



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
**CÁMARA DE SENADORES**  
SECRETARÍA

**Carpeta N° 994 de 2017**

**Repartido N° 680**

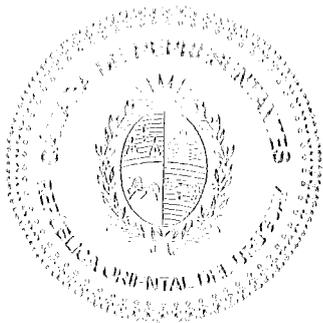
**Julio de 2018**

## **DERECHOS Y OBLIGACIONES INHERENTES A LA CIUDADANÍA**

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

- Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.
- Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por las señoras Representantes Gabriela Barreiro y Lilián Galán y los señores Representantes Roberto Chiazzaro, Gerardo Núñez, José Carlos Mahía y Daniel Caggiani.
- Informes en mayoría y minoría de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes.
- Disposiciones citadas.





*La Cámara de  
Representantes de la República  
Oriental del Uruguay, en sesión de  
hoy, ha sancionado el siguiente  
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).

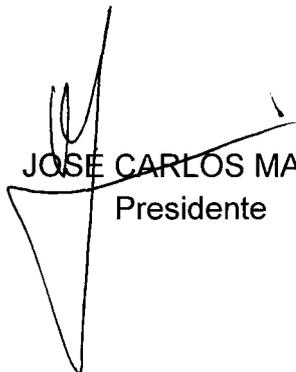
En los casos de los literales B), C) y D) cada miembro deberá ser designado por la máxima jerarquía de la institución a la que represente en un plazo máximo de treinta días a partir de la promulgación de la presente ley, y actuará con el respaldo de la misma, a efectos de que pueda cumplir su función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

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

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 20 de diciembre de 2017.



JUAN SPINOGLIO  
Secretario



JOSE CARLOS MAHÍA  
Presidente

**PROYECTO DE LEY CON  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PRESENTADO POR LAS  
SEÑORAS REPRESENTANTES  
GABRIELA BARREIRO Y  
LILIÁN GALÁN Y POR LOS  
SEÑORES REPRESENTANTES  
ROBERTO CHIAZZARO,  
GERARDO NÚÑEZ, JOSÉ  
CARLOS MAHÍA Y DANIEL  
CAGGIANI**



## 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 7° 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 1° 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

≠

**INFORMES EN MAYORÍA Y  
MINORÍA DE LA COMISIÓN DE  
CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,  
LEGISLACIÓN GENERAL Y  
ADMINISTRACIÓN DE LA  
CÁMARA DE  
REPRESENTANTES**



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 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).

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 vecinarse 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 vecinarse 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



# **DISPOSICIONES CITADAS**



# CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

---

## SECCION I – DE LA NACIÓN Y SU SOBERANÍA

### CAPITULO I

Artículo 1º.- La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio.

## SECCION II – DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS

### CAPITULO I

Artículo 7º.- Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general. Sus preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes:

## SECCION III – DE LA CIUDADANÍA Y DEL SUFRAGIO

### CAPITULO II

Artículo 77.- Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:

- 1) Inscripción obligatoria en el Registro Cívico;
- 2) Voto secreto y obligatorio. La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación;
- 3) Representación proporcional integral;
- 4) Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. No se considerará incluida en estas prohibiciones, la concurrencia de los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados a los organismos de los partidos que tengan como cometido específico el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración.

Será competente para conocer y aplicar las penas de estos delitos electorales, la Corte Electoral. La denuncia deberá ser formulada ante ésta por cualquiera de las Cámaras, el Poder Ejecutivo o las autoridades nacionales de los Partidos.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en todos los casos se pasarán los antecedentes a la Justicia Ordinaria a los demás efectos a que hubiere lugar;

- 5) El Presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral;
- 6) Todas las corporaciones de carácter electivo que se designen para intervenir en las cuestiones de sufragio, deberán ser elegidas con las garantías consignadas en este artículo;
- 7) 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;
- 8) La ley podrá extender a otras autoridades por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, la prohibición de los numerales 4° y 5°;
- 9) La elección de los miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo y del Presidente y del Vicepresidente de la República, así como la de cualquier órgano para cuya constitución o integración las leyes establezcan el procedimiento de la elección por el Cuerpo Electoral, a excepción de los referidos en el inciso tercero de este numeral, se realizará el último domingo del mes de octubre cada cinco años, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 148 y 151.

Las listas de candidatos para ambas Cámaras y para el Presidente y Vicepresidente de la República deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un Partido político.

La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales. Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un Partido político;

- 10) Ningún Legislador ni Intendente que renuncie a su cargo después de incorporado al mismo, tendrá derecho al cobro de ninguna compensación ni pasividad que pudiera corresponderle en razón del cese de su cargo, hasta cumplido el período completo para el que fue elegido. Esta disposición no comprende a los casos de renuncia por enfermedad debidamente justificada ante Junta Médica, ni a los autorizados expresamente por los tres quintos de votos del total de componentes del Cuerpo a que correspondan, ni a los Intendentes que renuncien tres meses antes de la elección para poder ser candidatos;
- 11) El Estado velará por asegurar a los Partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los Partidos deberán:
  - a) ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades;
  - b) dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programa de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente;
- 12) Los Partidos políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Por idéntica

mayoría determinará la forma de elegir el candidato de cada Partido a la Vicepresidencia de la República y, mientras dicha ley no se dicte, se estará a lo que a este respecto resuelvan los órganos partidarios competentes. Esa ley determinará, además, la forma en que se suplirán las vacantes de candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional.

**Fuente:** La redacción de este artículo fue dada por la Reforma Constitucional, aprobada por plebiscito de fecha 8 de diciembre de 1996.

#### **CAPITULO IV**

Artículo 80.- La ciudadanía se suspende:

- 1) Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente.
- 2) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría.
- 3) Por no haber cumplido dieciocho años de edad.
- 4) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena.
- 5) Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7° del artículo 77.
- 6) Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución.
- 7) Por la falta superviniente de buena conducta exigida en el artículo 75.

Estas dos últimas causales sólo regirán respecto de los ciudadanos legales.

El ejercicio del derecho que otorga el artículo 78 se suspende por las causales enumeradas precedentemente.

#### **CAPITULO V**

Artículo 81.- La nacionalidad 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.

La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior.

### **SECCION V – DEL PODER LEGISLATIVO**

#### **CAPITULO I**

Artículo 85.- A la Asamblea General compete:

- 1º) Formar y mandar publicar los Códigos.
- 2º) Establecer los Tribunales y arreglar la Administración de Justicia y de lo Contencioso-Administrativo.

- 3º) Expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República; protección de todos los derechos individuales y fomento de la ilustración, agricultura, industria, comercio interior y exterior.
- 4º) Establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, su distribución, el orden de su recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes.
- 5º) Aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo.
- 6º) Autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.
- 7º) Decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras.
- 8º) Designar todos los años la fuerza armada necesaria. Los efectivos militares sólo podrán ser aumentados por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.
- 9º) Crear nuevos Departamentos por mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara; fijar sus límites; habilitar puertos; establecer aduanas y derechos de exportación e importación aplicándose, en cuanto a estos últimos, lo dispuesto en el artículo 87; así como declarar de interés nacional zonas turísticas, que serán atendidas por el Ministerio respectivo.
- 10º) Justificar el peso, ley y valor de las monedas; fijar el tipo y denominación de las mismas, y arreglar el sistema de pesas y medidas.
- 11º) Permitir o prohibir que entren tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando, para el primer caso, el tiempo en que deban salir de él. Se exceptúan las fuerzas que entran al sólo efecto de rendir honores, cuya entrada será autorizada por el Poder Ejecutivo.
- 12º) Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella.
- 13º) Crear o suprimir empleos públicos, determinando sus dotaciones o retiros, y aprobar, reprobado o disminuir los presupuestos que presente el Poder Ejecutivo; acordar pensiones y recompensas pecuniarias o de otra clase y decretar honores públicos a los grandes servicios.
- 14º) Conceder indultos por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras, y acordar amnistías en casos extraordinarios, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.
- 15º) Hacer los reglamentos de milicias y determinar el tiempo y número en que deben reunirse.
- 16º) Elegir el lugar en que deban residir las primeras autoridades de la Nación.
- 17º) Conceder monopolios, requiriéndose para ello dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Para instituirlos en favor del Estado o de los Gobiernos Departamentales, se requerirá la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

- 18º) Elegir, en reunión de ambas Cámaras, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso- Administrativo y del Tribunal de Cuentas, con sujeción a lo dispuesto en las Secciones respectivas.
- 19º) Juzgar políticamente la conducta de los Ministros de Estado, de acuerdo a lo dispuesto en la Sección VIII.
- 20º) Interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261.



# **Ley N° 18.250, de 27 de diciembre de 2007**

---

## **CAPÍTULO V DE LOS ORGANISMOS COMPETENTES Y SUS ATRIBUCIONES**

Artículo 26.- Créase el Consejo Consultivo Asesor de Migración integrado por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática migratoria.

La reglamentación establecerá la forma de funcionamiento y su integración, la que podrá modificarse en razón de los asuntos que se sometan a su asesoramiento.

Compete al Consejo Consultivo Asesor de Migración asesorar a la Junta Nacional de Migración en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

## **CAPÍTULO XIV DE LOS URUGUAYOS EN EL EXTERIOR**

Artículo 74.- Los Consejos Consultivos son organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones.

La organización y funcionamiento de los mismos se sustentará sobre la base de principios democráticos y la forma organizativa que establezca la reglamentación.

El Servicio Exterior de la República, a través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares, los reconocerá como tales y brindará, dentro del ámbito de sus competencias, el apoyo que le sea requerido.

## **CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José de Costa Rica)**

---

### Artículo 23.- Derechos políticos

- 1º) 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.
- 2º) La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

## DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

### Artículo 21.-

- 1º) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- 2º) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 3º) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

## PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

---

Artículo 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) 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;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

## DECLARACIÓN AMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

---

Artículo XX.- Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.