



SEGUNDO INFORME TEMÁTICO

EL VOTO DE LOS URUGUAYOS EN EL EXTERIOR

1 – ANTECEDENTES

El 11 de abril de 2013 la INDDHH emitió su primer informe sobre el tema, en el que fundamentó el derecho al voto de los ciudadanos y las ciudadanas residentes en exterior y formuló recomendaciones al Poder Ejecutivo, al Parlamento y al sistema político en su conjunto.

En efecto, en dicho informe, la INDDHH reseñó los fundamentos jurídicos (normas internacionales ratificadas por el país y nacionales) del derecho al voto que asiste a todos los ciudadanos y ciudadanas, aunque se encuentren fuera del país, así como el contexto internacional del tema, con especial referencia al derecho comparado.

En particular se informó que luego de los avances concretados en la legislación paraguaya en el mes de octubre del año 2011, en América Latina sólo Chile y Uruguay seguían sin habilitar el voto de sus ciudadanos y ciudadanas en el exterior.

A los efectos de subsanar esta carencia, que fue señalada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas al analizar el informe país en el Examen Periódico Universal (EPU), la INDDHH recomendó:

- Que el Poder Ejecutivo retomara la iniciativa anunciada, para que la misma cristalice en un proyecto de ley que se constituya en la base de un gran debate nacional sobre el tema.
- Que el sistema político en su conjunto, superando intereses partidarios, promueva los consensos imprescindibles para garantizar el ejercicio de este derecho esencial al funcionamiento del sistema democrático a todas las ciudadanas y ciudadanos, como lo manda la Constitución de la República.
- Que el Parlamento Nacional procure el tratamiento de la iniciativa en el próximo (4) período de sesiones de esta XLVII Legislatura, a los efectos de alejar la discusión en el tiempo, lo más posible de la instancia electoral.



- Que aprobada la ley que garantice efectivamente el ejercicio del derecho al sufragio a los ciudadanos y ciudadanas uruguayos/as en el exterior, en aplicación del principio de no regresividad, dicho derecho no sea eliminado, limitado ni restringido por cualquier norma posterior.

2 – LOS MOTIVOS DE ESTE NUEVO INFORME

Hasta la fecha el Estado uruguayo no ha atendido las recomendaciones formuladas, por lo que la INDDHH ha considerado necesario emitir un nuevo informe, para profundizar los argumentos esgrimidos, dar cuenta de los avances y sucesos ocurridos desde la emisión del primer informe y reiterar las recomendaciones para la solución del tema.

3 – LA EVOLUCIÓN DE LOS SUCESOS

3.1 – El voto de los chilenos residentes en el Exterior

En la actualidad, Uruguay es el único país de América del Sur que no ha dado solución al tema. En efecto, el 30 de abril de 2014 la Presidenta Michelle Bachellet promulgó la Ley N° 20.748 que dispuso que “los ciudadanos con derecho al sufragio que se encuentren fuera de Chile, podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales”. Esta reforma podrá aplicarse en las elecciones primarias y presidenciales a realizarse en el año 2017.

3.2 – Las actividades de las organizaciones sociales

Durante todo el período, los Consejos Consultivos y las Asociaciones Uruguayas en el exterior, Ronda Cívica Uruguay y la Coordinadora por el Voto de los Uruguayos en el Exterior han seguido solicitando al Estado uruguayo que apruebe una ley que solucione definitivamente el tema.

Del 8 al 10 de diciembre de 2015 se realizó en el Cabildo de Montevideo el “Sexto y Primer Encuentro Mundial de Consejos Consultivos y Asociaciones Uruguayas en el Exterior”. En su declaración final los participantes destacaron su permanente contacto con la vida institucional y social del país, su contribución a la economía de familiares y amigos que permanecen en el país y su colaboración con instituciones que atienden a la población más vulnerable. Asimismo reclamaron “el pronto tratamiento legislativo del proyecto de ley de voto de los uruguayos en el exterior” y la modificación del artículo 9 de la Ley N° 17.690 que dio nueva redacción al artículo 3 de la Ley N° 13.882.



En el “Sexto Encuentro Migración y Ciudadanía”, que se realizó el 11 de agosto pasado en el Anfiteatro “Reinaldo Gargano” del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Mesa 1 moderada por Nelly Irigoyen y en la que participaron la Prof. Belela Herrera (Coordinadora por el voto de los uruguayos en el exterior), Dr. Juan Raúl Ferreira (INDDHH), Carmen Beramendi (Directora de FLACSO – Uruguay) y Fabián Muñoz (Uruguay Integrado – Buenos Aires), volvió a plantearse la necesidad de garantizar el derecho a voto de los uruguayos ya que este está reconocido constitucionalmente.

Los días 29 y 30 de agosto de 2016, los uruguayos del Departamento 20 reunidos en París en el 4 Encuentro Regional, rindieron homenaje a los 30 años de lucha por el voto exterior. En ese marco se manejaron las cifras de una encuesta realizada por el equipo del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, que da cuenta que la población uruguaya en más del 58% está de acuerdo con el voto de los uruguayos residentes en el exterior en las elecciones nacionales.

A lo largo de este período, la INDDHH ha acompañado el trabajo sostenido de las organizaciones que abogan por la habilitación de algún mecanismo que habilite el ejercicio del voto desde el exterior. El Director Juan Raúl Ferreira ha participado representando a la INDDHH: en el Encuentro de Consejos Consultivos realizado en diciembre de 2015; en el Encuentro de Migración y Ciudadanía que tuvo lugar en agosto de 2016; y, por video conferencia, en el 4º Encuentro Regional de uruguayos del Departamento 20 llevado a cabo en agosto de este año.

3.3 – La actuación del Estado

En el momento de la presentación del Primer Informe de la INDDHH en el Palacio Legislativo, el entonces Canciller dijo que el Ministerio estaba en condiciones de implementar el voto consular, y varios legisladores presentes, -que habían votado en contra del Proyecto que no fue avalado por la ciudadanía-, manifestaron su disposición a considerar la aprobación de un procedimiento distinto, que garantizara efectivamente el voto secreto, como el voto consular.

En setiembre de 2015 la bancada de diputados del Partido de Gobierno presentó un nuevo proyecto, que ingresó a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes¹, que consagra el voto consular para la elección de Presidente, Senadores,

¹ Ver Carpeta N 2973/2014ación



Representantes Nacionales y Juntas Electorales y la eventual segunda elección. Dicho Proyecto no ha sido tratado en el Parlamento.

En abril de 2016 se convocó a una reunión en la sede de la Cancillería por el Derecho de Voto de los Uruguayos en el Exterior. Participaron: el Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Rodolfo Nin Novoa, el Director de Asuntos Consulares y Vinculación Jorge Muiño; la Sra. Belela Herrera por la Comisión Pro Voto Exterior y Ronda Cívica; el Diputado Roberto Chiazzaro -autor de iniciativas legislativas- y el Director de la INDDHH Dr. Juan Raúl Ferreira, representando a la misma.

Otro avance importante ha sido la incorporación de la temática de migraciones, que incluye el voto de los uruguayos en el exterior, en los cursos que la Cancillería dicta para sus funcionarios, y que son considerados a los efectos de las calificaciones y los concursos para los ascensos.

3.4 – La opinión de la Corte Electoral

El 23 de mayo de 2016, la INDDHH formuló una consulta a la Corte Electoral al amparo de las atribuciones que le confiere el artículo 322 de la Constitución de la República. En particular le solicitó se expida respecto a “la inscripción de los ciudadanos en el exterior, la expedición y el uso de la credencial, la instrumentación de la votación, y en particular, sobre el tema del voto obligatorio y su eventual aplicación a los residentes en el exterior. Asimismo, cuáles serían las modificaciones que a juicio de la Corte habría que introducir en la legislación electoral vigente para aplicar el sistema (Leyes N° 16.017 y Ley N° 17.113, Ley N° 13.882 y disposiciones modificativas y concordantes)”.

La Corte Electoral, con fecha 7 de julio de 2016, comunicó la respuesta adoptada en el acuerdo del día anterior, en el que hizo suyo el informe de la Comisión de Asuntos Electorales. Dicho informe sostiene “que el juicio y la valoración que se haga sobre el voto desde el exterior, incluida la eventual inscripción cívica fuera del país, supone el análisis de un proyecto que contenga –al menos- las normas básicas materiales (compatible con los principios y normas de mayor jerarquía) y formales (aquellas que dan identidad a los procesos y que suponen un conjunto de instancias concatenadas, de manera que la anterior resulte un presupuesto de la siguiente)”. Asimismo señala que ha sido habitualmente una práctica que la Corte sea consultada por el Parlamento, previo a la aprobación de leyes en la materia, pero en esta instancia no había sido puesta en conocimiento de ninguna iniciativa. Asimismo dejó constancia de que aprobada la norma, la Corte tiene la facultad de reglamentarla para posibilitar su aplicación, pero que el dictado de la norma respectiva constituye un presupuesto previo.



4 – LOS ARGUMENTOS

Este pronunciamiento de la Corte Electoral, si bien no se expide sobre el fondo de lo consultado, es de particular relevancia, por cuanto implica un reconocimiento expreso de dicho Tribunal sobre la procedencia de la habilitación del sufragio en el exterior por la vía legal.

En consecuencia, el Tribunal Electoral del país se pronuncia en el sentido en que lo hace la doctrina mayoritaria, en cuanto a que el derecho a voto de los ciudadanos/as uruguayos/as que se encuentran en el exterior tiene rango constitucional y puede ser reglamentado por Ley.

En este sentido se manifestaron ante la Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Representantes los Dres. Héctor Gros Espiell, Martín Riso Ferrand, Alberto Pérez Pérez y Rubén Correa Freitas y en contra, los Dres.: Miguel Angel Semino y Horacio Casinelli Muñoz, pese a reconocer que el tema es discutible.²

En particular el Dr. Gros Espiell fue muy claro al sostener que “en términos estrictamente jurídicos” el derecho a voto de los ciudadanos que se encuentran en el exterior “deriva directamente de la Constitución” y tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 77 que “es la base del sistema constitucional en materia de elección e integración de los poderes públicos” y dispone “todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación, como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán”. Y “en ningún momento la Constitución agrega una exigencia de residencia en el país o niega este derecho a los que están fuera del país”. Y de acuerdo con el inciso siguiente de dicho artículo, “la ley solamente puede regular el texto constitucional para ver cómo se ejerce ese derecho” pero no puede negarlo o concederlo. Concluye entonces, que “es absolutamente innecesaria una reforma de la Constitución, y alcanza con que la ley reglamente el ejercicio, como dice la Carta”. Y para que puedan votar “debe tratarse de ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía”. El Dr. Gros concluyó su exposición sosteniendo “que si Uruguay sigue como hasta hoy sin resolver este problema por la vía de la ley, sería una increíble excepción en el derecho comparado. Somos la única Democracia que niega en los hechos –no por imposición constitucional- el voto de los ciudadanos que viven en el extranjero”.

En el mismo sentido se expidió el Dr. Martín Riso Ferrand, quien sostuvo, sin lugar a dudas, que “no existe ninguna prohibición constitucional para que emita el

² Ver opiniones en Carpeta 35/2005 – Versiones taquigráficas de las sesiones de 6 de abril, 18 de mayo y 6 de junio de 2005.



voto una persona que se encuentra en el extranjero”. En efecto, sostiene que las personas tienen derechos inherentes, como los derechos políticos derivados de la nacionalidad y la ciudadanía, que son Derechos Humanos. Por lo tanto, deben aplicarse en el caso, los principios interpretativos propios de la materia. “Toda restricción de un derecho humano requiere estar establecida a texto expreso, y en materia de derecho al voto las únicas excepciones que encontramos, respecto de los ciudadanos naturales y legales son las hipótesis de suspensión establecidas por los artículos: 75, 78 y 81 y la hipótesis de pérdida prevista por el inciso 2 de artículo 81, que no resultan aplicables en este caso”.

Con los mismos argumentos, se pronunciaron en favor de la constitucionalidad de la reglamentación por Ley del voto de los/las uruguayos/as en el exterior el Dr. Alberto Pérez Pérez, el Dr. Correa Freitas y el Dr. Korzeniak (redactor de un Proyecto).

Por otro lado, es atendible la posición del Dr. Pérez Pérez, quien sostiene que no se trata solo de un derecho de los/las ciudadanos/as (el derecho refiere a estar inscripto en el Registro Cívico), sino que en nuestro régimen constitucional el voto es obligatorio, por lo que debería hablarse también de “asegurar el cumplimiento de la obligación de votar” que tienen todos los/las ciudadanos/as inscriptos/as en el Registro Cívico Nacional.

Quienes sostienen la inconstitucionalidad del voto de los uruguayos en el exterior, lo fundamentan en el artículo 1 de la Constitución, que define la República como la asociación política de los habitantes, ya que entienden que en el espíritu de la disposición, está implícito que no tienen participación como ciudadanos electores o elegibles quienes no se encuentran en el país. Este argumento, no sólo resulta refutable por los argumentos sustentados por los profesores citados, -que refieren a la especificidad de las disposiciones regulatorias de la ciudadanía y a la necesaria interpretación estricta de las disposiciones restrictivas de los Derechos Humanos-, sino por la aplicación práctica que se hace de las disposiciones. En la actualidad, quienes residen en el exterior, pueden ingresar al país a los efectos de votar y volver a irse, y su voto se considera válidamente emitido (aunque hubiera caducado su inscripción y deba votar observado). Por lo tanto, hoy en día, el ejercicio del derecho estaría determinado por la posibilidad de viajar a votar y no de “avecindarse en el país”.

Para concluir, el plebiscito realizado en octubre de 2009 sobre el proyecto de Ley que no contó con el respaldo suficiente de la ciudadanía para ser aprobado, no refirió a si los/las ciudadanos/as uruguayos/as que residen en el exterior tienen derecho a votar, sino a la aplicación de un mecanismo específico: el del voto epistolar, que según la opinión de varios de los profesores consultados, no garantizaba el secreto del sufragio. Por lo tanto, nada obsta a la aprobación de



un proyecto que regule de otra forma el voto de los uruguayos residentes en el exterior.

5 – CONCLUSIONES

Por todas las razones expresadas precedentemente, la INDDHH considera necesario reiterar las recomendaciones hechas en su informe de fecha 11 de abril de 2013³, y en particular, señalar al Poder Ejecutivo y al Parlamento, que en tanto los tiempos se han acortado considerablemente porque se acerca el próximo acto electoral, es necesario que la aprobación e instrumentación de un proyecto que habilite el voto de los uruguayos/as en el exterior debería concretarse antes del fin de la presente legislatura.

³ Reseñadas en el capítulo 1 – ANTECEDENTES – del presente informe.