



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

ANEXO I AL
REPARTIDO N° 808
DICIEMBRE 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

Informe

XLVIIIa. Legislatura

ÍNDICE

	Pág.
Informe en mayoría	1
Informe en minoría y proyecto de resolución	4

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

INFORME EN MAYORÍA

Señores Representantes:

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración eleva a consideración del Cuerpo el proyecto de ley por que se reafirma el derecho al voto de aquellos ciudadanos uruguayos que se encuentren residiendo en el exterior, creando una Comisión Honoraria con el cometido de evaluar las diversas modificaciones e iniciativas normativas necesarias para que sea posible efectivizar el mencionado derecho.

En este sentido, el artículo 1º declara con carácter interpretativo del primer párrafo del artículo 77 y del artículo 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.

El artículo 2º crea 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 artículo 3º establece la conformación de dicha Comisión, disponiendo que estará integrada por representantes de: 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 Nº 18.250, de 27 de diciembre de 2007); F) un representante del Consejo Consultivo Asesor de Migración (artículo 26 de la Ley Nº 18.250).

Por último, el artículo 4º establece un plazo máximo de ciento veinte días desde la constitución de la Comisión, para efectuar la tarea encomendada por la ley.

El sufragio es un instrumento imprescindible para afirmar que nos encontramos en un Estado Democrático de Derecho y se trata de un derecho inherente a todo ciudadano. Las lógicas del mundo actual han desatado una serie de procesos donde la participación de la ciudadanía se encuentra en debate; esto es perfectamente comprensible en un contexto de flujos migratorios significativamente superiores a cualquier otro momento de la historia de la humanidad. Sin embargo, Uruguay es el único país de América Latina que hasta el momento no cuenta con un mecanismo institucionalizado para efectivizar este derecho.

La ciudadanía es el vínculo jurídico que une a la persona con el Estado, a diferencia de la nacionalidad que une a la persona con el Estado en base a un vínculo natural. La nacionalidad se tiene desde el momento de nacer, y en cambio la ciudadanía solo se concede a quienes, por haber llegado a cierta edad, están en

condiciones de ejercer los derechos cívicos cuya manifestación más típica es el derecho a votar y el derecho a ser votado o electo.

Así el concepto de nacionalidad se desprende de nuestra Constitución como oposición a extranjería, a diferencia del concepto de ciudadano que tiene que ver con el vínculo jurídico de la persona con el Estado.

Es por este motivo que dentro de nuestro sistema jurídico, existe la distinción entre ciudadanía natural y legal. La primera es aquella que se tiene por haber nacido en el territorio nacional o ser hijo de padre o madre oriental y acercarse al país; mientras que la segunda, es aquella que puede ser adquirida por un extranjero e implica un derecho para éste.

El artículo 73 de la Constitución dispone que "Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales" y en el artículo 74 de la misma Carta se establece que "ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres, nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de acercarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico".

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 establecidos en el artículo 80 de la Carta.

En el caso de los ciudadanos legales, el derecho a votar solo podrá ser ejercido a partir de los tres años contados desde que se otorgó la ciudadanía (penúltimo inciso del artículo 75 de la Constitución), salvo que esta ciudadanía legal se haya obtenido por gracia de la Asamblea General y, en este caso, pueden votar sin necesidad de la espera de los tres años.

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 esta circunstancia no lo excluye de la posibilidad de ejercer el derecho al voto.

Actualmente los uruguayos que residen en el exterior pueden votar siempre y cuando puedan soportar los obstáculos que esto implica. Además del alto costo económico de trasladarse hasta el país, debemos tener presente que el ciudadano radicado en el exterior, allí se encuentra asentado, con un trabajo, una familia y los mismos compromisos que los ciudadanos que residen en nuestro país. En este sentido, mientras no se reglamente el ejercicio del voto en el exterior, algunos ciudadanos podrán ejercer su derecho, en tanto no podrán quienes carezcan de los medios para hacerlo.

Con este proyecto no pretendemos crear un mecanismo para el voto en el exterior, sino que, en aras de su objetivo democratizador, se conforme una Comisión Honoraria representativa de los diversos sectores e instituciones afines a la temática, que evalúe el marco jurídico y las diversas posibilidades a efectos de garantizar el ejercicio de un derecho que tienen todos los ciudadanos uruguayos, sin importar el lugar en el que se encuentren radicados.

Por las razones anteriormente expuestas, la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, ha resuelto, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros, recomendar al Cuerpo la aprobación de este proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 13 de diciembre de 2017

MACARENA GELMAN
MIEMBRO INFORMANTE
SUSANA ANDRADE
DARCY DE LOS SANTOS
PAULINO DELSA
MARTÍN PITETTA
JAVIER UMPIÉRREZ

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración luego de analizar el presente proyecto de ley, desaconseja su aprobación por las razones que expondremos a continuación.

El artículo 1º del proyecto de ley declara, con carácter interpretativo de los artículos 77 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 soberanía.

Se trata entonces, de un artículo interpretativo de la Constitución de la República, eventualidad prevista en el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución, donde se realiza una descripción de las competencias de la Asamblea General.

Para que pueda haber lugar a una interpretación mediante acto legislativo de la Constitución de la República deben cumplirse dos requisitos: primero que haya un tema dudoso en cuanto a su interpretación jurídica, y segundo, que el fin exclusivo del acto legislativo sea aclarar la duda existente.

El artículo expresa: "... el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía" y tal cual ha trascendido, el derecho particularmente involucrado, motivo fundamental del proyecto y que se pretende resolver con la aprobación del mismo, es el derecho a votar fuera del país.

Sea cual sea la posición política que se sustente al respecto, lo que en cualquier caso está claro es que la Constitución de la República, en ninguno de sus artículos, refiere ni siquiera tangencialmente a este derecho postulado. O sea, el constituyente no se ha expresado en el sentido de consagrarlo.

La afirmación de que, quienes están en el extranjero tienen derecho a votar en el extranjero, es algo que definitivamente no está presente en el texto constitucional. Y ni siquiera sugerido. Más bien es una eventualidad no prevista. No puede existir duda al respecto y, por lo tanto, no hay espacio para una interpretación de algo que no está referido. No es posible interpretar lo que la Constitución no dice.

En todo caso, estaríamos ante una manifestación legítima de la voluntad del Cuerpo legislativo en el sentido de consagrar ese derecho, pero que no es posible deducirlo de la lectura y mucho menos de una interpretación no distorsionada del texto constitucional.

Pero por otra parte, la afirmación contenida es inexacta. En efecto, para la Constitución de la República la calidad de residente no es indiferente a los efectos del ejercicio de los derechos y de las obligaciones inherentes a la ciudadanía.

Existen disposiciones constitucionales que claramente reclaman, a tales efectos, el requisito del vecinamiento. Y vecinarse es un concepto sinónimo de residir en el país.

El artículo 74 de la Constitución expresa: "...Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de nacimiento, por el hecho de vecinarse en el país..."

El artículo 81 establece que: "La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar los derechos de ciudadanía, vecinarse en la República..."

Tal cual ha manifestado el Profesor Ruben Correa Freitas: "... el constituyente exige que para recuperar los derechos tiene que volver al país. Este es un concepto establecido por el constituyente. Podemos estar o no de acuerdo, podemos pensar que debe modificarse, porque fue planteado en otro contexto, en otras circunstancias, pero esto es lo que establece la Constitución".

Definitivamente está claro que, en la Constitución, la residencia guarda estricta relación con el ejercicio de los derechos y que el artículo 1º del proyecto a consideración de esta Cámara, contradice de manera flagrante el texto constitucional.

El Profesor Martín Risso Ferrand, en su comparecencia ante la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, fue contundente: "... el artículo no corresponde; no es un artículo interpretativo de los que prevé la Constitución, porque no hay tema para interpretar". Y agrega: "se trata de hacer decir a la Constitución algo que inequívocamente ella no dice. Y, por último, hay problemas en la interpretación. Hay hipótesis que establecen, inequívocamente, que en la Constitución la residencia guarda relación con el ejercicio de los derechos".

Está claro que, pretender evitar la discusión conceptual respecto al derecho al voto fuera del país o su instrumentación, es un camino equivocado, particularmente si el atajo consiste en introducir interpretaciones que no son tales, o violentando de manera tan evidente el texto constitucional.

Una orientación respetuosa de la norma constitucional que procure la consagración de este derecho deberá transitar por el camino de intentar modificar el texto constitucional, eliminando el requisito de la residencia o el vecinamiento, que claramente están en contradicción con el artículo 1º del proyecto considerado.

Los artículos siguientes del proyecto de ley, refieren a la creación de una Comisión Honoraria, sus cometidos, integración y el plazo para cumplir la tarea encomendada.

Concretamente, el artículo 2º del proyecto de ley dispone: "Créase una Comisión Honoraria con el cometido de elaborar un proyecto e informe..., etcétera".

Al respecto el Profesor Martín Risso Ferrand afirma: "...la función legislativa es indelegable; la función legislativa corresponde al Poder Legislativo, con la participación, en casos o momentos muy puntuales establecidos por la Constitución, del Poder Ejecutivo, con su iniciativa, con la promulgación o con el veto, en que tiene iniciativa un gobierno departamental o el Tribunal de Cuentas, pero ese sistema es muy claro. También es muy claro que la función legislativa es indelegable".

Para nosotros está claro que para crear una comisión que estudie este asunto, y que eventualmente proponga alternativas jurídicas, no se necesita un proyecto de ley. En todo caso si el objetivo fuera realmente encontrar soluciones consensuadas, tal vez el estudio

no debería limitarse a las alternativas jurídicas, sino fundamentalmente a analizar los trayectos políticos posibles que le den viabilidad a la propuesta.

Pero crearla por ley es incompatible con la delegación de las facultades y competencias de este Poder del Estado, eventualidad que reputamos como contraria a derecho.

Es por estas consideraciones que esta Comisión asesora, en minoría, recomienda al Cuerpo rechazar el proyecto de ley de referencia.

Sala de la Comisión, 13 de diciembre de 2017

DANIEL RADÍO
MIEMBRO INFORMANTE
PABLO D. ABDALA
OPE PASQUET

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Artículo único.- Recházase el proyecto de ley contenido en la Carpeta N° 2474/17, caratulado "DERECHOS Y OBLIGACIONES INHERENTES A LA CIUDADANÍA. Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República".

Sala de la Comisión, 13 de diciembre de 2017

DANIEL RADÍO
MIEMBRO INFORMANTE
PABLO D. ABDALA
OPE PASQUET

≠