

Proyecto de ley Interpretativa del 1er párrafo del artículo 77 y del artículo 81
de la Constitución de la República Oriental del Uruguay

Junio 2017

PROYECTO:

Artículo 1- Declárase, con carácter interpretativo, de los artículos 77, párrafo 1 y art. 81 párrafos 1 y 2 de la Constitución, que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía, a menos que se haya operado la naturalización en otro país, que determinará la suspensión en el ejercicio de los derechos de ciudadanía natural o la pérdida de la ciudadanía legal, según proceda.

Artículo 2- La instrumentación del cumplimiento de la obligación del voto, respecto de los uruguayos residentes en el exterior, se hará por ley que deberá sancionarse en un plazo de noventa días de promulgada la presente.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. La realidad: uruguayos injustamente privados del voto

Desde hace muchos años se ha ido conformando, por razones políticas y económicas, un contingente importante de uruguayos que residen en el exterior, estimándose en más de 500 mil personas distribuidas en distintos países del mundo, (si se considera la población total del Uruguay, unos 3.400.000 aproximadamente, los uruguayos residentes en el exterior conforman una cifra muy significativa).

Una de las formas principales en que se expresa la calidad de ciudadanos uruguayos es la del voto. Y justamente los uruguayos en el exterior están privados de la posibilidad de votar. Porque para votar tienen que costearse el viaje (y el período de ausencia de trabajos y ocupaciones que éste implica), y porque en la normativa actual muchas veces no alcanza con un solo viaje¹.

El proyecto de ley de derogación del artículo 9 de la ley n° 17 690, asociado al presente, procura resolver esta anomalía.²

El deseo de esos uruguayos de poder hacer efectivo su derecho al voto y cumplir su obligación de votar se ve frustrado por aplicación de obstáculos normativos y trabas que es necesario superar.

¹ Por efecto del art. 102 de la Ley 17.113, que al dar nueva redacción al art. 5° de la Ley 13.882 transformó lo que era una simple regla de depuración condicional del Registro Cívico en una inconstitucional causal de suspensión o pérdida de la ciudadanía.

² Proyecto de ley de emisión de voto observado, introducido en la comisión de Constitución, Códigos, Legislación general y administración, carpeta n° 897 de abril 2016, repartido n° 421.

Dichos ciudadanos no han perdido su ciudadanía conforme lo que expresamente se consagra en el citado art. 81 manteniendo por lo tanto los derechos que tal calidad le confiere, entre ellos, el derecho a votar. Pero ese derecho no puede ser ejercido, en tanto que se les niega la posibilidad de hacer efectivo el voto en el exterior, volviéndose un derecho meramente declarativo, formal.

2. La vulneración de un derecho político consagrado constitucionalmente

Esa limitación no deriva de norma Constitucional alguna que así lo determine consagrándose una vulneración del derecho político consagrado constitucionalmente.

Debe tenerse presente que la limitación de los derechos fundamentales solo puede realizarse conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general, como lo expresa el art. 7 in fine.

Siendo claro que se encuentra limitado el derecho político de los ciudadanos que viven en el exterior, en tanto se les impide ejercer el voto, debe identificarse la norma legal que así lo determine y que lo funde en razones de interés general y debe concluirse que tal ley no se ha promulgado y que la restricción indebida al ejercicio de ser elector deviene de una interpretación de otros artículos de la Constitución nacional.

La Constitución uruguaya reconoce, dentro de los derechos individuales, los que constituyen los derechos políticos de los ciudadanos, que se traducen en la posibilidad de ser electores y elegibles.

El artículo 77 atribuye ese derecho a todos los ciudadanos que conforman la soberanía de la nación y regula a continuación las formas y condiciones en que se ejerce ese derecho.

En ninguno de los doce numerales que conforman la norma se exige que, para el ejercicio del derecho al voto, el ciudadano deba residir permanentemente en el territorio uruguayo.

El art. 81 supone la posibilidad de que el ciudadano natural no se encuentre residiendo en el país e incluso que haya adoptado una segunda nacionalidad y nada de ello se traduce en una limitación o pérdida de la ciudadanía. Diferente situación es la regulada para los ciudadanos legales los cuales pierden la otorgada por este país si se naturalizan en otro.

Vale decir, el Uruguay admite la doble nacionalidad y ello se debe entender como un reconocimiento amplio de los derechos políticos, aceptando que se adopte otra nacionalidad sin desmedro de la que otorga el país bajo las formas previstas por art. 74 de la Constitución.

Debe concluirse que los derechos que consagra la ciudadanía natural no se encuentran limitados en forma alguna, ni siquiera si se adopta una nueva concedida por otro país.

En tal sentido, es posible afirmar que los derechos que confiere al ciudadano nuestra Constitución no encuentran limitación más que las que, a texto expreso, se mencionan en el art. 80 de la Carta.

En efecto, se ha sustentado que el art 1 de la constitución, al definir a la República como la asociación política de los habitantes, encierra implícitamente que solo pueden participar de la elección quienes se encuentran en el país.

Esta única fundamentación para sostener una limitación a un derecho fundamental, no solo es contraria a lo que establece a texto expreso el art 7 de la Carta en cuanto a que se requiere una ley que la consagre solamente por razones de interés general y por el menor lapso posible sino que es, además de inconstitucional, muy peligrosa porque basta que se alcance una interpretación de una norma constitucional -y que esta lectura logre cierto consenso- para vulnerar, lisa y llanamente, los preceptos constitucionales más caros como lo son los que reconocen los derechos fundamentales de las personas.

Diversos y relevantes constitucionalistas han opinado en relación a este tema.

El Dr. Alberto Pérez Pérez, constitucionalista de extensa trayectoria de este país, ex integrante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que ha estudiado en profundidad este tema, analiza esta interpretación del art. 1 que se ha erigido como una efectiva barrera impidiendo el ejercicio del derecho al voto de tantos uruguayos residentes en el exterior.

Manifiesta el prestigioso catedrático que “algunas veces se ha intentado sostener que esta limitación por razones de residencia provendría de la definición de nuestra República como “la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”. Es una interpretación completamente infundada, que pretende sacar conclusiones concretas de una definición general que tampoco puede ser tomada al pie de la letra en otra de sus partes, pues la calidad de miembro de la “asociación política” no la tienen “todos los habitantes” sino (artículo 77) “todo ciudadano”, que “es miembro de la soberanía de la Nación” (nueva afirmación teórica) y (ahora sí, norma concreta e imperativa de aplicación práctica inexcusable) “como tal, es elector y elegible en los casos y formas que se designarán”.

“Otras veces se ha pretendido encontrar una limitación por razones de residencia en el artículo 81 de la Constitución, pero nuevamente se trata de un claro error interpretativo. En dicho artículo no se habla de residencia sino de “naturalización” que es una cosa totalmente distinta.

Naturalización es la adquisición voluntaria de una nacionalidad distinta de la que se tenía (ya sea de manera originaria o derivada), y puede haber residencia sin naturalización y naturalización sin residencia. Los efectos de “cualquier otra forma de naturalización ulterior” son definitivos para el ciudadano legal: acarrea la pérdida de la ciudadanía (art. 81 parr. 2). Respecto de la ciudadanía natural (a la que en esa única disposición se denomina nacionalidad) son temporales, porque “no se pierde ni aún por nacionalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, acercarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico”, con lo cual implícitamente está diciendo que hasta que no se cumplan estos requisitos estaría suspendido el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Pero en ninguno de los casos se hace referencia a la residencia sino a la naturalización”.

Señala además que no se trata solo de garantizar el ejercicio de un derecho sino que, al existir consagrado constitucionalmente la obligación de votar, se deba asegurar el cumplimiento de tal obligación.

En el segundo informe emitido por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, referido al derecho al voto de los uruguayos en el exterior, se citó al Dr. Hector Gros Espiell, catedrático de derecho constitucional, juez de la CIDH y canciller de la República, entre otros relevantes cargos que desempeñó quien, en relación al tema, sostuvo que “en términos estrictamente jurídicos” el derecho al voto de los ciudadanos que se encuentren en el exterior “deriva directamente de la Constitución” y tiene fundamento en lo dispuesto por el artículo 77 que “es la base del sistema constitucional en materia de elección e integración de los poderes públicos” y dispone “todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación, como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designaran”. Y expresó que “en ningún momento la Constitución agrega una exigencia de residencia en el país o niega este derecho a los que están fuera del país.” De acuerdo con el inciso siguiente de dicho artículo “la ley solamente puede regular el texto constitucional para ver cómo se ejerce ese derecho” pero no puede negarlo o concederlo. Concluye entonces el citado autor que “es absolutamente innecesaria una reforma de la Constitución y alcanza con que la ley reglamente el ejercicio, como dice la Carta”. Para que puedan votar, esos uruguayos deben ser ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía. El Dr. Gros Espiell concluyó sosteniendo “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 la única democracia que niega en los hechos -no por imposición constitucional-, el voto de los ciudadanos que viven en el extranjero”.

La INDDHH también citó la opinión del también constitucionalista Dr. Martin Risso Ferrand, quien sostuvo que, sin lugar a dudas, “no existe ninguna prohibición constitucional para que emita el voto una persona que se encuentra en el extranjero”. Afirma que las personas tienen derechos inherentes, como los derechos políticos derivados de la nacionalidad y la ciudadanía, que son Derechos Humanos. Por lo tanto deben aplicarse en el caso, los principios interpretativos propios de la materia. “Toda restricción de un derecho humano requiere estar establecida a texto expreso y en materia de derecho al voto las únicas excepciones que encontramos, respecto de los ciudadanos naturales y legales son las hipótesis de suspensión establecidas en los art 75,78 y 81 y la hipótesis de pérdida prevista por el inciso 2do. del art 81 que no resultan aplicables al caso.”

3. Una limitación contraria a los convenios y pactos internacionales ratificados por Uruguay

Por otra parte, esta limitación colide también con los convenios y pactos internacionales que ha suscrito Uruguay desde larga data.

Así, desde la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 20, como luego en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21 y posteriormente en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25, y finalmente en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos del hombre, todos ellos consagran sin restricciones el derecho a la participación política, a votar y ser elegidos

explicitando, cada uno de los instrumentos internacionales, que no deben plantearse restricciones indebidas.

En ocasión de ratificar la Convención Americana, el estado uruguayo hizo reserva en tanto el artículo 80 numeral 2 de la Constitución establece una causal de suspensión de la ciudadanía que no está contemplada en las circunstancias que prevé el artículo 23.

Siendo esta la única reserva formulada por el estado uruguayo, puede entenderse que no se consideró que hubiera restricción al ejercicio del derecho al voto de los uruguayos en el exterior ya que la única restricción al ejercicio de tal derecho que establecía la Carta, por fuera de las previstas en el inciso segundo del artículo 23 de la Convención, era la condición de procesado en causa que pueda recaer pena de penitenciaría (art. 80 num 2).

Uruguay ratificó en 2001 la Convención sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares, ONU 1990, que establece, en su artículo 41 :

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.
2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

En 2014, el examen periódico universal (EPU) de la situación de los derechos humanos en Uruguay, realizado en el marco de las Naciones Unidas concluye, a partir de informes introducidos por la sociedad civil uruguaya, -INDDHH y Ronda Cívica Uruguay -, formulando recomendaciones favorables al voto exterior en el caso uruguayo.³

En consecuencia -y además de la ausencia de norma que limite el ejercicio del derecho al voto de los uruguayos que residen en el exterior-, la actual interpretación que impide el ejercicio de tal derecho vulnera también los instrumentos internacionales que el Uruguay ha suscrito y ratificado.

Merece señalarse además que otros países de América cuyas leyes limitaban el ejercicio del derecho al voto a sus ciudadanos residentes en otros países, han modificado sus legislaciones, adecuándola a lo que los instrumentos internacionales recomiendan, permaneciendo Uruguay en forma aislada en esta posición que, como se señalara, no tiene respaldo normativo alguno.

³ Recomendaciones finales – EPU – Naciones Unidas. 123.151. Continuar esfuerzos para implementar efectivamente el voto de los Uruguayos del exterior. 123.152. Continuar esfuerzos para asegurar una igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos para participar en los procesos políticos. **123.153.** Continuar las consultas para lograr la implementación del voto de los Uruguayos del exterior. Fuente : <https://extranet.ohchr.org/sites/upr/Sessions/18session/Uruguay/Pages/default.aspx> Referencia del documento : A/HRC/WG.6/18/L.5.

4. Ley interpretativa

En relación a la regulación del ejercicio del derecho al voto de estos ciudadanos uruguayos debe atenderse a lo dispuesto por art. 77 numeral 7 que implica definir las funciones y procedimientos de la Corte Electoral a fin de instrumentar el sufragio de dichos ciudadanos en los lugares de residencia de diversos países.

No siendo este aspecto la finalidad de este proyecto pero que, sin duda, su pronta concreción se traducirá en el ejercicio efectivo del derecho al voto que se reafirma en este proyecto interpretativo, el artículo segundo reclama la sanción efectiva de una ley regulatoria dentro de un plazo determinado.

Se pretende entonces que la consagración del ejercicio del voto no se transforme en una norma de imposible cumplimiento y, por ende, nueva vulneración del derecho consagrado constitucionalmente.

5. Conclusión

Puede concluirse, atendiendo a la normativa nacional e internacional que debe aplicarse, que la interpretación que se ha invocado indebidamente para impedir el ejercicio del derecho a votar carece de todo sustento normativo y es claramente inconstitucional.

En suma, la Constitución uruguaya no contiene ninguna disposición que condicione ni restrinja el derecho al voto no pudiendo interpretarse que la residencia sea un requisito para el ejercicio del mismo.