regulación constitucional.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Con relación al voto consular, ya expliqué cuál era la objeción; debo agregar que las oficinas del servicio exterior en general son dependencias del Poder Ejecutivo, de modo que estaría en contradicción con el principio de la independencia de la justicia electoral, que pienso que es un contenido importante de la Constitución uruguaya, que la caracteriza históricamente en su eficacia práctica.

SEÑOR LORENZO.- ¿Eso lo dice porque la conformación de las mesas electorales se hace con funcionarios públicos?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Son designados por las autoridades electorales.

SEÑOR LORENZO.- ¿No podría recrearse esa misma situación en el exterior?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Entonces, el voto ya no sería consular. Habría que establecer dependencias de la Corte Electoral en cada país extranjero.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entre los argumentos que dio el profesor Cassinelli Muñoz, mencionó el numeral 4º del artículo 77, refiriéndose a las garantías que daría la Constitución y que no ve las posibilidades de aplicarlas en el caso del voto en el exterior, sea el voto consular o epistolar. No sé si se estaba refiriendo a los dos. Realmente, no me quedó claro el ejemplo que puso con respecto a policías en actividad. No entiendo cuál es la objeción con respecto a policías y militares, porque policías y militares en actividad no van a tener posibilidad de votar en ningún caso, sea que haya voto consular, epistolar o que no haya ninguno. Probablemente, entendí mal.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Hay un doble aspecto: quien va a votar y quien influye indebidamente en el voto. Si en el país en el cual emite el voto no hay libertad de prensa, si está proscrito el Partido Comunista, si hay alguna disposición en una religión oficial, todas esas situaciones producen un entorno en el cual la decisión de votar por una lista o por otra, por un sí o por un no, puede ser falseada psicológicamente, y eso es lo que se quiere evitar. Una persona no puede obrar libre y reflexivamente en determinados países que tengan posibilidades de presión que no se dan en el Uruguay porque existe el inciso 4º) del artículo 77.

SEÑOR CÁNEPA.- En primer lugar, pido disculpas al invitado por no haber llegado en hora a la reunión; estaba en otra Comisión. Creo haber perdido los primeros minutos de la intervención del profesor; llegué al final de su exposición.

Voy a realizar algunas preguntas para tratar de comprender el razonamiento del profesor; sabemos de su inteligencia y de sus vastos conocimientos.

El numeral 4º) del [artículo 77 de la Constitución](#) establece distintas condicionantes a nivel nacional para las elecciones; dispone que los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los militares y los policías en actividad, entre otros, no podrán realizar actividades políticas. De esta forma se garantiza que no va a existir presión sobre el ciudadano que va a votar.

Si no entendí mal, el profesor Cassinelli Muñoz infiere que de esto se desprende una suerte de principio general: la Constitución establecería que en países donde no hay garantías democráticas republicanas -como las hay en nuestro país-, no estarían dadas las condiciones para que un ciudadano que está en el exterior emita su voto hacia aquí. No termino de comprender el nexo que existe entre ese numeral y ese principio general.

Por otra parte, usted dijo al pasar que era muy claro que en la sección que refiere a "Derechos, Deberes y Garantías", se habla de habitantes. Más allá de la discusión que hubo con relación al [artículo 1º de la Constitución](#) en cuanto a la definición de la República Oriental del Uruguay, usted sostiene que el Estado, más allá de sus fronteras, no puede preservar -porque no tiene potestades para hacerlo- los derechos y garantías de sus ciudadanos; puede comprometerse dentro de su territorio y no fuera de él.

Con total humildad digo -quizá cometa un error muy grave; tengo temor de plantear este tema; quizá el profesor me conteste rápidamente- que el derecho prevé muchas situaciones en las que los ciudadanos uruguayos deben ejercer sus derechos en el exterior. Existe una vasta rama del derecho que prevé -se han firmado tratados y convenios internacionales en este sentido; existe una cooperación jurídica internacional- que los ciudadanos uruguayos puedan ejercer sus derechos en el exterior. Inclusive, se consideran embargos en el exterior, que son decisiones sobre el derecho de propiedad muy concretas y graves; se trata de medidas que se presentan ante tribunales nacionales por ciudadanos uruguayos y se aplican en el exterior en virtud de diferentes tratados.

No comprendo si esto significaba un problema ya que el Estado no podría garantizar el voto. Entiendo que este no es un argumento sustancial en contra del proyecto; su constitucionalidad pasa por otro lado. El profesor dio a entender que uno de los problemas que habría es que el Estado no podría garantizar la emisión del voto en el exterior, ya sea vía consular o epistolar. Humildemente, creo que ese no es un argumento sólido porque el Estado puede encontrar mecanismos para solucionar esos problemas.

El profesor también dijo que la falta de un vínculo espacial con Uruguay -de acuerdo con la actual arquitectura general de la Constitución- implica que cualquier proyecto

que habilite a un ciudadano uruguayo a votar en el exterior, sería inconstitucional. No digo esto con ánimo de discutir sino para desasnarne. Eso es lo que inferí de sus palabras; pido que me aclare este punto.

También quisiera que ahondara en la explicación sobre cuál es el nexo entre que la Constitución hable de habitantes, el concepto de ciudadanía y su conclusión final de que si no hay vínculo espacial -de acuerdo con la arquitectura actual de la Constitución- ningún proyecto es posible porque sería inconstitucional. En consecuencia, según su opinión, el único camino posible que tendríamos los uruguayos que pretendemos que los ciudadanos en el exterior puedan votar sería una modificación de la actual Constitución; no habría otro camino posible.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- El argumento consiste en que, por expresa disposición de la Constitución -[artículo 77](#)-, es garantía de sufragio el hecho de que se inhiba de actuar en política a una serie de funcionarios que pueden tener poderes para presionar. Fuera del país pueden existir problemas del mismo tipo, pero por ejemplo, Uruguay no puede prohibir a los policías brasileños que hagan una manifestación a favor de determinado partido uruguayo. Puede ser que el derecho brasileño tenga una precaución análoga e impida ese riesgo, pero el Uruguay, a través de la Constitución, no puede dar una solución diferente según cuál sea el país extranjero. Debe prever el riesgo de que existen formas de presión análogas a las que están previstas en el numeral 4º) del [artículo 77](#).

Entonces, no sería válido un voto emitido en un sistema en el que no rigen las garantías previstas en el [artículo 77](#).

SEÑOR CÁNEPA.- Su razonamiento me quedó claro. Esto no pasa por compartir o no el razonamiento. El motivo de esta reunión es escuchar sus argumentos, que tanto nos importan.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Este es un tema discutible. Hay argumentos a favor y en contra. Un argumento en contra importante sería este.

Con respecto a la otra inquietud, eso pasa por la protección diplomática, que refiere a los nacionales y no a los ciudadanos. Las normas del derecho internacional consuetudinario que regulan ese tema refieren a que los nacionales de los países son protegidos por su Estado. No son planteadas sobre la base de la ciudadanía; ese es un tema de derecho interno.

SEÑOR BORSARI BRENNNA.- La exposición del doctor Cassinelli Muñoz ha sido corta, concisa y demoledora, y me lleva a hacer una reflexión.

No había entrado en la tesis del profesor porque nuestra discusión -este es el punto que me parece más atractivo de este intercambio- había sido, más que desde el punto de vista de fondo que usted señalaba respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este o de cualquier otro proyecto de ley que atienda este tipo de iniciativa, respecto de las mayorías que se necesitan, a la luz del texto constitucional, para cambiar las normas que atañen a las elecciones. [Nuestra Constitución, según el numeral 7 del [artículo 77](#), establece una mayoría de dos tercios de votos para modificar este tipo de normas, pero veo muy atractiva la tesis que recién mencionaba el señor Diputado preopinante, en el sentido de que cualquier texto que apunte a modificar estas normas debería enmarcarse en una reforma constitucional más profunda. Es decir que la arquitectura constitucional -como usted ha dicho- difiere de lo que puede ser un proyecto de ley para habilitar el voto de los uruguayos en el extranjero. Me parece que ese es el punto central de su exposición.

Entonces, reitero la pregunta que hizo el señor Diputado Cánepa al final, es decir, si cualquier proyecto que habilitara a los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior tendría que suponer una reforma constitucional mucho más amplia que desmontara esa arquitectura vigente y generara otra.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Antes de responder sobre el tipo de mayoría que se requeriría, debe saberse si es constitucional o no. Si fuera constitucional, luego se vería la mayoría necesaria para implantarlo.

Partiendo de la hipótesis de que fuera constitucional, pienso que no sería necesaria una mayoría de dos tercios sino mayoría absoluta, porque sería una norma especial, que para ese inciso exclusivamente deroga la norma general del otro inciso que establece los dos tercios para legislar en esa materia. Es decir que si bien es materia de garantía del sufragio, como materia de reglamentación del voto obligatorio bastaría con la mayoría absoluta. Esta no es una interpretación mía sino del doctor Pérez Pérez, que me convenció; lo que pasa es que yo planteo una cuestión previa en cuanto a si es constitucional o no.

SEÑOR BORSARI BRENNNA.- Por eso decía que usted ha incorporado este concepto de la dudosa constitucionalidad y sin ninguna duda es un asunto previo.

De cualquier manera, me queda claro lo que ha expuesto el profesor, y a la luz de lo que él ha dicho creo que hay que decidir sobre la constitucionalidad de estos proyectos de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- La sección de "Derechos, deberes y garantías" de la Constitución consagra una serie de derechos, muchos de ellos sin perjuicio de "las leyes que se establecen por razones de interés general". Estoy seguro de que la mayoría de los que están aquí establecidos dicen eso. Eso no pasa con el artículo 8º, por el que se consagra el principio de igualdad ante la ley, y no se salva diciendo: "salvo las leyes que se dicten por razón de interés general". Después viene todo lo que significa igualdad ante la ley y demás; pero me parece un punto importante.

Esta disquisición viene con otra. Cuando estudiaba Filosofía del Derecho aprendí que hay una tensión entre normas y derechos; aquello tan sabio que vulgarmente se trasmite en la expresión: "mi derecho termina donde empieza el derecho ajeno" crea cierta tensión entre, por ejemplo, la eficacia de la Justicia y que esta llegue a la verdad, porque si el juicio es excesivamente largo hay una no justicia, y si hay dos sentencias que dicen cosas distintas y una tercera le da la razón a una o a otra, una de ellas está equivocada. Sin embargo, hay una instancia en el derecho en el que se dice: "acá terminamos", con lo cual el principio de verdad queda en tensión con otros, como el de certeza, de eficacia, de rapidez y tantos otros.

Luego de este preámbulo que es para hacer entender cuál es, filosóficamente, el sustento de lo que intento sostener, observemos que en la Constitución se dice claramente: "Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos y las virtudes". En este sentido, quiero señalar algo que me comentó el señor Diputado Zavala -me gusta la honestidad intelectual ante todo- y es un argumento que me parece importante. Si no hay ninguna posibilidad de admitir el voto para ciudadanos en el exterior en general, estamos consagrando una desigualdad. Digo esto porque está el caso del ciudadano que vive en Australia y se puede pagar el pasaje, por lo que viene y vota igual que cualquier otro; nadie le puede negar el voto. En cambio, el ciudadano uruguayo que está de portero en Australia y que, por lo tanto, no tiene posibilidades de juntar el dinero para el pasaje, no va a poder votar. Entonces, me parece que hay una tensión en la Constitución porque se

dice "igualdad ante la ley". ¿Qué quiere decir esto? Que cumplidos todos los requisitos, todos podemos votar, pero en los hechos hay una desigualdad, no ante la ley sino en el ejercicio efectivo que otorga el orden jurídico.

Entonces, la pregunta es si negar tan tajantemente el voto de los ciudadanos en el exterior -acá no está en discusión si es por dos tercios, por mayoría absoluta o por otro mecanismo; tampoco se discute si debe ser consular, epistolar o de otra forma, estamos hablando en general- no consagra en sí una inconstitucionalidad.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- La diferencia estaría dada por las posibilidades materiales de conseguir el pasaje. Esa es la misma diferencia que se da en el goce de cualquier otro derecho. En un sistema en el que hay personas con más posibilidades económicas que otras, hay una desigualdad, pero no proviene de la ley sino de una circunstancia natural, extraña al legislador y frente a la cual se debe aplicar no el principio de igualdad ante la ley clásico sino el principio de segunda generación, es decir, el de la obligación del Estado de establecer compensaciones o fórmulas que disminuyan las desigualdades naturales.

En la Constitución uruguaya hay algo de eso cuando en el artículo 8° se habla de los talentos y las virtudes no solo en el aspecto positivo sino también en el negativo. En la Constitución española y en la italiana se dice expresamente cuál es el papel del Estado frente a las desigualdades que no derivan de las leyes sino de la biología o de la sociología. Entonces, encarado no desde el punto de vista de la igualdad ante la ley sino de la igualdad de oportunidades de hecho, no me parece que fuera tan grave, porque si en Australia hubiera un conjunto de personas que fuera decisivo, los partidos se disputarían por pagarles el pasaje. | Ese sería un problema político y la organización defensora de los intereses de cada partido tomaría en cuenta ese dato, no solo si el ciudadano reside en el exterior sino también en el interior, como en Bella Unión o en Punta del Este.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin ánimo de polemizar, quiero decir que hemos pasado del plano del deber ser al plano del ser, hablando en términos kelsenianos. Hemos pasado del plano de los derechos abstractos al terreno concreto de que los partidos pagarían los pasajes. Esto lo dejo anotado como parte de mi razonamiento. De acuerdo con el sistema general de cómo se vota en el Uruguay -mi pregunta apunta a tratar de entender su pensamiento-, un individuo que nació en Artigas y un día se muda a Montevideo, más allá de los usos y costumbres, en cinco minutos va a la Corte Electoral -yo lo hice y sé que es así- y le cambian la serie y el número de credencial. Eso se hace para facilitar el voto. Me da la impresión de que en aras de la economía del sistema electoral uruguayo se dan facilidades.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- No es para facilitar, sino para que el voto sea representativo de la región en la cual está el individuo, porque no solo se vota en las elecciones nacionales, sino también en las departamentales y en las locales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando la Corte Electoral divide Montevideo en zonas y establece que tal serie va acá o allá, ¿no lo hace de acuerdo a un criterio de vecindad, para facilitar?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- No solo para facilitar sino para que el voto influya en el destino del votante. La Constitución uruguaya establece claramente que la inscripción en el Registro Cívico se haga en determinado lugar. Por ejemplo, el artículo 303 refiere a los ciudadanos inscriptos en el departamento y no a ciudadanos del departamento. La ciudadanía incluye un elemento espacial que, si varía, debe denunciarse la variación. Yo no tengo derecho a seguir votando como si estuviera en Artigas si realmente estoy en Durazno. Lo que pasa es que hay una corruptela práctica: la gente, por pereza, a pesar de que el trámite es muy sencillo, tiene la credencial con una serie que no corresponde a su domicilio. La Constitución habla varias veces de residencia y de residencia habitual cuando habla de los ciudadanos legales, y de recuperar el ejercicio del derecho a la ciudadanía acercándose en el país e inscribiéndose en el Registro Cívico. Dicha inscripción es con localización en el territorio nacional.

SEÑOR CÁNEPA.- La opinión del profesor es muy importante por lo que representa debido a sus conocimientos y por eso lo hemos invitado a esta Comisión, pero de todos modos es su posición,

que es muy discutible. Para él hay un paso previo, que consiste en definir si este proyecto es o no constitucional. En el caso de que alguien sostuviese que fuese constitucional, el profesor Cassinelli Muñoz comparte la posición que el doctor Pérez Pérez expuso en esta Comisión respecto a que no serían necesarios dos tercios de votos para sancionar una ley que habilitase ese voto, sino mayoría absoluta. Por supuesto, se tendría que salvar el argumento que él sostiene. No voy a entrar en que ese tema es subsidiario, porque según su opinión ninguna ley podría votarse -no importan las mayorías si es un tema subsidiario- ya que sería inconstitucional. Hasta aquí está clara la posición del profesor.

La intención de invitar a profesores reconocidos es para discutir la interpretación constitucional del proyecto. Si queremos entrar en otro debate con el profesor sobre el fondo del asunto, que va más allá del tema estrictamente jurídico -que para nosotros es sumamente relevante- y que tiene que ver con si es o no justo que algunos ciudadanos en el exterior puedan votar, yo no tengo ningún problema en hacerlo. Hay que tener en cuenta muchas circunstancias. Por ejemplo, hay gente que se va de viaje una semana, simplemente cruza el charco, como decimos -va a Buenos Aires y vuelve-, no necesariamente vive en el exterior y no puede votar. Esa situación no solo tiene que ver con problemas económicos sino con circunstancias de la vida que no permiten ejercer un derecho a una persona que vive en este país y paga sus impuestos. Quizá no pueda hacer uso de un derecho reconocido por la Constitución porque se tuvo que ir del país por algunas horas. Exhorto a no entrar en ese tema; aprovechemos al profesor para hacerle preguntas, no en aras de que modifique su posición, sino de entender su razonamiento, porque a veces es terminante, lo que implica mucha seguridad.

No conozco en profundidad la arquitectura constitucional como la conoce el profesor, pero hay algunos hechos que me llaman la atención. ¿Quién es ciudadano y quién no lo es? Los [artículos 73 y 74](#) refieren a ese tema. El artículo 73 establece: "Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales". El artículo 74 establece quiénes son ciudadanos naturales y el [artículo 75](#) quiénes son los legales. El [artículo 80](#) establece muy claramente cuáles son las condiciones en las que se suspende la ciudadanía. En ese caso, un ciudadano deja de ejercer ciertos derechos, por ejemplo, el del voto. En ningún lugar del artículo 80 se establece que si el ciudadano no está en el territorio nacional se le suspende la ciudadanía. Por lo tanto, la ciudadanía sigue siendo válida. Estoy tratando de seguir el razonamiento del profesor para saber si comprendo la diferencia que tengo con él. Según el profesor, si el ciudadano vuelve al país y están dadas todas las garantías de acuerdo con la Constitución, el único mecanismo que tiene para emitir su voto es si se presenta con su credencial cívica en su mesa de votación; de lo contrario no puede gozar de ese derecho. No entremos en la discusión de si es justo o injusto, porque tiene que ver con la materia política.

El proyecto que estamos tratando, que puede ser perfectible, da una cantidad de garantías, al igual que se da en muchos países del mundo a sus ciudadanos, quienes pueden votar en el exterior a través del voto epistolar, y muchas veces también consular. Si implementamos una ley en la que se garantice el voto del ciudadano en el exterior de acuerdo con la Constitución -como el voto secreto- ¿podría ejercer su derecho en las mismas condiciones que en el territorio nacional, salvando la posible posición de que es inconstitucional?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- No se trata de la suspensión de la ciudadanía. El [artículo 81](#) dice que la nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía con acercarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico, es decir que se requiere el acercamiento, la constitución de un domicilio en el país. De modo que no es que no existan referencias al elemento local en la arquitectura de la Constitución. Pero no es una norma que se aplique a los ciudadanos naturales. ¿Por qué? Porque a los ciudadanos naturales no se les suspende la ciudadanía por naturalizarse en otro país. Entonces, no se plantea el problema.

El planteo que hace el señor Diputado Cánepa se podría hacer exactamente igual para el voto interdepartamental.

Entonces, una de dos: sería inconstitucional la prohibición del voto interdepartamental o, si fuera constitucional, las razones de votar el excluir el voto desde el exterior estaría en los otros argumentos que presenté y no en el de estar fuera. No significa que por estar fuera tenga un "capitis diminutio", sino que simplemente el ejercicio material del derecho exige la presencia dentro del espacio uruguayo, donde rigen todas las garantías del artículo 77 y que no pueden extenderse, por razones obvias de división de las soberanías entre distintos Estados fuera del territorio uruguayo.

SEÑOR CÁNEPA.- Entendí la posición del profesor.

SEÑOR LORENZO.- Acá hay dos planos de discusión.

Uno de ellos es la posibilidad de emitir el voto fuera del territorio de la República, si es conforme a la regulación constitucional o no lo es. Estoy hablando de la discusión sustantiva, no de las mayorías.

El profesor dice que para ejercer el derecho de voto se requiere estar presente en el territorio nacional, e hizo referencia a varios artículos. Yo, que comparto esa posición, quiero agregar otro que es aquel que le da derecho al sufragio a aquellos que no son ciudadanos. La Constitución distingue ciudadanía, en la cual el derecho al voto es inherente, y situaciones en las cuales, no siendo ciudadano, se puede ejercer el derecho al voto. Eso reafirma aún más la tesis del profesor de que toda la arquitectura constitucional apunta a que el voto se ejerce estando en el territorio, por lo que manifestó al inicio con relación a la responsabilidad respecto de las consecuencias de la emisión del voto. Esa es la construcción.

Como no se hizo referencia al artículo 78, creo que es importante hacerlo, porque en ese caso no hay ciudadanía y sí hay derecho a voto por la misma razón por la que teniendo la ciudadanía y no estando presente en el territorio, la Constitución interpretada en su integralidad haría que cualquier posibilidad de emisión fuera inconstitucional.

La otra discusión sustantiva -a la que me referí en mi primera intervención- es que hay otros aspectos que no tienen que ver con esto, porque alcanzaría con reformar la Constitución, eliminar todas esas referencias y hacer que, en definitiva, los ciudadanos uruguayos que están fuera del territorio puedan votar. O sea: si es inconstitucional, modificamos la Constitución y pueden votar, pero ahí vamos a otro plano, al plano de otros principios que hay que ver si se pueden seguir manejando de la manera como se han estado manejando hasta ahora, que se refieren a la libertad del elector y a la igualdad de los partidos y de los electores para participar del acto eleccionario.

Por lo que tengo entendido -el profesor me ilustrará-, el voto obligatorio tiene un origen en la libertad del elector; no es que haya una concepción de que es obligatorio el voto porque es un deber moral de los ciudadanos, sino porque era una de las formas de garantizar que no había presión sobre el elector.

Digo esto porque si hay un patrón, sobre todo en áreas no urbanas, en que haya una dependencia de vivienda y que por lo tanto sabe qué votan sus dependientes, si el voto no es obligatorio estaría pudiendo controlar quién va y quién no va a votar, y de alguna manera pudiendo presionar.

Toda la arquitectura de la Constitución está armada para garantizarle al ciudadano el ejercicio del voto de manera libre, y eso es parte de la discusión que tenemos que dar. Podemos reformar la Constitución, pero podemos generar un ataque a la libertad del ejercicio del voto.

La Constitución también se puede modificar para dar la totalidad de los miembros del Parlamento al partido ganador por mayoría simple. O sea que si vamos a un esquema de modificación de la Constitución sin considerar otros aspectos de fondo, podemos hacer cualquier cosa, siempre que sea conforme con los procedimientos de reforma de la Constitución. Pero la solución no va por ahí.

Hay que ver un aspecto de armonía entre el proyecto de ley y la Constitución, que es el primer planteo que acá se discutió.

Me gustaría -quizás no es este el ámbito de la discusión- poder ir más allá y saber cuáles son los principios consagrados en la Constitución y en las leyes que ilustran la regulación del ejercicio del voto en el Uruguay, porque creo que esos son los principios que nosotros debemos defender, si estamos de acuerdo con mantenerlos o no.

(Interrupción del señor Representante Cánepa)

—Estoy tratando de que logremos darnos la información y los asesoramientos para el análisis en esos distintos planos. Porque el profesor viene, hace una exposición corta, que es contundente y dice que, según su opinión, la arquitectura constitucional no permite establecer el voto fuera del territorio de la República. Y nosotros no decimos: "Muchas gracias por haber venido", sino que vamos más allá. ¿Por qué? ¿Cuáles son los principios que ilustran al Constituyente cuando establece esto? Uno es la libertad del elector, otro es la igualdad del elector y de los partidos políticos al momento. Esa es mi opinión. Me gustaría saber si el profesor tiene alguna opinión en ese sentido.

También quería plantear un punto referido a las mayorías necesarias para aprobar un proyecto de ley, salvada la hipótesis de que fuera constitucional.

¿Por qué entiende que esto cae dentro del numeral 2º) del artículo 77 y no dentro del 7º)? Esa es una pregunta concreta a un planteo que hizo el profesor.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Comparto ese planteo.

¿Podría reiterar cuál es la pregunta?

SEÑOR LORENZO.- ¿Cuáles son los principios que ilustran la emisión del voto en su regulación constitucional?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Empezaría un poco antes de la Constitución. Me refiero a las normas supra constitucionales, es decir, las que consagran la democracia. Inclusive, Uruguay ha firmado Tratados, por lo que está obligado a tener una forma republicana, representativa y democrática -según la Carta de la OEA- y también existe el principio de la autodeterminación de los pueblos.

¿Qué quiere decir la autodeterminación de los pueblos? ¿Que esas personas van a votar en las elecciones uruguayas o que pueden constituir un país independiente y tener un gobierno electo por ellos, un gobierno autónomo dentro de la nación uruguaya?

Reitero: anteriores a la Constitución hay principios del Derecho Internacional -algunos consuetudinarios y otros novedosos- que consagran el derecho a la

autodeterminación de los pueblos. La aplicación práctica de estos principios roza con el tema que estamos considerando.

¿Cómo ejerce el derecho a la autodeterminación de los pueblos una colonia de uruguayos en Nueva Zelanda? ¿Votando en las elecciones uruguayas o incorporándose a la vida política de los neozelandeses?

SEÑOR PRESIDENTE.- El Diputado Lorenzo quiere saber si, en la hipótesis de que hubiera constitucionalidad en el planteo -supongamos que se modifica lo relativo al término habitante y se deja el artículo 77- y se elaborara una ley al respecto, esta requiere mayoría absoluta, como ha sostenido el doctor Pérez Pérez, o dos tercios, como ha dicho otra parte de la cátedra.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- En ese punto me convenció el doctor Pérez Pérez. Se trata de una norma especial, comparada con el otro inciso. El inciso que establece los dos tercios, es una norma general, aun cuando se trate de la misma materia. Si es una norma especial, predomina sobre la general. Esto necesitaría mayoría absoluta. De modo que si el tema de esa ley no excede lo necesario para la obligatoriedad del voto, podría hacerse con la mayoría absoluta y no con los dos tercios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del profesor Cassinelli Muñoz; será bienvenido cuantas veces quiera.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Voy a seguir estudiando el tema. No sé si voy a conservar la misma opinión o pensaré que es una materia discutible. Posiblemente les presente una nota escrita con las conclusiones a las que llegué.

SEÑOR PRESIDENTE.- Será muy bienvenido ese trabajo; representará un insumo muy importante para nosotros.

Reiteramos el agradecimiento por su presencia.

(Se retira de Sala el doctor Cassinelli Muñoz)

(Ingresa a Sala el doctor Gros Espiell)

—La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el altísimo honor de recibir al profesor Gros Espiell. El motivo de su visita es el de comentar el proyecto de ciudadanos que residen en el exterior de la República, que le ha sido oportunamente enviado; naturalmente, luego de su exposición se harán las preguntas que se estime necesario.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Es para mí un gran honor ser consultado sobre este tema.

Quiero comenzar diciendo que mi posición ya es conocida porque hace muchos meses que fue expuesta en la prensa y en muchas intervenciones periodísticas. Es decir que mi posición no fue pensada en función de mi asistencia hoy a la Comisión de Constitución de la Cámara de Representantes. Este es un tema que he meditado mucho y sobre el que he opinado con absoluta independencia de criterio.

La primera precisión que quiero hacer es que he dicho una y mil veces que pienso que este tema debe ser resuelto en términos estrictamente jurídicos, basándose en lo que resulta de la [Constitución de la República](#). No es posible, a mi juicio, hacer estimaciones políticas sobre el tema de a quién beneficia y a quién perjudica. Es un tema jurídico y no político. Podrá hacerse un enfoque de conveniencia nacional o de utilidad, en el sentido de que todos los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía -esto es muy importante: en ejercicio de la ciudadanía- puedan participar con su voto en las elecciones nacionales, en las elecciones municipales, en los referendos o en los plebiscitos. Pero ese juicio de utilidad, de conveniencia o de oportunidad, a mi criterio

está absolutamente subordinado al juicio jurídico. Es decir que de acuerdo con nuestro sistema constitucional ¿tienen o no tienen derecho al voto, a participar en los referendos o en plebiscitos los ciudadanos que no residen en el país y que están en ejercicio de la ciudadanía?

Entiendo que sí, que tienen derecho y que esto resulta directamente de la Constitución. Esto deriva directamente de la Constitución, porque este derecho resulta de la interpretación clara, y a mi juicio innegable -aunque comprendo que pueda haber otras posiciones- del [artículo 77 de la Constitución de la República](#).

Este artículo, que es la base de todo nuestro sistema constitucional en materia de elección e integración de los Poderes públicos, dice: "Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán". En ningún momento la Constitución agrega una exigencia de residencia en el país o niega este derecho a los que están fuera del país, y es obvio que la Carta se interprete de acuerdo con su letra clara y que no puede agregarse al texto constitucional limitaciones que no existan en él. Esto para mí es la clave de todo.

Los problemas y las discrepancias que puedan existir al respecto se dirimen en el primer párrafo del artículo 77. De su lectura surge claramente que este derecho deriva directamente de la Constitución. Ella no establece ninguna limitación en función de la residencia y, por tanto, para mí con esto basta para sostener de una manera irrefutable que los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía tienen derecho a votar sin ninguna otra exigencia relativa al lugar de residencia.

En el segundo inciso del artículo 77 se dice: "El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:" Es decir que la ley solamente puede regular el texto constitucional para establecer la forma como se ejerce este derecho; nada más que la forma; no puede otorgarlo o concederlo. Como consecuencia de esto, para hacer posible el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía que no residen en el país no se requiere de una reforma constitucional. Esto es importante, porque el año pasado el tema se discutió e inclusive se llegó a redactar un proyecto de reforma constitucional para otorgarlo.

A mi modo de ver es absolutamente innecesaria una reforma de la Constitución y alcanza con que la ley reglamente el ejercicio -como dice la Carta- es decir, establezca los procedimientos. El derecho deriva directamente de la Constitución; la ley no puede hacer más que regular su ejercicio. Por lo tanto, no se requiere de ninguna reforma constitucional para resolver el problema.

Esa es la primera conclusión sobre la forma correcta de encarar el problema del proyecto de ley que está a estudio.

Es un proyecto de ley, no un proyecto de reforma constitucional; creo que es el camino correcto.

¿De qué se trata, entonces, partiendo de esta base? De que el derecho deriva de la Constitución y la ley solamente es apta para regular el ejercicio de este derecho; que se requiere ley para regular el ejercicio pero que no se necesita reforma de la Constitución. En consecuencia, el problema consiste en cómo regular por ley el ejercicio del derecho al sufragio de ciertos ciudadanos que están en ejercicio de la ciudadanía pero que no residen en el país. Esto es lo que trata de resolver el proyecto de ley.

Debe tratarse de ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía. Esto es sumamente importante, porque supone que no podrán votar en el exterior ni en el territorio de la República aquellos que tienen suspendida la ciudadanía. Las causales de suspensión de la ciudadanía se encuentran cuidadosamente enumeradas en el [artículo 80 de la Constitución](#).

Quiere decir que los ciudadanos uruguayos que están en el exterior pero que tienen suspendida la ciudadanía por la existencia de alguna de las causales previstas por el [artículo 80 de la Constitución](#) no podrán votar en el Uruguay ni en el exterior. Es sumamente importante -creo que está más o menos correctamente resuelto el tema- que el proyecto de ley tenga en cuenta que no hay que tener suspendida la ciudadanía para que un ciudadano uruguayo pueda votar en el exterior.

Por otra parte, hay una cuestión más compleja. Tampoco podrán ejercer este derecho aquellos que han perdido la ciudadanía, ni fuera ni dentro del país. Pero la Constitución no habla de pérdida de la ciudadanía natural -como recordarán, la ciudadanía oriental tiene dos formas, la natural y la legal-, ya que el [artículo 81](#) se refiere nada más que a la nacionalidad.

¿Qué es la nacionalidad? Hace 150 años que el tema se viene discutiendo y hay dos bibliotecas sobre qué significa nacionalidad. Sin duda, a los efectos de la interpretación del tema que estamos estudiando, nacionalidad puede ser considerada como sinónimo de ciudadanía natural. Hago la afirmación no con carácter teórico general sino en función del ejercicio del derecho al voto en este caso.

Esta interpretación se refuerza cuando se lee detenidamente la primera parte del artículo 81, que establece: "La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, acercarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico". Quiere decir que un ciudadano natural uruguayo que se naturaliza en otro país pierde el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, que podrá recuperar si vuelve al país y se inscribe en el Registro Cívico. Es un caso muy especial de un uruguayo que al nacionalizarse perdió la ciudadanía uruguaya y que por tanto no podrá votar en el exterior porque no es ciudadano y que para volver a tener el ejercicio de la ciudadanía no puede irse a otro país, salvo al suyo propio. Tiene que acercarse en el Uruguay e inscribirse en el Registro Cívico.

Esto es para los ciudadanos naturales y la interpretación que doy se confirma por la cláusula siguiente, que establece: "La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior". Quiere decir que el ciudadano legal uruguayo que se va al extranjero pero que además se naturaliza en otro país, pierde la ciudadanía para siempre, irrevocablemente. Obviamente, si pierde la ciudadanía no puede votar. Esto es sumamente importante, porque este caso de pérdida de la ciudadanía se aplica solo a los ciudadanos legales, no a los naturales, que como ya dijimos nunca pierden la nacionalidad, sino que queda en suspenso el ejercicio de los derechos.

Entramos ya sobre la base de afirmar que este proyecto es constitucional y que el problema es de un derecho que nace directamente de la Constitución y que se requiere solo la ley para regular el ejercicio de ese derecho y establecer los procedimientos por medio de los cuales pueden votar los uruguayos que viven en el extranjero y que están en ejercicio de la ciudadanía.

¿Qué mayoría requiere esta ley para ser aprobada? Todo deriva de la interpretación que se dé al numeral 7° del [artículo 77 de la Constitución](#), que establece: "Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría".

Por lo tanto, el tema de qué mayorías se requiere para aprobar esta ley deriva de la interpretación que se dé al numeral 7°) del [artículo 77 de la Constitución](#).

Entiendo que del artículo 77 resulta claramente que la mayoría especial se necesita únicamente -en cualquier caso relativo a Registro Cívico o ley de Elecciones- en lo relativo a dos casos: garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral. Obviamente, este proyecto de ley no se refiere a la elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral. Entonces, el único punto que nos queda para resolver es si este es un proyecto relativo a las garantías del sufragio. Esa es la cuestión.

Yo entiendo que no; que no es un proyecto relativo a las garantías del sufragio. Las garantías del sufragio son las que están enumeradas en el [artículo 77 de la Constitución](#), en especial, la inscripción obligatoria en el Registro Cívico, el voto secreto y obligatorio, la representación proporcional, la prohibición de actuar en política, con diferentes niveles, para ciertos funcionarios previstos en los párrafos 4°) y 5°) y que todas las corporaciones de carácter electivo deberán ser elegidas con las garantías previstas en él.

Establecer el procedimiento para que los uruguayos voten en el extranjero -que tienen el derecho constitucional a votar, siempre que estén en ejercicio de la ciudadanía-, no es una garantía del sufragio. Me animaría a calificar de absurda una interpretación que dé al concepto de garantías del sufragio -que está previsto expresamente en la Constitución- una acepción mucho más amplia que la que resulta del propio texto constitucional.

Por tanto, basándome además en el principio constitucional que siempre hay que tener en cuenta, que es que el principio en materia de las mayorías es la mayoría simple, que la excepción son las mayorías especiales -dos tercios, tres quintos, mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los componentes- y que la excepción no puede interpretarse con un sentido amplio, genérico, para mí lo que debe aplicarse es el principio general de que los órganos colegiados electivos deciden por mayoría simple, salvo norma expresa que establezca lo contrario.

Entonces, este problema para mí queda resuelto en el sentido de que es un proyecto de ley que puede ser aprobado por mayoría simple y que no requiere los dos tercios de votos que requieren otros proyectos de ley de carácter electoral.

Hay otra cuestión que puede plantearse. ¿Se requiere, constitucionalmente, que la Corte Electoral opine respecto de este proyecto de ley? Yo entiendo que no; que sería útil que la Corte Electoral opinara, pero que la opinión de la Corte Electoral no está constitucionalmente impuesta.

Para esto me baso en la comparación del [artículo 328 de la Constitución](#) -que dice únicamente: "La Corte Electoral se comunicará directamente con los Poderes Públicos"- con el [artículo 240](#), que se refiere a la Suprema Corte de Justicia y que comienza con las mismas palabras: "En el ejercicio de sus funciones, se comunicará directamente con los otros Poderes del Estado". Pero en el caso de la Suprema Corte de Justicia agrega: "y su Presidente estará facultado para concurrir a las Comisiones parlamentarias, para que con voz y sin voto, participe de sus deliberaciones cuando traten de asuntos que interesen a la Administración de Justicia, pudiendo promover en ellas el andamio de proyectos de reforma judicial y de los Códigos de Procedimientos". Esta parte final no existe en el [artículo 328 de la Constitución](#).

En consecuencia, aunque sería útil que se contara con la opinión de la Corte Electoral, para mí no es preceptivo que se tenga o se pida su opinión.

Quisiera hacer otra precisión. Me parece una virtud de este proyecto de ley haber superado la absurda calificación que corrió el año pasado de voto consular, que combatí en todos los medios de comunicación que pude, tanto por radio como por televisión y prensa. No tiene nada que hacer en este caso lo que se llama voto consular, porque si no, los ciudadanos uruguayos que vivieran en países en los que no hay Consulado no podrían votar, lo que sería absurdo porque se estaría haciendo una discriminación.

En cambio, como sucede hoy en todo el mundo, se trata de casos de voto epistolar y, a veces, en el derecho comparado, sumado al voto consular, pero nunca voto consular excluyente del voto epistolar.

Por lo tanto, me parece que este proyecto de ley sigue el camino correcto, eliminando la cuestión del voto consular y planteándolo por la vía del voto epistolar, no discriminatorio y general.

Otra virtud de este proyecto de ley es que también se refiere a los casos de intervención en referendos y plebiscitos. A mi juicio, esta es una virtud de este proyecto de ley porque no hay que olvidar que -quizás mal ubicado, pero está- en el inciso segundo del [artículo 79 de la Constitución](#) se establece el recurso de referéndum contra las leyes.

Es una inclusión constitucional sumamente importante, que deriva de la Constitución de 1966, que ha funcionado varias veces en el país -en un sentido o en otro, pero ha funcionado- y es uno de los institutos que han transformado nuestro sistema constitucional de sistema representativo en sistema semirrepresentativo o semidirecto.

El proyecto de ley permite -a mi juicio, correctamente- la participación de los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía que residan en el extranjero a participar en los referendos del artículo 79 y, asimismo, permite su participación en los plebiscitos. Y lo hace bien, porque en el Uruguay lamentablemente se ha confundido el concepto de referéndum con el de plebiscito y se le llama plebiscito al referéndum, lo cual es un disparate. Los únicos plebiscitos que existen en la Constitución uruguaya son los del [artículo 331](#) para la reforma de la constitución. No tiene nada que ver el plebiscito con el referéndum. Y, acertadamente, este proyecto de ley prevé la posibilidad de que los ciudadanos uruguayos que residan en el extranjero en ejercicio de la ciudadanía puedan participar, por tanto, en los plebiscitos de reforma constitucional como pueden participar en los referendos revocatorios de leyes.

Hay un problema que no ha sido resuelto por este proyecto y que quedará para el futuro. La solución no tiene por qué estar incluida en esta iniciativa; quizá en el mañana haya que dictar una ley especial. Me refiero a los referendos en materia municipal, que no están incluidos en este proyecto, pero que sí figuran en la Constitución. El [artículo 304](#) establece: "La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará" -no establecerá- "el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales [...]". Esta reglamentación fue hecha por los [artículos 74 a 79 de la Ley Orgánica Municipal de 1935](#).

Para ser coherente con la filosofía que informa este proyecto de ley, habrá que prever la forma de participación de los ciudadanos del departamento en ejercicio de la ciudadanía en los referendos municipales; quizá deberá hacerse en algún proyecto futuro, para no enlentecer la aprobación de esta iniciativa.

Otro problema que quedaría pendiente es la participación en los casos de iniciativa popular, tema que este proyecto no encara y que también tiene una base constitucional. Un primer caso de iniciativa popular figura en la parte final del [artículo 79 de la Constitución](#) y tiene relación con los referendos revocatorios, en los que hay una etapa preliminar que es una iniciativa popular. Creo que no hay derecho a excluir del ejercicio de la iniciativa popular previa al referéndum -además, sería irregular hacerlo- a los ciudadanos con ejercicio de la ciudadanía que viven en el extranjero. Este es un tema absolutamente novedoso que deberá ser estudiado adecuadamente en un futuro proyecto de ley.

Asimismo, debemos tener en cuenta la iniciativa popular en materia municipal. El segundo inciso del [artículo 304 de la Constitución](#) establece: "También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar" -es decir que no solo podrá reglamentar- "la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental". Esto está previsto en la ley, pero, que yo recuerde, nunca ha sido aplicado en la práctica en la vida municipal en el Uruguay. Pienso que habría que resolver este aspecto en un futuro proyecto de ley, con los mismos presupuestos constitucionales de la presente iniciativa.

El siguiente tema es si el procedimiento para la votación que establece este proyecto de ley es correcto o no. En principio, creo que es correcto; podría hacerse alguna salvedad de carácter menor, pero es correcto. El problema más difícil es cómo resolver el voto de los uruguayos que viven en el extranjero con la ciudadanía en ejercicio, pero que están referidos -al igual que los que viven en el país- a un solo departamento, ya que en nuestra legislación actualmente no hay -antes sí lo había- voto interdepartamental. La forma empírica en que resolvió este problema este proyecto de ley es aceptable. De todos modos, creo que sobre este punto de tecnicismo electoral podría ser útil el asesoramiento de los órganos electorales; se trata de una parte operativa electoral sobre la que confieso que no soy especialista.

Antes de resumir mis conclusiones quiero decir que si Uruguay sigue como hasta hoy sin resolver este problema por la vía de la ley, sería una increíble excepción en el derecho comparado. Somos casi la única democracia que niega en los hechos -no por el sistema constitucional- el voto a sus ciudadanos que viven en el extranjero. Todos los grandes modelos constitucionales -con elogios o con críticas- reconocen y establecen el procedimiento para el voto de sus ciudadanos en el extranjero. Es el caso de Francia, España, Italia, Estados Unidos, Inglaterra, Argentina, Chile, Brasil. Es decir que somos una excepción. A veces ser la excepción nos enorgullece -como en otros casos en Uruguay-, pero en este caso no, porque es una excepción discriminatoria y violatoria de

la Constitución, que castiga a los ciudadanos uruguayos que están en el extranjero, que muchas veces se han ido del país por causas políticas, económicas o culturales y no se les puede culpabilizar quitándoles en los hechos el derecho al voto.

Mis conclusiones son las siguientes. En primer lugar, los ciudadanos uruguayos en ejercicio de la ciudadanía que residan o se encuentren en el extranjero tienen constitucionalmente derecho a votar en las elecciones nacionales y departamentales y en los actos de referéndum y plebiscito. A igual conclusión debe llegarse en cuanto a la iniciativa popular ante el Poder Legislativo.

En segundo término, para hacer efectivo este derecho no se requiere una reforma constitucional.

En tercer lugar, la ley tiene aptitud jurídica para establecer el procedimiento y la forma de hacer efectivo este derecho.

En cuarto término, para la aprobación de esta ley no se requiere mayoría especial en las dos Cámaras.

En quinto lugar, no es constitucionalmente preceptiva la opinión previa de la Corte Electoral respecto del proyecto a consideración del Poder Legislativo. Sin embargo, puede opinarse -como yo lo creo- que es conveniente o útil tener una opinión de los órganos electorales.

En sexto término, es correcto calificar a este proyecto de ley como reglamentando o regulando el voto epistolar; sería un craso error calificarlo como voto consular.

Por último, el procedimiento que establece este proyecto de ley para el ejercicio del derecho constitucional que regula, en principio me parece correcto. Sin embargo, pienso que podría merecer algunas rectificaciones técnicas para hacerlo más adecuado en su efectividad a la legislación electoral general.

Esto es todo cuanto quería expresar. Estoy a las órdenes para cualquier pregunta que me quieran formular.

SEÑOR LORENZO.- Agradezco la comparecencia del profesor Gros Espiell en la Comisión.

Quiero hacer una precisión discrepante con respecto a la enfática afirmación del profesor en cuanto a que el régimen uruguayo sea una excepción excepcionalísima de los regímenes internacionales. En general, se establecen mecanismos para la emisión del voto en forma epistolar, pero son muchísimos los países, como por ejemplo Alemania, que restringen el voto epistolar a funcionarios que están encomendados en el exterior por los respectivos Gobiernos. O sea que esa generalización no es tal.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Aclaro que no hablé de un caso único sino que dije que era una posición minoritaria. Respecto de la legislación alemana, hace muchos años, en 1962, yo ya había escrito un trabajo sobre el voto de los funcionarios diplomáticos, sosteniendo que era absurdo el régimen uruguayo en virtud del cual los diplomáticos que obligatoriamente están cumpliendo funciones en el exterior no votan.

SEÑOR LORENZO.- Estamos de acuerdo.

Por otra parte, como el profesor abogó inicialmente por una interpretación literal de la Constitución -creo que hay que ir más allá y hacer una interpretación lógico sistemática- quería preguntarle cuál era su opinión sobre lo regulado en el [artículo 78](#), por el que se habilita a votar a los que no son ciudadanos si tienen quince años de residencia. En función de los conceptos que manejó, limitados a que ser ciudadano es lo que da derecho al voto, en consecuencia, si todo ciudadano debe votar y también los que están en el exterior, ¿cómo armonizamos eso con el hecho de que gente que no está en el exterior, está acá, y no es ciudadano pueda votar?

SEÑOR GROS ESPIELL.- Este artículo 78, como es obvio, es una norma excepcionalísima, surgida en 1934, que rompió una tradición del derecho nacional uruguayo de 1830 y 1918.

Estos no son ciudadanos sino extranjeros que, además, no tienen ciudadanía y que por el hecho de residir en el país durante un período más amplio que el requerido para pedir la ciudadanía legal y cumplir otras condiciones, pueden votar. Ahora bien: estas personas, que no son ciudadanos, si no están en el país, evidentemente, para mí no tienen derecho. Por eso los excluyo y creo que la ley no se refiere a ellos; están bien excluidos; es un régimen excepcional.

SEÑOR LORENZO.- Me parece que allí la Constitución consagra un concepto que es el de estar en el país para otorgar el derecho a voto, no la ciudadanía; obviamente, el derecho a voto es inherente a la ciudadanía. En este caso, tiene derecho a votar porque el residente sufre las consecuencias de los buenos o malos Gobiernos.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Coincido con usted, pero esa conclusión se aplica solamente a estas personas que no son ciudadanos, no a los que lo son.

SEÑOR LORENZO.- El doctor Gros Espiell explicó en forma muy detallada los alcances del [artículo 81](#), pero en mi opinión se refiere a aquellos que tienen la ciudadanía natural -no a los que la hayan perdido; es la hipótesis que manejó el profesor y también es correcta-, por ejemplo, aquellos que nacieron en el extranjero, pero por ser hijos de uruguayos, lo son por el solo hecho de avecinarse e inscribirse. No se refiere, como usted explicó, a quienes la tienen suspendida o perdida y con avecinarse la recuperan. Quería hacer esa precisión.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Correcto.

SEÑOR LORENZO.- Por otra parte, quiero referirme al [artículo 80](#). Se me plantean algunas situaciones prácticas difíciles. Un ciudadano que comete un delito en el extranjero, donde es procesado y penado -por un concepto de territorialidad de la ley penal-, por esta interpretación que usted da al texto constitucional, no estaría impedido de votar porque no está "legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaria", porque eso refiere al régimen nacional. Entonces, una ley que establezca el voto en el extranjero, como este proyecto que estamos analizando, debería reglamentar estas situaciones, porque se puede dar la paradoja de que un ciudadano uruguayo que está aquí procesado, como bien establece la Constitución, tenga la ciudadanía suspendida, pero alguien que lo esté en el extranjero, como no está bajo nuestro régimen jurídico, pueda votar y, entonces, mande el voto por carta desde la prisión de Sing Sing, por ejemplo.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Es una hipótesis muy interesante que creo que la doctrina uruguayana nunca había analizado hasta ahora.

Creo que, como usted dijo correctamente, hay que partir de que los casos del numeral 2º -la condición de legalmente procesado- y del numeral 4º -condición de legalmente condenado- del [artículo 80 de la Constitución](#) se refieren nada más que a los procesados o condenados por la Justicia uruguayana, no por un órgano judicial extranjero. En consecuencia, si un ciudadano uruguayo fuera procesado o condenado en el extranjero por un tribunal extranjero, si no hubiera previsión legal, podría votar, de acuerdo con el sistema del proyecto que está a consideración. Pero se me ocurre que esa situación deberá ser encarada en el futuro, así como un caso que lógicamente no pudo

tener en cuenta la Constitución ni este proyecto: el caso de los tribunales penales internacionales. Si un ciudadano uruguayo comete en el Congo un delito de lesa humanidad y es procesado y condenado por un tribunal penal internacional, ¿podrá votar en el Uruguay? Creo que no debería, pero eso deberá resultar de una norma legal que encare esta situación.

SEÑOR LORENZO.- Es evidente que hago estas preguntas porque mi opinión es que en el contexto y en el texto de la Constitución hay elementos suficientes como para interpretar que la Carta no es tan contundente como el profesor ha manifestado en el sentido de que el voto de los ciudadanos en el extranjero sea "de cajón" por las regulaciones.

Al final de su exposición, el profesor se refirió a los procedimientos de ejercicio del voto, estableciendo algunas dificultades prácticas que me parecen muy de recibo. En la medida en que su opinión respecto de las mayorías requeridas para la aprobación de este proyecto fue tan enfática y clara, me gustaría que me explicara por qué esos procedimientos no encuadran dentro de lo establecido en el numeral 7° del artículo 77, que se refiere a "[...] las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral [...]".

SEÑOR GROS ESPIELL.- De la Corte Electoral.

SEÑOR LORENZO.- La Corte Electoral dicta los procedimientos del voto.

¿Cuáles son las hipótesis en las cuales se precisan dos tercios de votos? El requerimiento de mayorías especiales para este tipo de regulaciones legales, más allá de lo establecido en la Constitución, no puede estar restringido exclusivamente a las garantías determinadas en el artículo 77, porque entonces no se precisaría una ley, sino que ya estaría regulado. Se trata de mayorías especiales establecidas para que exista un amplio consenso en la elaboración de leyes que determinan procedimientos: formas de votar, el voto secreto, la representación proporcional y ciertas condiciones físicas necesarias para la emisión del voto en un lugar en el que esté garantizada la libertad de elección. Se establecen mayorías especiales porque este país tuvo otras épocas en las que ni ley había para votar, y un partido que usted quiere mucho, y yo también, luchó para que eso se estableciera de esta manera.

También estableció trabas para que esto se pudiera modificar, es decir mayorías especiales. Entonces, llegar a una interpretación restrictiva de los dos tercios exigidos en el numeral 7°) del artículo 77 deja la piedra libre para que mayorías circunstanciales -como son todas- hagan una modificación sin contar con mayorías especiales.

Como el profesor fue enfático al decir que hay que interpretar ese numeral a título de excepción, me gustaría que diera algún ejemplo de tipos de regulaciones que requieren esa mayoría, porque si no, me quedo vacío. Por un lado, tengo mayorías simples para gastos, presupuestos y orden interno de las mismas y, por otro, mayoría absoluta para regular el voto secreto obligatorio -creo que en este caso es restrictivo- pero, ¿qué sucede en cuanto al procedimiento y a las garantías de sufragio y elección? Si esta ley no establece regulaciones respecto a estos temas, no sé qué otra la puede establecer.

¿Cuáles son los casos en los cuales, con esa interpretación restrictiva, se requieren dos tercios? Además, usted dice que eso está regulado en el artículo 77.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Por ejemplo, una ley que estableciera que el voto secreto no requiere un cuarto secreto para emitir el voto.

SEÑOR LORENZO.- Esta lo establece. Para emitir el voto epistolar no se requiere un cuarto secreto.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Pero asegura el voto secreto sin cuarto secreto. Sigo pensando igual, aunque estoy completamente de acuerdo con usted en cuanto a lo que significó la lucha histórica por las garantías del sufragio. Recuerdo aquella frase maravillosa de Washington Beltrán cuando informaba el proyecto de reforma de 1918. Decía que la reforma se justifica por dos conceptos: el voto libre y el municipio autónomo. El voto libre supone las garantías del sufragio y por eso no se dejaron libradas a la ley sino que se establecieron en la Constitución y la reglamentación de las garantías requiere dos tercios de votos. Para mí, esto de dar el procedimiento para que quien tiene un derecho a votar lo ejerza no es una garantía de sufragio, no entra en la definición que da el artículo 77, cuando establece: "Esta mayoría especial regirá solo" -es importante tener en cuenta la autorización de la palabra "solo", porque es restrictiva- "para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales". Según mi interpretación, esto no está tocado por el proyecto de ley.

SEÑOR LORENZO.- Quiero que conste que más allá de las discrepancias -mis preguntas apuntan a aspectos discrepantes-, quiero manifestar mis respetos al profesor, el agradecimiento por comparecer aquí y mi aprecio por transitiva, porque tenemos un amigo en común que es el doctor Carlos Mata.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Muchas gracias.

Quiero agregar que el año pasado hubo un debate en la Universidad de la República sobre este tema en el cual intervinimos Gerardo Caetano, Constanza Moreira, Óscar Botinelli y yo. Con matices sostuvimos el mismo criterio los cuatro, pero Botinelli hizo una intervención excelente, con un gran tecnicismo en materia de cómo hacer posible que este derecho se ejerza en un sistema electoral como el uruguayo en el cual no hay voto departamental, con las dificultades que ello implica. No sé si la Comisión ha escuchado al profesor Botinelli. A mi juicio, sería conveniente que se escuchara la opinión técnica de la Corte Electoral y si esta está dividida, como es el caso actual, habría que escuchar los diferentes puntos de vista de la mayoría y de la minoría.

SEÑOR SALSAMENDI.- En algún caso el tema no estuvo centrado en las mayorías requeridas sino en un punto con el que usted comenzó su exposición y que tiene que ver con el hecho de que no existiría la necesidad de una reforma constitucional. Quienes plantean esa necesidad, entre otras cosas hacen hincapié en el [artículo 1º de la Constitución](#). Quisiera conocer su opinión al respecto.

SEÑOR GROS ESPIELL.- El artículo 1º, sobre todo después de la [reforma de 1918](#), no tiene aplicación al tema que se está considerando. En la [Constitución de 1830](#) el artículo 1º establecía: "La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos dentro de su territorio". En 1918, luego de un debate sumamente interesante en el que se citó la opinión de Juan Bautista Alberdi y la Constitución argentina de 1853 y de 1860, si no me equivoco, por moción originaria de Alfredo Vázquez Acevedo -una de las figuras más importantes y de mayor peso político y doctrinario del Uruguay, autor además del artículo 5º de la Constitución uruguaya; la libertad de cultos derivó de un proyecto suyo de 1918-, se cambió la palabra "ciudadanos" por "habitantes". Quiere decir que ahora no puede invocarse el artículo 1º para fundar el concepto de asociación política.

La asociación política, en un texto que ha sido muy criticado por la doctrina uruguaya, es una asociación de habitantes y no de ciudadanos. Quiere decir que los ciudadanos que viven en el extranjero no se ven afectados por la definición de asociación política de habitante que establece el artículo 1º.

SEÑOR CÁNEPA.- En primer lugar, quiero agradecer al profesor que haya concurrido a esta Comisión. Apreciamos mucho sus opiniones así como la de otros invitados que han venido a ilustrarnos sobre este tema.

Quisiera resaltar que el profesor inició su intervención aclarando que su opinión solo iba a ser estrictamente desde el plano jurídico y que entendía que este tema debería

encararse, por lo menos, en un debate jurídico y no solamente político. Obviamente, en esta Casa es difícil que los debates no se transformen en políticos aun cuando queramos llevarlos a lo jurídico en algunos momentos, pero naturalmente la esencia de esta Casa es el debate político.

Sin embargo, creo que es muy importante no perder de vista -el profesor entenderá que muchos de los que estamos aquí, por pertenecer a los partidos políticos -ya sea de la bancada de gobierno o de la oposición- tenemos una opinión sobre este tema, aunque no definitiva. Por algo hay una iniciativa del Gobierno de impulsar este proyecto de ley.

Sin embargo, habiendo escuchado las últimas opiniones, lo que me está quedando medianamente claro es que ciertos puntos que algunos profesores pueden sostener como irrefutables, por lo menos son discutibles.

Hace un mes y medio, cuando comenzamos a discutir este tema en la Comisión entre nosotros, se sostenía casi como herejía cualquier otra posición. Hay que reconocer que el tema que ha planteado hoy el profesor Cassinelli Muñoz -que estuvo antes que el profesor Gros Espiell- es novedoso.

Me refiero al tema de la inconstitucionalidad de cualquier proyecto de ley que habilite el voto de un ciudadano en el exterior. El profesor no dejó resquicio alguno de su razonamiento o de su opinión, si bien al final dijo que iba a seguir estudiándolo y que iba a mandar un informe, porque quizás modificara -o no- su posición.

Él también sostuvo que en el caso de la hipótesis -ese es su primer problema- de que se salvaguardara ese problema y fuera constitucional, un proyecto de ley de estas características necesitaba mayoría absoluta, porque compartía con el doctor Pérez Pérez que estaba comprendido en el numeral 2º) del artículo 77 y no en el numeral 7º) del artículo 77.

El profesor Gros Espiell llega, por otro camino, a la misma conclusión con respecto a qué mayoría es necesaria. Si bien esto no adelanta la opinión actual de esta bancada de gobierno -porque la debemos discutir, ya que además de razones estrictamente jurídicas también hay razones políticas-, lo que sí está claro es que sea cual sea la decisión que se tome, creo que empezamos a encontrar que por lo menos es discutible desde el punto de vista constitucional. Por más que para unos es muy claro y para otros también, cuando digo que es discutible es porque hay más de una opinión; no hay unanimidad o solo una voz discordante, sino que empezamos a encontrar opiniones de prestigiosos juristas -más de uno, y de distintas acepciones- que comienzan a ver que en el caso de que salváramos el tema constitucional -que es la opinión solamente de alguien que escuchamos-, por lo menos sería interesante ver el tema de la mayoría necesaria.

Más allá de que hay un interés del Gobierno de que este proyecto salga con el mayor consenso y la mayor amplitud posible, porque una reforma de estas características necesita alcanzar los acuerdos más importantes, tanto dentro del partido de gobierno como en la oposición -reitero, eso es lo deseable y querido por esta bancada de gobierno-, para mí hay dos puntos a resaltar de la intervención del profesor Gros Espiell, que fue muy clara, con un razonamiento muy característico, muy lógico, construyendo ladrillo tras ladrillo para llevarnos a las conclusiones.

Él dijo que está claro que el ciudadano, por ser ciudadano, tiene derecho a voto y que como no está incluido dentro del artículo 80 el irse del país como una de las causales de

suspensión de la ciudadanía -ya lo habíamos debatido antes-, estamos todos de acuerdo con que el derecho lo mantiene. Acá tenemos un problema de ejercicio del derecho, no del derecho en sí.

No he escuchado opiniones, ni aquí ni en otro ámbito, de que alguien discuta que un ciudadano pierde su calidad de ciudadano o se suspenden sus derechos como ciudadano por traspasar las fronteras nacionales. Eso no es así. La suspensión de la ciudadanía, o en todo caso la pérdida -hay confusión entre nacionalidad y ciudadanía, que bien explicó el profesor Gros Espiell- es por otras razones.

Si bien yo estoy a favor de lo que dice el profesor Gros Espiell, creo que sería bueno que lo aclarara. Cuando uno empezó a estudiar esto -por más que el legislador no es especialista en derecho, trata de estudiar un poco, escucha distintas opiniones y, obviamente, empieza a comprender; además, como ya lo estudió en la Facultad, ahora lo refresca- pudo apreciar que hay algunas confusiones entre distintos conceptos que atienden a cosas distintas.

Por ejemplo, el señor Diputado Lorenzo ha sostenido -no solo frente al profesor Gros Espiell, sino en otras oportunidades; y es muy atendible porque generalmente cuando el Diputado interviene dice cosas que a uno lo hacen reflexionar- que es evidente que ese artículo, el 78, es especialísimo. Comparto que es una excepción muy clara y que tiene una razón histórica.

Además, el profesor nos ha traído -en casi todos los artículos que ha citado- la razón de cuándo apareció ese artículo y en qué reforma constitucional aparece, porque si bien la Constitución es una letra fría, también tiene una razón histórica y condiciones por las cuales se dieron determinadas circunstancias. El profesor es muy claro al explicar por qué se dio y qué significaba.

Es verdad que si uno lee el artículo 78 puede entender que el señor Diputado Lorenzo tenga cierta razón. El derecho al sufragio es inherente a la ciudadanía, pero existen posibilidades de votar sin ser ciudadano y, por lo tanto, él podría interpretar -creo que es su razonamiento- que existe una arquitectura. Una cosa es ser ciudadano y otra cosa es la arquitectura que tiene la Constitución nacional para la emisión del voto, que es el punto central -no el único- del señor Diputado Lorenzo...

(Interrupción del señor Representante Lorenzo.- Dialogados)

—En el entendido de esa posición en cuanto a que habría una especie de separación entre la arquitectura que tiene la Constitución para la emisión del sufragio y la ciudadanía -es decir, no estaríamos discutiendo el derecho del ciudadano de emitir su voto o a ejercer el derecho al voto, esté acá o en el exterior-, lo que se puede sostener es que la Constitución prevé una arquitectura tal para la emisión del sufragio que si no se está en Uruguay, en territorio nacional, esa arquitectura de la Constitución no prevé otro mecanismo para la emisión del voto

Estoy resumiendo; quizás lo interprete mal, porque no tenga la capacidad de otros para expresarlo. No comparto esta posición pero quisiera que el doctor Gros Espiell pudiera dar su opinión con respecto a esta interpretación de la arquitectura constitucional.

SEÑOR SALSAMENDI.- Quisiera formular una simple pregunta. En realidad, es una consulta, aunque no en la línea en la que el profesor vino planteando el tema. Sinceramente, quisiera conocer su opinión porque he visto trabajos que recogen este planteo. Me refiero al artículo 322, en la Sección referida a la Justicia Electoral, a la existencia de la Corte Electoral y a sus

facultades. El artículo dice: "Habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades, [...]". Luego dice: "[...] Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales. [...]".

Quiero ser sincero. Se lo pregunto porque he visto planteos, particularmente de quienes se dedican al derecho desde la perspectiva más estrictamente electoral, que partiendo de la constitucionalidad del planteo entienden que esta es una materia que está incluida o puede llegar a estar incluida directamente en el literal A) del artículo 322. Se lo pregunto expresamente porque esta es una opinión que ha sido reiteradamente sostenida por algunos juristas.

SEÑOR GROS ESPIELL.- La interpretación del párrafo A) del artículo 322: "Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales", puede tener una interpretación restringida o una interpretación amplia, teniendo en cuenta toda la sistemática del texto constitucional. Me inclino por la interpretación sistemática de todo el texto constitucional. Es decir: la Corte actúa en todo lo relativo a los actos y procedimientos electorales de acuerdo con el sistema constitucional, sin lesionar las competencias que puedan tener otros órganos constitucionales, tal como prevé la Constitución. Una interpretación ilimitada del artículo 322 podría llevar, incluso, a negar la posibilidad de que por ley se regularan los procedimientos electorales; esto sería absurdo y estaría en contra de toda la tradición uruguaya en la materia.

Sin embargo, en un coloquio en la Facultad de Derecho se llegó, no a afirmar en términos radicales, pero sí a plantear, a dejar sobre la mesa, que el voto de los ciudadanos uruguayos en el extranjero ni siquiera requería ley. Es decir que hemos bajado: no se requeriría Constitución y tampoco ley.

En un primer enfoque del tema quizá podría decirse que la Corte Electoral puede reglamentar el voto de los uruguayos en el extranjero y no se requiere ley. Me parece que esta interpretación es excesiva. Yo, que descarto que sea necesario una reforma constitucional, sostengo hoy que se requiere ley para regular ese problema. Que la ley sea buena o mejorable, es otro problema.

(Apoyados)

SEÑOR ZAVALA.- Voy a realizar preguntas que no son jurídicas; simplemente quiero conocer la opinión de nuestro invitado sobre algunos puntos.

¿Usted considera que los ciudadanos que "sufren" -entre comillas- los Gobiernos son solo los que residen dentro de los límites de la República?

SEÑOR GROS ESPIELL.- Creo que sufren o gozan todos, aunque en diferente forma.

SEÑOR ZAVALA.- Hice esa pregunta porque ese término se utilizó mucho para caricaturizar el debate.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Incluso se utilizó en mi familia.

SEÑOR ZAVALA.- Hoy se ponía el ejemplo de una colonia de uruguayos en Nueva Zelanda. No sé si en ese país los ciudadanos legales o los residentes de mucho tiempo tienen derecho a votar; supongamos que no lo tienen. Si nosotros no les damos derecho a votar en Uruguay y tampoco lo tienen en el lugar en el que residen -fundamento que sostienen quienes dicen que tienen que votar solo los que están aquí-, esos ciudadanos estarán ajenos al régimen democrático del mundo: no pueden decidir en ningún lado: ni en Nueva Zelanda, porque no tienen derecho -no importa los años de residencia- ni en Uruguay.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Se transforman en parias políticos.

SEÑOR ZAVALA.- Exactamente. Están aislados; viven en una dictadura mundial donde alguien más decide sobre ellos. La solución sería tener un gobierno global donde todos podamos votar sin importar dónde estemos, pero por ahora estarían aislados.

Por otra parte, si se estableciera un Parlamento del MERCOSUR -lo que va a suceder tarde o temprano- sería razonable que los uruguayos que viven en Buenos Aires pudieran votarlo. Sería bastante ridículo que votaran el Parlamento del MERCOSUR en Buenos Aires y no pudieran votar allí el Parlamento uruguayo.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Habrá que ver lo que establezca ese futuro tratado.

SEÑOR LORENZO.- Quiero hacer una aclaración en virtud de la intervención del señor Diputado Zavala respecto a la caricaturización. Las expresiones en ese sentido no fueron para caricaturizar nada. El argumento es -lo dijo el profesor Cassinelli Muñoz al inicio de su exposición- que los que sufren el mal Gobierno o gozan el buen Gobierno son aquellos que residen en el ámbito territorial en el cual el Gobierno tiene potestad de dictar normas y gobernar.

SEÑOR ZAVALA.- No quise agraviar al señor Diputado ni al doctor Cassinelli Muñoz. Creo que el debate público del tema ha caricaturizado las posturas. La expresión "los que sufren el Gobierno" -en general se hace referencia a los que sufren y no a los que lo gozan- se ha utilizado como para decir que los que están acá tienen más derecho.

Quería tener la opinión del doctor Gros Espiell sobre este punto concreto porque, independientemente de las valoraciones constitucionales o legales, el fondo del asunto es si entendemos que la ingeniería constitucional deja entrever la idea de que solo pueden opinar los que están dentro del territorio. Esto va más allá del debate legal; mi intención es tratar de entender cuál fue la idea de los legisladores cuando hicieron la Constitución. En mi opinión, esa no es la intención. Por eso creo que, independientemente de la interpretación concreta, debería haber una posición colectiva a nivel legislativo interpretando que esa no es la intención. Lo que me interesa dejar sentado es que la intención no es que solo decidan los que están dentro del territorio.

SEÑOR CÁNEPA.- En mi intervención anterior puse de manifiesto el divorcio que hacen algunos entre la arquitectura del derecho a la emisión del sufragio y la ciudadanía. Quería conocer la opinión del profesor sobre este tema. Sé que no me contestó porque otros compañeros formularon preguntas después que yo y, seguramente, la mía se le pasó por alto.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Es muy difícil hacer una teoría general en el Uruguay sobre ese tema. ¿Por qué? Porque la Constitución uruguaya ha sido y es el fruto de sucesivas modificaciones que se han ido sumando y superponiendo unas a otras. Desde 1934 no hay un análisis de la Constitución desde el artículo 1º al 332. Quiere decir que hay enorme cantidad de incoherencias, falta una estructura sistemática y es muy difícil la interpretación terminológica. Por ejemplo, ¿es lo mismo voto que sufragio? Como se incluyeron en diferentes momentos históricos, cabe la duda.

En cuanto al problema concreto que se plantea sobre el voto o el sufragio de los ciudadanos naturales o legales que no tengan suspendida la ciudadanía ni la hayan perdido y el voto de los extranjeros no ciudadanos, nunca ha sido dilucidado claramente en el Uruguay. Enfrascarnos hoy en ese problema en función de este punto concreto, me parece un error, porque hoy no se está discutiendo si los electores no ciudadanos -como los llamaba Jiménez de Aréchaga- deben o no votar si se van porque si se van dejan de ser electores -a mi juicio la respuesta es claramente que no-; me parece imposible entrar a la sistemática de la Constitución. Lo que hay que hacer es afirmar una tesis u otra porque para mí la idea es clara, pero comprendo que es perfectamente lógico, normal y loable que existan diferentes interpretaciones constitucionales. Se trata únicamente del derecho a votar -prefiero usar la palabra "votar"- en las elecciones nacionales y municipales, en los actos de iniciativa popular -lo que no está previsto en el proyecto de

ley-, de referéndum y plebiscito de los ciudadanos, sean naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía.

El otro es un lindo tema para un seminario, pero no afecta para nada el actual proyecto de ley. En cambio, como dije en mi exposición, creo que este proyecto, en caso de ser aprobado, necesitará ser complementado en el futuro, encarando temas que hoy no están, como la participación en la iniciativa popular nacional y municipal.

SEÑOR CÁNEPA.- Agradezco la respuesta.

Aclaro al profesor que le estaba trasmitiendo esto porque quería conocer su opinión sobre algo que yo comparto, pero seguramente él lo iba a fundamentar mucho mejor.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Cuando al comienzo de mi exposición dije que quería encarar el tema jurídicamente y no desde el punto de vista político no fue porque desconociera la incidencia política del tema, que no es hoy la misma de ayer. En varios artículos que escribí sobre esto recordaba que elecciones realizadas en 1920, 1925, 1926, 1927 y 1928 podían haber sido decididas por la participación de los blancos que vivían en Buenos Aires. Es decir que no hay que encarar el tema con la realidad política de un momento sino en función de la permanencia de un régimen constitucional y del régimen de ciudadanía.

SEÑOR PRESIDENTE.- Profesor: ha sido un honor tenerlo hoy aquí y le agradecemos enormemente su presencia.

Se levanta la reunión.

▶▶▶ Carátula versión

▶▶▶ Trámite Parlamentario