



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

REPARTIDO N° 808
OCTUBRE DE 2017

CARPETA N° 2474 DE 2017

DERECHOS Y OBLIGACIONES INHERENTES A LA CIUDADANÍA

Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República

XLVIIIa. Legislatura

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Declárase, con carácter interpretativo, de los artículos 77, párrafo 1 y 81 de la Constitución de la República, que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía.

Artículo 2º.- Créase una Comisión Honoraria con el cometido de elaborar un proyecto e informe normativo donde se analicen las alternativas jurídicas para la instrumentación del voto por parte de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior, el cual será remitido al Poder Legislativo para su consideración.

Artículo 3º.- La Comisión Honoraria estará integrada por las siguientes instituciones, quienes designarán un representante titular y un suplente:

- A) Poder Legislativo, en este caso, cada partido político con representación parlamentaria designará un representante.
- B) Ministerio de Relaciones Exteriores.
- C) Corte Electoral.
- D) Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, quien la presidirá y coordinará.
- E) Un representante propuesto por los Consejos Consultivos (artículo 74 de la Ley N° 18.250, de 27 de diciembre de 2007).
- F) Un representante del Consejo Consultivo Asesor de Migración (artículo 26 de la Ley N° 18.250).

En los casos de los literales B), C) y D) cada miembro deberá ser designado por la máxima jerarquía de la institución a la que represente en un plazo máximo de 30 (treinta) días a partir de la promulgación de la presente ley, y actuará con el respaldo de la misma, a efectos de que pueda cumplir su función en la Comisión con certeza y celeridad.

Artículo 4º.- La citada Comisión tendrá un plazo máximo de 120 (ciento veinte) días desde su constitución, para efectuar la tarea encomendada por esta ley.

Montevideo, 3 de octubre de 2017

GABRIELA BARREIRO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
LILIAN GALÁN
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
ROBERTO CHIAZZARO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
GERARDO NÚÑEZ
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
JOSÉ CARLOS MAHÍA
REPRESENTANTE POR CANELONES
DANIEL CAGGIANI
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde hace muchos años, por diferentes circunstancias políticas, sociales y económicas de nuestro país, han emigrado un número importante de uruguayos que actualmente residen en el exterior.

De acuerdo a lo que establece la Constitución de la República, en su artículo 81, la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, por lo que estos ciudadanos uruguayos radicados en el exterior no han perdido su ciudadanía, y en consecuencia mantienen como tales todos los derechos que les corresponden, entre ellos, el derecho a votar.

Hasta ahora ese derecho no ha podido ser ejercido, ya que se les ha impedido la posibilidad efectiva de ejercer el voto. De esta manera lo que es un derecho consagrado por la Constitución de la República, se ha convertido en un derecho meramente declarativo. Esta limitación -que no está basada en ningún fundamento normativo- implica una vulneración flagrante de un derecho político y personalísimo consagrado a nivel constitucional.

El sistema normativo uruguayo únicamente admite la limitación de derechos fundamentales si ello surge consagrado en las leyes que se establecen por razones de interés general (artículo 7º de la Constitución). Por lo tanto, teniendo presente que este derecho se ve limitado en forma injustificada por la no aplicación de la norma constitucional que lo consagra, corresponde crear una norma legal que por la vía interpretativa, permita ejercer a estos uruguayos su derecho fundamental de voto.

El artículo 77 de la Constitución establece las reglas para ejercer el sufragio. En su primer inciso refiere "Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán". Este inciso es el que genera más controversia respecto a la posibilidad de voto en el exterior y el que de acuerdo a los proyectos formulados se pretende interpretar, para posibilitar el ejercicio de este derecho.

Nuestra Constitución siempre hace referencia al concepto de "ciudadano" para estar apto para ejercer el derecho personalísimo del voto. Este es un derecho que solo puede ser ejercido en tanto se tenga esta condición, y que la misma no esté suspendida en los términos establecido en el artículo 80 de la misma.

Se ha argumentado en contra de la posibilidad de voto en el exterior, sobre la base de que el artículo 1º de la Constitución establece que "La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio", y ello impediría que los ciudadanos uruguayos pudieran ejercer el derecho al voto en el exterior.

La doctrina uruguaya se ha manifestado al respecto, derribando tal argumento, en el sentido de que si se tomase este artículo como dirigido a determinar que no votan quienes se encuentren en el exterior, se concluiría también que pueden votar quienes estén en el territorio nacional a pesar de no ser ciudadanos; por la circunstancia de que la norma solo refiere a los habitantes.

Por su parte, es importante destacar que la enumeración que nuestra Constitución hace de las causales de suspensión de la ciudadanía (artículo 80) es de carácter taxativo, no encontrándose entre ellas, el hecho de que el ciudadano esté fuera del país el día de

las elecciones. Por lo que la circunstancia de encontrarse el ciudadano fuera del país ese día, no lo excluye de la posibilidad de ejercer el derecho al voto.

La interpretación contraria respecto del voto en el exterior, ha llevado a que solo puedan sufragar en las elecciones de nuestro país aquellos ciudadanos uruguayos que vivan en el extranjero, y que tengan la posibilidad real y económica de trasladarse al Uruguay, el día preciso de la elección. Esto implica una limitación al derecho al voto, a un derecho fundamental, que estando consagrado a nivel internacional y constitucional, se ve limitado, sin un fundamento jurídico válido. Y en cierta manera, esta restricción, constituye también una discriminación de derechos cívicos por razones económicas.

No existe impedimento constitucional formal ni sustancial, para legislar sobre la posibilidad de voto en el exterior. Nuestra Constitución siempre hace referencia al "ciudadano" como la calidad exigida a una persona para ejercer el derecho al voto. La discusión no es constitucional, sino legal, en el sentido de que corresponde legislar al respecto, para poder dar efectividad y realidad a todos los uruguayos residentes en el exterior para el ejercicio de su derecho a voto.

El proyecto de ley propuesto, constituye una norma que pretende interpretar el artículo 77 y el artículo 81 de la Constitución Nacional, siendo éstas las disposiciones que consagran el derecho al voto a todos los ciudadanos uruguayos.

El artículo 85 de la Constitución establece las competencias de la Asamblea General, encontrándose entre ellas, en su número 20, la de "Interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia".

Como bien lo refiere el artículo citado, la Constitución le confiere a la Asamblea General la competencia de interpretar la Constitución. Este tipo de interpretación realizada por el Poder Legislativo, es una interpretación especial efectuada a través de una ley formal.

En efecto, se ha sustentado que el artículo 1º 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 artículo 7º de la Carta en cuanto a que se requiere una ley que la consagre solamente por razones de interés general 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.

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

Tanto la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 20, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25, y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consagran sin restricciones el derecho a la participación política, a votar y ser elegidos explicitando, cada uno de estos instrumentos internacionales, que no deben plantearse restricciones indebidas.

En ocasión de ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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 de la Convención.

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 (artículo 80 numeral 2)

En consecuencia -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.

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

El artículo 1º de este proyecto, determina su carácter interpretativo, estableciendo expresamente que el hecho de residir en el exterior no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos uruguayos, dentro de ellos el derecho al voto.

En relación a la regulación del ejercicio del derecho al voto de estos ciudadanos uruguayos deben definirse los mecanismos para que el ejercicio de este derecho pueda verificarse en la realidad.

Por esa razón, el proyecto plantea la creación de una Comisión con la función de elaborar un proyecto e informe normativo donde se analicen las alternativas jurídicas para la instrumentación del derecho al voto de aquello, que sirva de insumo al Poder Legislativo para la consiguiente legislación al respecto.

Dicha Comisión se integra por los Organismos que tienen competencia en la materia y cuyos cometidos están directamente relacionados con esta temática, así como representantes de la Sociedad Civil que protegen los intereses de los uruguayos residentes en el exterior.

La principal finalidad de estos artículos es que el reconocimiento del ejercicio del voto no se transforme en una norma de imposible cumplimiento y, por ende, nueva vulneración del derecho consagrado constitucionalmente, sino que se efectivice y se haga operativo. Por este motivo se vuelve necesario también que la Comisión a crearse tenga un plazo determinado para la realización de la tarea encomendada.

Montevideo, 3 de octubre de 2017

GABRIELA BARREIRO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
LILIAN GALÁN
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
ROBERTO CHIAZZARO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

GERARDO NÚÑEZ
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
JOSÉ CARLOS MAHÍA
REPRESENTANTE POR CANELONES
DANIEL CAGGIANI
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

≠