

LOS URUGUAYOS EN EL EXTERIOR TIENEN EL DERECHO Y LA OBLIGACIÓN DE VOTAR

INTRODUCCIÓN

El presente informe ha sido elaborado con rigor jurídico y académico, pero también con la plena convicción de la justicia del tema al que se refiere. Tema que siento con particular intensidad por haber pasado unos cuantos años de mi vida – de la vida de toda nuestra familia – fuera del territorio pero siempre dentro de la comunidad uruguaya, viendo cómo nuestros hijos – tanto los nacidos en tierra uruguaya como el que nació lejos de ella; tanto los que hoy viven en tierra uruguaya como el que hoy está lejos – se han sentido y se sienten siempre uruguayos. Y sé que lo mismo pasa con decenas y aún centenares de miles de uruguayos en la misma situación

Tanto el tema como la solución que proponemos pueden desarrollarse en los siguientes puntos:

1. La realidad nos muestra que hay cientos de miles de uruguayos injustamente privados del voto: los que viven fuera del territorio nacional.
2. Las normas fundamentales (Constitución y Pacto de San José de Costa Rica) amparan el derecho y la obligación de votar de esos uruguayos, y no contienen ninguna disposición que los obstaculice, ni en sus normas fundamentales ni en sus disposiciones instrumentales
3. La solución del problema requiere pasar por la vía legislativa, y en ese plano se impone un adecuado análisis de las mayorías necesarias para distintos tipos de solución
4. Sugerimos que se comience por la afirmación fundamental de que los *derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía uruguaya no dependen del lugar de residencia* y la eliminación de la inconstitucional traba que obliga a muchos a venir al Uruguay dos veces para poder votar una vez.

DESARROLLO

I. La realidad: uruguayos injustamente privados del voto

1. Todos conocemos la realidad de la emigración y el exilio de los uruguayos, que por distintas razones han salido de esta tierra y se han instalado en otras, sin dejar de sentirse uruguayos. Una de las formas principales en que se expresa esa 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.
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 burocrático-electorales que es necesario superar.

¹ Por efecto del art. 102 de la Ley 17.713, 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.

II. Las normas fundamentales (Constitución y Pacto de San José) consagran el derecho al voto

3. El concepto básico que debe servir como punto de partida es que las normas fundamentales contenidas en la Constitución de la República y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) amparan ese deseo y ese derecho.
4. La Constitución establece con toda claridad (artículo 77, primer párrafo) que *“Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.”* “Todo ciudadano”, y no “el ciudadano que resida en el territorio nacional”.
5. Concordantemente (pero dando una protección internacional complementaria y coadyuvante), el artículo 23.1 del Pacto de San José dispone lo siguiente:
 - “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

En este caso, se ha previsto que los Estados reglamenten “el ejercicio de los derechos y oportunidades” mencionados, por razones de (entre otras cosas) “residencia” (artículo 23.2 del Pacto), pero nuestra Constitución no ha establecido tal reglamentación, y en particular nada ha dicho sobre el lugar de residencia de los ciudadanos como requisito para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

6. 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”.
7. 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 esa ciudadanía (art. 81, párr. 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 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”, 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.

8. La Constitución tampoco contiene entre sus normas instrumentales disposición alguna que impida el ejercicio del sufragio desde fuera del país. Ninguna disposición constitucional dice dónde se ha de ejercer el derecho al sufragio (y, a la vez, cumplir la obligación de votar). Más aún: en uno de los proyectos de reforma plebiscitados en 1966 (que sólo obtuvo 1.025 votos) se había incluido una disposición que habría hecho inconstitucional tanto el voto emitido en el exterior del país como el llamado voto interdepartamental (entonces existente pero luego derogado por ley). El art. 77, ord. 2°, de dicho proyecto decía lo siguiente:

“Voto secreto y obligatorio, emitido exclusivamente en la jurisdicción circuital a que corresponda la inscripción. Los ciudadanos que no participen sin causa justificada en las elecciones ordinarias perderán, conforme a lo que disponga la Ley, los derechos inherentes a la ciudadanía hasta la elección subsiguiente. El derecho al sufragio conforme al artículo 78 se pierde por la misma causal. La Ley establecerá las excepciones y procedimientos para hacer efectiva la obligatoriedad del sufragio.” (Cursiva agregada)

El rechazo popular a esa disposición confirma la posición aquí sostenida. No habiendo norma constitucional prohibitiva, la ley debe disponer lo necesario para hacer efectivas las normas fundamentales que consagran para los ciudadanos el derecho al voto y la obligación de votar

III. El tema de las mayorías

9. La solución del problema requiere pasar por la vía legislativa, y en ese plano se impone un adecuado análisis de las mayorías necesarias para distintos tipos de solución.

10. La mayoría de las opiniones formuladas en relación con este tema se ha basado exclusivamente en lo dispuesto en el artículo 77, ordinal 7°, de la Constitución², que exigiría una mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara para “Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes”. Como no parece posible reunir esa mayoría en torno de ningún proyecto realmente encaminado a hacer efectivo el derecho al voto y la obligación de votar, los debates han quedado empantanados.

11. El tema no es tan simple. Ese planteo tradicional olvida, fundamentalmente, que en la Constitución de 1967 se hizo un importantísimo agregado al ordinal 2° del artículo 77, con el fin de facilitar la sanción de una ley reglamentaria del cumplimiento de la obligación de votar: Después de “Voto secreto y obligatorio” se añadió: “La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación;”. Con ello, se redujo a mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara el requisito para legislar en materia de cumplimiento de la obligación de votar. Ésa es la mayoría constitucionalmente exigible para regular el tema en estudio. He sostenido esta opinión desde abril de 2005, fecha en que fui llamado a concurrir a la Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Representantes, en la que el entonces Representante Nacional Edgardo Ortuño impulsaba el estudio de este tema³.

12. Un análisis más completo del tema indica que éste se refiere también a dos aspectos más: la ciudadanía y su regulación constitucional y legislativa, y la competencia parlamentaria de dictar leyes interpretativas de la Constitución (artículo 85 num. 20 de la Constitución). Con esta

² “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;”

³ Acompaño un artículo periodístico sobre ese episodio, que he podido encontrar en mi computadora. Como escribo desde Costa Rica, no tengo acceso a la documentación parlamentaria original.

ampliación del marco de análisis se produce, inversamente, una reducción de la mayoría necesaria para legislar sobre el tema, porque la Constitución no tiene ninguna norma específica al respecto. En consecuencia, rige el principio general de que lo necesario es que exista cuórum para sesionar y que vote a favor la mayoría de los legisladores presentes (“simple mayoría” en la terminología constitucional de los artículos 77 ord. 7° y 310 párr. 2°). Así lo dijo con toda claridad el Senador Gonzalo Aguirre Ramírez en la sesión en la que el Senado terminó de aprobar el proyecto de ley sobre nacionalidad, que luego llevaría el N° 16.021⁴:

“SEÑOR AGUIRRE. - Este debate que se reitera, porque ya en ocasión de considerar anteriormente este proyecto de ley se planteó la misma objeción por parte del señor senador Cigliuti, creo que se esclarece si se lee con serenidad lo que expresa el numeral 7º) del artículo 77 de la Constitución de la República y, además, sí se tienen en cuenta los principios jurídicos conocidos en lo que hace al alcance de las normas de excepción.

La regla general, para sancionar una ley, es la de que se requiere la mayoría simple de presentes dentro de los quórum que los Reglamentos internos, tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, admiten o establecen para sesionar válidamente. Así que, en principio, si un proyecto de ley cuenta para su aprobación con la mayoría de los presentes en Sala y si se está en quórum para sesionar y adoptar resolución, esa simple mayoría es válida. Para que se requiera una mayoría especial, se necesita en cambio una norma expresa que establezca ese quórum, también especial. Como todos sabemos, las excepciones son de interpretación estricta, es decir, no pueden extenderse por vía de analogía a casos similares. Lo que dice la norma es que toda nueva Ley de Registro Cívico o de Elecciones – y este proyecto de ley no es ni de Registro Cívico ni de Elecciones –, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos. Se aduce que una norma sobre vecinamiento estaba en la Ley de Registro Cívico Nacional – creo que del año 1924 – o en la de Elecciones y que, entonces, habría una modificación de aquélla. Pero, de inmediato, la norma precisa el alcance de la excepción, que no puede exceder o ir más allá de los casos que establece esta disposición de la Constitución de la República. Precisamente, este numeral 7º) de su artículo 77 dice que esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio – esta norma no es una garantía del sufragio – y para la elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral. Aquí no estamos regulando la elección, la composición, las funciones ni los procedimientos de la Corte Electoral. Estamos regulando un requisito que la Constitución exige para reconocer, a personas nacidas fuera del país e hijas de padre o madre nacidos en el territorio nacional, la condición de ciudadanos naturales.

Al final, la norma dice a título aclaratorio -porque se refiere también a funciones de la Corte Electoral- que para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, es decir, de la Corte Electoral y de las corporaciones electorales, bastará la simple mayoría. O sea, que reitera la regla general a título aclaratorio para que no se pretenda englobar en la excepción, que es restricta y tiene un alcance bien determinado para casos específicos, el numeral 7º) del artículo 77.

A mayor abundamiento, el señor senador Cersósimo ha dicho -y creo que puede tener razón- que éste no es un proyecto de ley de Registro Cívico ni de Elecciones, sino que es interpretativo de una disposición constitucional que el Senado va a sancionar en ejercicio

⁴ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, N° 245, tomo 314, 4 de mayo de 1988, tema 7 del orden del día. La versión electrónica a la que tengo acceso no me permite citar número de página.

de la potestad que le acuerda el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución de la República, para cuyo ejercicio no se requiere mayoría especial.”

Clarísima y totalmente compartible confirmación de que *el principio general aplicable a los casos en que la Constitución no dispone lo contrario es que para la sanción de una ley se requiere que vote afirmativamente la mayoría de los miembros presentes en una sesión en la que exista cuórum de funcionamiento, y de que entre esos casos en que se requiere “simple mayoría” están los de las leyes interpretativas de la Constitución y las leyes en materia de ciudadanía.*

13. En esa oportunidad, el Senado decidió expresamente que no se requerían dos tercios del total de componentes⁵.

14. Las mayorías necesarias, en lo que interesa al tema en estudio, pueden resumirse entonces en el cuadro siguiente:

	<i>Mayoría necesaria</i>	<i>Temas</i>
1	Mayoría simple (mayoría absoluta de presentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretación de la Constitución (Principio general) • Ciudadanía (Principio general) • Leyes en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de la Corte Electoral y demás corporaciones electorales (Art. 77-7°)
2	Mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara	Ley que reglamente el cumplimiento de la obligación de votar (Art. 77-2°)
3	Dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.	“Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes”, siempre que se refiera a “las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales” (Art. 77-7°)

15. En ese marco, y considerando la cantidad de legisladores con que cuenta el Frente Amplio, parecen abrirse dos posibilidades:

a) Utilizar el art. 77 ord. 2° (mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara), entendiendo que se trata de reglamentación del cumplimiento de la obligación de votar.

b) Aplicar el principio general de simple mayoría (mayoría de presentes), para sancionar una ley interpretativa de la Constitución y/o una ley en materia de ciudadanía.

16. La decisión es, obviamente, política, pero la edad y la experiencia me habilitan para hacer algunas consideraciones:

a) Ante todo, un tema de prudencia política. No siempre disponer de los votos constitucionalmente necesarios tiene que llevar a imponer una solución. El fundamento de la exigencia de dos tercios de componentes para legislar sobre garantías electorales es que ningún partido por sí solo pueda imponer cambios. Tampoco sería prudente introducir en la campaña

⁵ “SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en primer lugar la moción formulada por el señor senador Ortiz en el sentido de que el Cuerpo decida si se requieren o no dos tercios. Se entenderá que el voto por la afirmativa implica que se requieren dos tercios y por la negativa, que no se necesitan.

(Se vota:)

-11 en .24. Negativa.

El Senado ha resuelto que el artículo 4º no requiere dos tercios de votos.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 4º.

(Se vota:)

-17en 24. Afirmativa.”

electoral un punto en que se pueda acusar al FA de abusar de su mayoría absoluta (que ya es tema de debate preelectoral) para imponer soluciones que en otra interpretación requerirían otros apoyos (que no tiene) para llegar a los dos tercios.

b) Luego, un aspecto práctico: ninguna de las soluciones permitiría que los uruguayos en el exterior votaran en 2014, porque aunque se optase por la primera habría que resolver una cantidad de cuestiones instrumentales que están muy vinculadas a las garantías del sufragio⁶.

c) Quizás, entonces, lo mejor sería optar por una solución que permita obtener ciertos resultados inmediatos en los cuales las mayorías exigidas no deberían estar sujetas a discusión. Se trataría de una ley interpretativa de la Constitución, complementada por una reforma de una disposición de la ley reglamentaria del cumplimiento de la obligación de votar y una propuesta instrumental para poner en marcha el cambio definitivo, con participación de los uruguayos en el exterior. A ello dedicamos el capítulo siguiente.

IV. Solución sugerida: comienzo en 2014, realización plena en 2019

17. Sugerimos que se comience por una ley interpretativa de la Constitución que reafirme el principio fundamental de que los *derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía uruguaya no dependen del lugar de residencia*, junto con disposiciones legislativas adicionales que aseguren la pronta efectivización de ese principio y asimismo eliminen la inconstitucional traba que obliga a muchos a venir al Uruguay dos veces para poder votar una vez. De ese modo se comienza en 2014 (porque algo, y algo realmente fundamental, debe conseguirse ya, después de tanto tiempo de espera), pero además se continúa con el estudio y la búsqueda de consensos, y se llega a una consagración plena en 2019.

A. Principio fundamental (2014): los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía uruguaya no dependen de residencia

18. Lo primero, entonces, sería un artículo legislativo que declare, con carácter interpretativo de los artículos 77, primer párrafo, y 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, y haga la salvedad de que si se ha operado la naturalización en otro país se producirán los efectos previstos en uno u otro de los incisos del artículo 81, según proceda.

19. Esa norma interpretativa, que requeriría mayoría de presentes (“simple mayoría”), no permite que los uruguayos en el exterior voten en 2014, pero creo que sería un gran logro en el plano de los principios y pondría en marcha la solución definitiva.

20. Otra norma, de aplicación inmediata, consistiría en la derogación del art. 102 de la Ley 17.713 y el retorno a la redacción original del art. 5° de la Ley 13.882 (primera reglamentación de la obligatoriedad del voto). Como ya se dijo (supra, nota 1), esa modificación transformó lo que era una simple regla de depuración condicional del Registro Cívico en una inconstitucional causal de suspensión o pérdida de la ciudadanía. En efecto:

a) La Ley 13.882 previó un sistema de exclusión del Registro Cívico de quienes no votaran en dos elecciones sucesivas, pero en su texto original no privaba del derecho al voto (y de la posibilidad de cumplir su obligación de votar, pues admitía el voto en carácter de observado por identidad.

⁶ Punto en el que ha insistido particularmente Oscar Bottinelli, aunque creo que sobre todo para el voto epistolar.

b) La reforma operada por la Ley 17.713 determinó un cambio radical, según el cual una vez operada la exclusión por no haber votado en dos elecciones nacionales sucesivas, el ciudadano sólo podrá emitir su voto en caso de que antes solicite “hasta cuarenta y cinco días antes de la fecha fijada para la realización de la elección nacional, ante la Junta Electoral de su residencia, que se deje sin efecto la resolución que ordena su exclusión del Registro Cívico Nacional”⁷.

21. El cambio legislativo propuesto favorecerá a los uruguayos que estén dispuestos a venir a votar una vez, pero que no podrían hacerlo si, como exige la normativa vigente, tienen que venir dos veces.

B. Una rápida transición: Grupo de Trabajo para elaborar un anteproyecto de ley

22. Para poner en marcha la solución definitiva se sugiere crear un Grupo de Trabajo con una integración en que estén representados, además de los organismos oficiales, los interesados y las instituciones de defensa y enseñanza de los derechos humanos. Se confía en que, con tal integración, lleve a cabo sus tareas con la mayor celeridad y con plena comprensión de lo que está en juego. Desde luego, la cantidad de miembros y los órganos e instituciones representados que figuran en el proyecto anexo son meras sugerencias

C. El punto de llegada: consagración plena para 2019

23. De esta manera me permito esperar que para las elecciones de 2019 se hayan completado todas las modificaciones legislativas necesarias para que los ciudadanos uruguayos residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto y cumplir su obligación de votar.

PROYECTO

Artículo 1°. – Declárase, con carácter interpretativo de los artículos 77, primer párrafo, y 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.

Art. 2°. – Encomiéndase la elaboración de un anteproyecto de ley de instrumentación del cumplimiento de la obligación de votar por parte de los ciudadanos uruguayos residentes en el

⁷ Obsérvese que esto obliga al residente en el exterior a venir dos veces si quiere votar: una para hacer esta gestión y otra para votar. Y eso siempre que no se tope con una piedeletrista interpretación burocrática, que lo remita a la Junta Electoral de su residencia, que por ser residente en el exterior obviamente no existe. Donde dice “de su residencia” habría que leer (como corresponde en buena técnica jurídico-electoral) “a la que corresponde su individualización electoral”.

exterior a un Grupo de Trabajo integrado por un miembro titular y un miembro alterno designados por cada uno de los órganos e instituciones siguientes:

- a) Cámara de Senadores;
- b) Cámara de Representantes;
- c) Ministerio
- d) Corte Electoral;
- e) Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo;
- f) Facultad de Derecho de la Universidad de la República;

El Grupo de Trabajo se integrará asimismo con uno o más miembros titulares y alternos elegidos por las organizaciones representativas de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior, en la forma que determine la reglamentación

Art. 3°. – Derógase el artículo 102 de la Ley N° 17.713, de 9 de julio de 1999, y restablécese el texto original del artículo 5° de la Ley N° 13.882, de 18 de setiembre de 1970.

La posibilidad de emisión del voto con carácter de observado por identidad comprenderá también a quienes hayan sido excluidos del Registro Cívico Nacional en aplicación del artículo que se deroga.

La Corte Electoral dejará sin efecto de oficio las resoluciones de exclusión temporal o definitiva del Registro Cívico Nacional que haya adoptado en aplicación de dicho artículo y dejará constancia de ello en el respectivo expediente inscripcional, en el que asimismo indicará que no será necesaria una nueva inscripción en el Registro Cívico Nacional.
