



Comisión de Constitución,
Códigos, Legislación General
y Administración

Versión Taquigráfica N° 20 de
2005

Carpeta N° 35 de 2005

CIUDADANOS QUE RESIDAN EN EL EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

Se regula el ejercicio del derecho al voto

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 6 de abril de 2005

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante Daisy Tourné (ad hoc).

MIEMBROS: Señores Representantes Álvaro Alonso, Javier Cha, Luis Alberto Lacalle Pou, Edgardo Ortuño, Javier Salsamendi y Jorge Zas Fernández.

DELEGADO

DE Señor Representante Germán Cardoso.

SECTOR:

CONCURRE: Señor Representante Julio C. Silveira.

INVITADO: Señor Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República, doctor Alberto Pérez Pérez.

SEÑORA PRESIDENTA (ad hoc) (Tourné).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el agrado de recibir al doctor Alberto Pérez Pérez, Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República. Nuestra intención es conocer la opinión de la Cátedra acerca del proyecto: "Ciudadanos que residan en el exterior de la República", que le fuera enviado a solicitud de esta Comisión.

Como siempre lo vamos a escuchar con atención y aprenderemos con mucho gusto y luego, como es habitual en la Comisión, las señoras legisladoras y los señores legisladores, si así usted lo habilita, podremos formular algunas preguntas.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Como siempre, es un honor concurrir a este ámbito, donde están las personas elegidas por la ciudadanía uruguaya, a cumplir con la mayor satisfacción nuestro deber de tratar de transmitir lo poco que sabemos, pues lo que sabemos lo ha pagado el propio pueblo uruguayo a través de la enseñanza pública.

Es muy importante esta colaboración entre el Poder Legislativo y la Facultad de Derecho, entre la Facultad de Derecho y el Poder Legislativo y deseáramos que fuera más constante y regular. También es sumamente importante el tema que nos convoca, que es inclusive más amplio que el propio proyecto que estamos analizando, porque se refiere a una parte importantísima de la sociedad uruguaya: importantísima numérica, cuantitativamente, porque todos somos cualitativamente iguales como seres humanos y como ciudadanos de la República. Además, a pesar de que en estos últimos tiempos los comentarios de prensa que he escuchado no han puesto esto de relieve, los uruguayos en el exterior son sumamente importantes para nuestra vida y han hecho, y siguen haciendo, aportes de carácter fundamental. Yo que fui integrante de esa comunidad uruguaya en el exterior —que a pesar de estar en el exterior no dejaba de ser uruguaya y más bien era cada vez más uruguaya por estar lejos de la patria—, siento en espíritu y en carne propia lo que significa encontrarse en esas circunstancias que a mí me tocó vivir desde octubre de 1973 a febrero de 1985.

Por supuesto, me voy a referir al proyecto que esta Comisión tiene a estudio y no me voy a quedar en generalidades, pero quiero aclarar a la Comisión que mi especialidad es el Derecho Constitucional y, por lo tanto, voy a hablar de los aspectos constitucionales de este tema, que son muchos aunque no siempre se pongan todos de relieve. Por lo tanto, en algunas otras partes que son fundamentalmente de detalle de la legislación electoral, habrá otros que puedan opinar con mayor propiedad acerca de si las garantías constitucionales del sufragio y sus bases han sido adecuadamente respetadas y traducidas en las disposiciones del proyecto o si hay otros mecanismos mejores. Así, en una época se hablaba del voto consular y ahora del voto epistolar y otras cosas por el estilo.

Como un adelanto de lo que vendrá en la parte posterior de mi exposición, me animaría a decir que quizás parte del título del propio proyecto ya genera cierta perplejidad, porque nos habla del ejercicio del derecho del voto. Nosotros tenemos derecho a que nos consideren habilitados para votar porque somos ciudadanos, pero según la Constitución, el voto es *obligatorio*. Entonces, quizás de lo que tendríamos que hablar —y podría servir para plantear mejor el problema— es de la manera de asegurar el cumplimiento de la obligación de votar, como se establece en el numeral 2º) del artículo 77 de la Constitución de la República. Deberíamos comenzar este

examen con el artículo 77, porque parte de un principio que es absolutamente fundamental: "Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán". Elector y elegible; no nos olvidemos de esto porque estamos pensando primariamente en el cumplimiento de la obligación de votar, pero hay disposiciones legislativas que hacen que no sean elegibles algunas personas que se encuentren en estas circunstancias. A eso tendríamos que agregar también otro de los grandes principios del Derecho Constitucional uruguayo, que es el de la gran amplitud con la cual otorga y reconoce el derecho de ciudadanía o la condición de ciudadano, tanto los que la adquieren por nacimiento —a quienes debemos llamar ciudadanos naturales, según la terminología de la Constitución— como a los que la adquieren mediante acto voluntario y en forma derivada quienes, según el artículo 75 de la Constitución de la República, tienen derecho a la ciudadanía legal. No sucede como en otros países, donde se trata de un acto de soberanía, un acto discrecional, un acto gracioso, sino que aquí hay un derecho de todo aquel que se haya incorporado -en las condiciones que fija ese artículo— de una manera estable a la sociedad uruguaya y manifieste su voluntad de adquirir nuestra ciudadanía.

Por otra parte, este principio de la amplitud en materia de ciudadanía se ve también en la medida en que no hay ninguna limitación en el texto constitucional para mantener la calidad de ciudadano y para que el ejercicio de los derechos y las obligaciones inherentes a la ciudadanía dependan del lugar de residencia. No hay nada en nuestra Constitución que nos diga que el ciudadano que no está, que no es ciudadano o es menos ciudadano que los demás. Sin embargo, en los dos párrafos del artículo 81 se trata diferente a los ciudadanos naturales que a los legales, pero hay un condicionamiento que depende no ya de la residencia fuera del país, sino de un acto voluntario que haya hecho el ciudadano de adquirir la calidad de nacional o de ciudadano de otro país; en ese artículo se utiliza el término "naturalizarse" o "naturalización" tratando, como digo, de manera distinta a los ciudadanos legales que a los naturales. Para los ciudadanos legales, en el segundo párrafo se establece: "La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior". Este también es uno de los principales argumentos de texto, entre otros, para sostener que a diferencia de lo que suele decirse en el Uruguay, inclusive por la doctrina más autorizada del país, no se puede decir que los ciudadanos legales sean extranjeros. Creo que eso que aparece en alguna de nuestras leyes, como la llamada y mal recordada "Ley de indeseables", es contrario al texto constitucional. Este artículo, en su parte final, nos está diciendo que la adquisición de la ciudadanía legal es una forma de naturalización porque por algo habla de: "cualquier otra forma de naturalización ulterior". Naturalizarse es adquirir la condición de nacional de un país en forma derivada o posterior al momento del nacimiento, por oposición a la adquisición originaria. Ahí no hay dudas de que quien se naturaliza en otro país y es ciudadano legal, pierde la ciudadanía legal, los derechos y las obligaciones correspondientes a su calidad de ciudadano. Obviamente, lo más corriente es que los demás Estados del mundo requieran un período de residencia en el respectivo país para otorgar la nacionalidad. Pero no es el solo hecho de residir, sino que es el acto voluntario de adquirir otra nacionalidad lo que hace perder la ciudadanía legal.

El primer párrafo del artículo 81 establece sobre la ciudadanía natural lo que podríamos considerar como un agregado implícito al artículo 80, que establece las causales de suspensión de la ciudadanía y no menciona una que aparece en el artículo siguiente. La causal de suspensión específica de la ciudadanía natural -así como hay otras específicas de la ciudadanía legal— no

está en el artículo 80, sino en el 81, en el que tampoco se expresa directamente que se suspende la ciudadanía natural, o la ciudadanía -como allí se denomina—, por naturalizarse en otro país, sino que dice: "La nacionalidad no se pierde ni aun 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". Implícitamente nos está diciendo que quien se naturaliza en otro país y es ciudadano natural, tendrá suspendido el ejercicio de los derechos de la ciudadanía -entre ellos está el derecho de cumplir con las obligaciones que impone la ciudadanía, una de las cuales es el voto— mientras no haya cumplido con lo que allí se dice: acercarse en la República e inscribirse o reinscribirse en el Registro Cívico. No hay nada en absoluto en el texto de la Constitución uruguaya que nos diga, ni surge de su espíritu, que vivir fuera del país, como fuera del departamento de origen o del cual uno esté inscripto, implica una disminución, suspensión o limitación en cuanto al ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de la ciudadanía. No solo porque el texto de la Constitución no dice nada sobre la ausencia del país o del departamento, sino porque en una disposición que alude a personas que obviamente están fuera del país -las que se naturalizan en otro Estado o país—, se nos está diciendo implícitamente que solo en esos casos podemos considerar que se suspende el ejercicio de los derechos de ciudadanía natural o se pierde la ciudadanía legal que se tuviera.

A esto tenemos que agregar otro de los grandes principios, en este caso del Derecho Constitucional Electoral o Electoral Constitucional de nuestra República, que es el que tiene que ver con la obligatoriedad del voto. Algunos de los elementos que voy a mencionar pueden también reflejar o confirmar parte de la interpretación que estaba haciendo hace unos instantes.

El voto en el Uruguay es obligatorio desde 1934. La inscripción en el Registro Cívico es obligatoria desde la Constitución de 1918, que agregó entre las grandes bases del sufragio, el voto secreto en la representación proporcional integrada. En cambio, la obligatoriedad del voto, que fue bastante discutida en la Convención Constituyente de 1916-1917, no llegó a aprobarse allí; y sí se aprobó sin ninguna indicación sobre cómo se debía cumplir esa obligación en 1934. Fue uno de los cambios importantes de la Constitución de 1967 agregar una disposición en ese sentido -lo que figura en la segunda oración del numeral 2º del artículo 77-, y la intención de quienes la elaboraron -yo, que entonces era mucho menos viejo que ahora, bastante joven, algo cooperé en alguna etapa anterior, no en el producto final del que no me hago responsable y que no voté- claramente tendía a asegurar que se cumpliera la obligación de votar. Es lo que nos dice allí al hablar de que: "La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación". Subrayamos "el cumplimiento de esta obligación" y luego comentaremos estas expresiones.

En cualquier parte de la Constitución en que uno viera la referencia a "mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara", pensaría que se establece una exigencia más severa que las corrientes; donde la Constitución no dice nada, alcanza con una mayoría absoluta de los presentes. Pero, en este caso, esta disposición es una excepción a otra norma de mayor generalidad, la del numeral 7º del artículo 77, según la cual: "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". Y luego aclara en qué casos funciona esa exigencia de dos tercios de componentes y en qué casos no. De tal manera que establecer mayoría absoluta de componentes es reducir la exigencia normal para disposiciones en materia

de Registro Cívico y elecciones. Habrá que analizar cuál es el alcance y qué casos comprende esta excepción o esta limitación. Se hizo con la finalidad de facilitar la sanción de una ley que reglamentara el cumplimiento de la obligatoriedad de votar y, efectivamente, antes de las elecciones subsiguientes a esa reforma, que fueron en 1971, se sancionó la Ley N° 13.882, de 18 de setiembre de 1970, que luego de muchas modificaciones posteriores -por un decreto-ley primero, después por varias leyes del período de restablecimiento de la democracia-, yo diría que no se ha ocupado tanto de lo que dice el artículo en cuanto al "cumplimiento de la obligación", sino que se ha ocupado de los casos de incumplimiento y de la forma en que deben sancionarse esos casos, con alguna variante que ha agravado la situación de las personas que se encuentran fuera del país o del departamento en el que deberían estar emitiendo el sufragio.

Efectivamente, en la legislación uruguaya vigente podemos encontrar tanto disposiciones que, a mi criterio, chocan con algunas de las disposiciones constitucionales y que deberían ser corregidas o eliminadas, como con vacíos y omisiones legislativas, especialmente en lo que tiene que ver con el cumplimiento de la obligación de votar, que corresponde a todos los ciudadanos estén donde estén, porque la Constitución en esa materia no hace ningún distingo. El punto básico, que me parece no está comprendido en el proyecto que por ahora la Comisión tiene a estudio, pero que modestamente me permito sugerir que debería ser una de las primeras tareas y hasta separables de algunas de las demás en las cuales pueda haber más discusión sobre cuál es la manera en la que habrá que dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, es lo que surge principalmente del artículo 5° de la Ley N° 13.882 y algunas disposiciones concordantes, entre las cuales figura el artículo 102 de la Ley N° 17.113, de 9 de junio de 1999, pero que no vale la pena recordar porque también su texto fue sustituido por el artículo 9° de la Ley N° 17.690, de 21 de setiembre de 2003; quizás haya habido alguna más, porque hay cambios.

En resumen, estas disposiciones establecen la exclusión del Registro Cívico de las personas que no participen sin causa justificada; y allí no solo hay que tener causa justificada, sino que hay que hacer valer o demostrar que se tiene esa causa o se ha incurrido en alguna de esas causas justificadas ante la autoridad competente -cosa que da tanto trabajo como votar- en dos elecciones sucesivas. Ahí es donde yo decía que hubo un cambio entre el texto original de la Ley N° 13.882 y la forma en que ha quedado en definitiva por estas últimas reformas, sobre todo las de 1999 y 2003. Antes bastaba con que la persona cuya inscripción se hubiera cancelado por no haber votado en dos elecciones nacionales sucesivas, viniera a votar para que pudiera hacerlo, con la única condición de que iba a votar observado por identidad. Si el voto era validado correspondía incluirlo en el Registro Cívico. Creo que los señores legisladores conocen -yo conozco personalmente- casos de quienes han venido a votar y se han encontrado con que no pueden y que para hacerlo tendrían que haber venido dos o tres veces, a hacer anteriormente el trámite correspondiente para ser vuelto a incluir en el Registro Cívico, en la sección "Habilitados para votar" y, luego, otra vez para votar. Considero que ahí estamos frente a una situación que es claramente contraria a la Constitución -voy a agregar todavía otro argumento al respecto dentro de algunos instantes- y que es relativamente fácil de corregir porque es uno de los casos que está incluido en la disposición especial sobre mayoría absoluta de componentes y no dos tercios del numeral 2° del artículo 77. Además parece de elemental justicia que si hay alguien que se toma el trabajo de venir al Uruguay a votar y demuestra que existe y que sigue siendo ciudadano, no hay ninguna razón para impedir que cumpla con su obligación de votar.

El otro argumento adicional para decir que estas disposiciones no debieron haber sido incluidas en nuestra legislación, por lo menos con el alcance con que están en la legislación vigente, lo encontramos en los antecedentes de la reforma constitucional de 1967. Sobre este punto creo que no se habló en los debates constitucionales de la época -por lo menos no he encontrado referencias en las versiones taquigráficas de la Asamblea General en la que se discutió el proyecto sustitutivo de uno de los proyectos de iniciativa popular, que luego fue sancionado en el plebiscito de noviembre de 1966-, pero sí podemos encontrar algo en la obra del doctor Julio María Sanguinetti y de Álvaro Pacheco Seré, titulada "La nueva Constitución", que dada la particularmente intensa intervención que tuvo en el proceso del anteproyecto, proyecto y aprobación parlamentaria del texto de la reforma el doctor Sanguinetti, tiene alguna importancia parecida a la de un antecedente recogido en las versiones taquigráficas parlamentarias. Allí, bajo el título "Obligatoriedad del voto", se aclara lo siguiente: "En el curso de las deliberaciones que culminaron en el proyecto de Constitución finalmente aprobado se intentó incluir normas que hicieran efectiva la obligatoriedad del voto. El Proyecto Colorado, por ejemplo, disponía como sanción "la pérdida de los derechos inherentes a la ciudadanía hasta la elección subsiguiente".- En definitiva ninguno de esos intentos prosperó y solo se agregó al inciso. 2 del Art. 77, que dispone que el voto es secreto y obligatorio, el cometido legal de que "por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación". Vale decir que la ley que regule la obligatoriedad tendrá un quórum inferior a las leyes electorales en general, que según el Art. 77 in. 7 deben ser aprobadas por los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Se trata, en consecuencia, de facilitar que la ley regule el cumplimiento de esa obligación". Hasta aquí la cita de las páginas 58 y 59 del libro mencionado, que es todo lo que allí aparece sobre este tema.

Analizando los distintos proyectos que se habían elaborado en esa etapa, había uno, el de los sindicatos y otros sectores populares, que creo que no tenía nada sobre este punto. Había otro proyecto presentado por más de dos quintos del total de legisladores, llamado corrientemente del Partido Nacional, que es la fuente más directa de esta disposición y que decía -separando en dos incisos diferentes voto secreto y voto obligatorio, luego de voto obligatorio -que ahí pasaba a ser ordinal 3º)-, que la ley por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara reglamentará su aplicación, y no decía como ahora "el cumplimiento de esta obligación". El proyecto de iniciativa popular promovido por la mayoría de los sectores del Partido Colorado de entonces tenía una disposición que decía lo siguiente: "Voto secreto y obligatorio emitido exclusivamente en la jurisdicción circujital 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". Ahí se hablaba de hacer efectiva la obligatoriedad, no como el texto definitivo que, sin que sepamos exactamente de dónde vino el impulso para el cambio o el sentido del cambio dice, con un texto que me parece bastante más satisfactorio, que la ley reglamentará el cumplimiento de esta obligación. ¿Por qué digo que esto tiene importancia para la interpretación? Porque parece claro que allí se rechazó un sistema, primero de hacer votar a la gente en el lugar en el que está inscripta. Esa era una de las cosas que había que considerar para tratar el voto del uruguayo que no está en el lugar donde está inscripto y al que le cuesta dinero y tiempo que muchas veces no puede invertir o que si lo hace le significa un sacrificio para emitir su voto. Es cierto que puede

tener otras explicaciones -a las que me voy a referir dentro de unos instantes-, pero se podrían resolver por el mismo camino que el voto de quien está en el exterior. También resulta claro que se rechazó la idea de sancionar al que no cumple una obligación con la eliminación del derecho a cumplir con su obligación en el futuro que, mirado retrospectivamente -quizás esa crítica no se hizo en su momento- resulta absurdo, sobre todo si se tiene en cuenta la consecuencia que figura en la legislación actual por la que no alcanza con venir y demostrar que uno está vivo y es uno mismo, sino que hay que venir por lo menos dos veces para lograr eso. Cuando digo venir también me estoy refiriendo, sin entrar en los detalles, a que quien quiera justificar que no puede votar porque está fuera del país tiene que hacer algo casi tan gravoso como venir a votar, porque tenemos una legislación que establece que hay que ir al Consulado; quienes elaboraron esas disposiciones no debieron haber pensado dónde están los uruguayos y los Consulados. Muchas veces tenemos Consulados en lugares donde hay pocos uruguayos y no tenemos donde hay muchos, separados por muchos kilómetros o millas -como se dice en otros países- de distancia. En el exilio viví en Nueva York y trabajaba en las Naciones Unidas y una vez me encontré en Costa Rica con un uruguayo amigo que vivía en Venezuela, quien me dijo: "Te mando saludos para un amigo mío que está en Estados Unidos". "¿Dónde vive?", le pregunté. "En Los Ángeles", me contestó. "Vos estás más cerca de él que yo", le comenté.

Estas cuestiones son muy complicadas. Los mismos procedimientos -acá entramos en la generalidad; no quiero entrar en los detalles- que se pueden emplear para justificar adecuadamente las razones por las que no se puede cumplir con la obligación de votar, se pueden aplicar para establecer un procedimiento que permita cumplir la obligación, tal como lo dice el artículo 77, párrafo segundo, en su oración final.

La complicación del voto emitido fuera del lugar en el que se está inscrito, y que señalaron especialmente muchas personas más expertas en temas electorales -en aquel momento uno de ellos era el profesor Cigliutti; no recuerdo si entonces era Senador o integraba la Corte Electoral-, se refiere a la celeridad de los escrutinios. La primera oportunidad que escuché sobre el particular fue cuando se planteó por primera vez en Uruguay un proyecto tendiente a establecer la segunda vuelta o balotaje en materia electoral, iniciativa presentada por los legisladores Hugo Batalla y Nelson Alonso, en el que me correspondió cooperar como amigo de ambos y aspirante especialista en Derecho Constitucional en esa época. En esa ocasión se nos planteó como una objeción que el escrutinio de los votos interdepartamentales llevaría más tiempo que el intervalo que debía mediar entre una elección y la otra, por lo que no sería posible instrumentar el balotaje. Cuando las posiciones a favor del balotaje fueron mayoritarias en los órganos parlamentarios y apenas mayoritarias en el pueblo -en definitiva, el proyecto resultó aprobado- el dilema se resolvió por el otro lado: eliminando el voto interdepartamental, como se había hecho en otras oportunidades. Sin embargo, un estudio de la realidad de la práctica comparada sobre el voto de los ausentes que se hace en Estados Unidos, en Italia, en Francia, en una cantidad de países -en Uruguay se hacía en las elecciones universitarias, según la ordenanza de elecciones de 1959, para el caso de quien no estuviera en el lugar donde había que emitir el sufragio-, nos demuestra que existen procedimientos, que tienen que cumplir con lo esencial desde otro punto de vista, que es asegurar que el sufragio sea emitido por la persona, y hay mecanismos para hacerlo. Esto no forma parte de un aspecto sobre el que yo pueda hablar de manera especializada, por lo que no me referiré a este punto en detalle.

Pienso que el voto enviado de manera epistolar o por algún otro procedimiento que asegure la identidad del voto, con las garantías del doble sobre de la observación, es decir, una serie de aspectos que figuran en este proyecto que, sin duda, los legisladores y demás asesores que concurren a la Comisión contribuirán a perfeccionar -si es que existe un ambiente mayoritario para sancionar la norma-, permitirán resolver este problema. Estos votos serían emitidos antes de la elección, es decir, se harían llegar antes de la fecha de la elección y se escutarían de una manera que no debería presentar, si existiera voluntad de resolver los problemas prácticos, mayores dificultades.

He dejado para el final el tema que me parece fundamental y sobre el que comencé a meditar hace algunos días, cuando me invitaron a participar en esta Comisión. Creo haber llegado a una conclusión, que lamentablemente no pude comparar con las opiniones de otros colegas del Instituto, lo que trataré de hacer a la brevedad. No pude asistir a la reunión de ayer del Instituto porque el domingo mi señora sufrió un accidente doméstico y se fracturó un hombro, de modo que tuve que limitar algunas de mis actividades. El tema fundamental es qué mayorías se necesitan para sancionar un proyecto de ley de esta naturaleza. Creo que de lo que he dicho hasta ahora se desprende hacia dónde apunta mi conclusión. Lo que se estaría haciendo en este caso no es regular la materia general -que figura en el numeral 7º) del artículo 77 "garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales" en general, para lo que se requiere dos tercios del total de componentes de cada Cámara-, sino que el cumplimiento de la obligación de votar, para lo que se requiere mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara. Comprendo que esto pueda resultar un poco sorprendente; me pasó lo mismo cuando empecé a pensar en el tema más a fondo.

SEÑOR ZAS FERNÁNDEZ.- El artículo 3º del proyecto refiere a un Registro de electores; de aquí a otra cosa podría haber solo un paso. Me gustaría conocer la opinión del doctor Pérez Pérez en cuanto a los impedimentos constitucionales y a una supuesta inconveniencia. En tal sentido, lo más adecuado para el ejercicio del derecho al voto, ¿sería que cada ciudadano residente en el exterior vote en el circuito en el cual originalmente fue anotado o en una circunscripción electoral para los ciudadanos residentes en el exterior en la cual se pudieran computar sus votos? Si así se hiciera, de ahí a otra cosa también habría un paso, que existe en otros países porque, ¿cómo se pueden contabilizar esos votos? Directamente a través de las listas o si hubiera una circunscripción de ciudadanos residentes en el exterior -en otros lados hay soluciones para este caso- donde los que viven fuera del país tienen derecho a elegir sus Diputados. ¿Qué opina el doctor de esa solución? Para el caso de un uruguayo inscripto en Artigas, por ejemplo, ¿su voto debe sumarse a los emitidos en ese departamento o los residentes en el exterior deberían elegir sus representantes? ¿Tenemos impedimentos constitucionales para instrumentar esta solución?

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Habría que analizar distintos aspectos.

Me parece que no sería posible organizar una circunscripción separada para las elecciones tales como las conocemos, porque los países que la tienen, seguramente -podríamos analizar en otra oportunidad temas de derecho comparado- prevén en sus Constituciones normas electorales mucho menos detalladas que las nuestras, que dejan librada a la ley una cantidad importante de aspectos, que en nuestro país no lo están. Eso podría funcionar para el caso de elecciones de

Presidente y Vicepresidente de la República y de Senadores, donde existe una única circunscripción nacional, pero entonces no estaríamos creando una circunscripción separada, sino agregándola a la única de carácter nacional. Las elecciones de Representantes, como las de órganos departamentales, es decir, Intendentes y Juntas Departamentales, se hacen en circunscripciones departamentales y aunque metafóricamente se oiga hablar del departamento número veinte -a mí los departamentos con número me asustan porque me acuerdo del departamento cinco y de algunos otros de no muy buena memoria-, no podría instrumentarse porque departamentos son subdivisiones del territorio de la República. Quizás podría pensarse que hubiera algún órgano, creado legislativamente, que representara de manera colectiva los intereses y las voluntades de los ciudadanos residentes en el exterior, pero entraría dentro de la misma problemática sobre cómo hacemos la elección. Con esto aludo al numeral 9º del artículo 77 que dice: "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 [...]"; no está muy claro qué abarca. Creo que originalmente se estableció porque se quería hablar de las Juntas Electorales sin mencionarlas en las disposiciones permanentes de la Constitución. Tal como está estipulado, el numeral 9º) abarca a órganos que el Poder Legislativo pueda inventar y se me ocurre -por ahora no veo inconveniente- que podría ser un órgano de esta naturaleza. La misma disposición establece que las elecciones se harán el último domingo de octubre cada cinco años. Además, regirían las mismas disposiciones generales. Me parece muy difícil que se pueda hacer una circunscripción separada.

Esto no quiere decir que sea inconveniente o que me esté pronunciando al respeto. Creo que habría que pensar en reformar la Constitución porque en este caso no se estaría reformando uno de los principios básicos -voto secreto, inscripción de voto obligatorio, representación proporcional e integral- sino tocando algún aspecto de organización, que podría ser diferente de la actual.

SEÑOR ZAS FERNÁNDEZ.- Hacia ahí apuntaba mi pregunta, si esta solución colidiría con algún principio constitucional.

SEÑOR ORTUÑO.- En primer lugar, quiero agradecer al doctor Pérez Pérez su comparecencia, que siempre es muy ilustrativa, en particular en este tema que para nosotros es de fundamental importancia. Estamos tratando de asegurar o de garantizar lo que constituye un derecho y una obligación de todos los ciudadanos que, como bien se decía -y como compartimos, de acuerdo con la interpretación del artículo 77—, no quedan limitados por el lugar de residencia. Creemos que como legisladores es una obligación garantizar los derechos y hacer todo lo que esté a nuestro alcance para el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos.

En ese sentido, manifestamos claramente la voluntad de trabajar en esta dirección; como se decía, la instrumentación de los mecanismos en el ámbito de esta Comisión puede ser perfectible, modificable, de modo de hacer más efectivo el cumplimiento de este derecho y de la obligación que está planteada.

La pregunta que quiero hacer al doctor Pérez Pérez tiene que ver con el artículo 2° del proyecto y se refiere al alcance del sufragio. El inciso segundo establece que los residentes en el exterior tendrán igual derecho para sufragar en los referéndum contra las leyes y en los plebiscitos constitucionales, luego del primer inciso que determina el alcance para emitir el voto en el exterior para todos los cargos públicos cuyos titulares deban ser electos en las elecciones nacionales y departamentales

Efectivamente, nosotros creemos que esta es una novedad del proyecto -porque en iniciativas anteriores sobre el voto en el exterior no estaba incorporada la posibilidad de participar en estos actos electorales-, que estaría comprendida en lo que establece el artículo 82 de la Constitución de la República. Quisiéramos consultar si efectivamente es así, porque hemos recibido opiniones encontradas sobre si es conveniente y legal la posibilidad de que se esté participando también desde el exterior en el ejercicio de la democracia directa.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Creo que el artículo 2° del proyecto va en la buena dirección pero se queda corto. Digo que va en la buena dirección porque abarca oportunidades en que el voto es obligatorio. Estamos frente al cumplimiento de la obligación de votar; en ese sentido, a través de la Ley No. 16.017, y a pedido de la Corte Electoral, el Parlamento estableció que la obligatoriedad comprendía la participación en los referéndum contra las leyes. Creo que eso no era necesario aclararlo; después se han dado otras cosas. En el plebiscito constitucional también existe obligatoriedad; pero aquí se han olvidado de las elecciones locales, que por ahora tenemos tres -ojalá tengamos muchas más en el futuro-: Río Branco, Bella Unión y San Carlos. También se han olvidado de los referéndum contra decretos departamentales, tal como se establece en el primer párrafo del artículo 304 de la Constitución de la República y de la votación final -podríamos llamarla plebiscito o como se quiera; vamos a denominarla "votación", para usar una palabra que no es discutida doctrinalmente- que haya que tener en casos de iniciativas legislativas -tal como surge del segundo párrafo del artículo 79 de la Constitución de la República-, o de iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental, según se establece en el artículo 304 de la Carta. En mi criterio, esto abarca todos los casos en que haya obligación de participar. Considero que también debería abarcar los casos de la iniciativa misma y de la interposición del recurso de referéndum. No es un secreto para nadie -menos para mí que era el responsable de la organización de la Comisión Nacional Pro Referéndum- el hecho de que recibimos muchas firmas desde el exterior del país en el referéndum contra la Ley No. 15.848, así como muchos aportes de importantes ideas y de índole económico. Entonces, no hay ninguna razón para que la persona que no está en el país no pueda ejercer ese derecho, si se cumple con la formalidad necesaria para asegurarnos de que se trata del mismo ciudadano. Inclusive, ahora se ha llegado a incluir la impresión digital, además de la firma, después de las dificultades que tuvimos en otras oportunidades. También se puede llegar a comprender en la variante organizativa establecida en la legislación -primero como única, mediante la Ley No. 16.017 y después en las otras variantes que hubo en reformas ulteriores- que haya una convocatoria a todo el cuerpo electoral para que exprese si desea interponer el recurso de referéndum. Algunas veces, en la práctica actual, eso se llama la vía corta, frente a la denominada vía larga. Adviértase que como aquí no podemos hablar de obligación, podrían no aplicarse todas las conclusiones que manifestamos anteriormente.

SEÑOR ALONSO.- Quiero decir que también yo tuve un problema doméstico, por lo que me retrasé y perdí parte de la exposición del doctor Pérez Pérez, pero entiendo que no me perdí lo que se vincula con la pregunta que voy a formular.

Por supuesto que el espíritu no es el de debatir con la visita y mucho menos cuando tiene un conocimiento muy profundo del tema, como es el caso del doctor Pérez Pérez, pero sí deseo hacer un planteo desde el punto de vista de la información disponible que se puede obtener a través del Instituto. Concretamente, quisiera saber qué conocimiento tenemos en el Derecho Comparado de países en los cuales se ejerza el voto por parte de los ciudadanos que no están en el país. En caso que pudiéramos acceder a ese tipo de información -puede ser que el doctor Pérez Pérez tenga conocimiento del tema ahora o que pueda investigarlo luego-, ¿de qué tipo de elección se trata? Nosotros conocemos el sistema italiano, por el que se habilita a votar a los ciudadanos en el exterior. En realidad, se trata de un voto consular, más que epistolar y, más allá del fondo de la cuestión, desde el punto de vista formal esta es una diferencia sustancial, ya que el planteo que estamos considerando parecería ser mucho más amplio o más abierto.

Entonces, puntualmente me gustaría saber, en primer lugar, qué países tienen un régimen de voto para los ciudadanos que están en el exterior y, en segundo término, qué sistemas utilizan y si hay alguna nación que emplea uno similar al que se propone en el proyecto de ley a estudio.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Con mucho gusto vamos a hacer llegar la información a este respecto lo más concreta que sea posible.

Teniendo en cuenta el tema de la convocatoria para el día de hoy, no tengo ahora más información que la que conozco en líneas generales; es corriente que en los países democráticos que tienen una parte relativamente importante de su ciudadanía en el extranjero, se contemple la forma de que esas personas participen en las elecciones. En algunos casos, se hace a través de los Consulados, en otros -aquí hay una coincidencia con algo que mencioné anteriormente; no sé si el señor Diputado Alonso ya estaba en Sala- se plantea la misma problemática que tenemos para el uruguayo que vive en nuestro país pero fuera del departamento en el que tiene que ejercer su voto. Me refiero, por ejemplo, a Estados Unidos, donde el voto de los ausentes, "absentee balloting", tal como le llaman, está previsto en forma general, a partir del funcionamiento del correo que puede no ser el que conocemos por costumbre. Se trata, precisamente, de un mecanismo epistolar con las garantías del sufragio en los Estados Unidos que, tal como se mostró en la elección del año 2000, son entre inexistentes y negativas en algunos lugares, por supuesto que no en todos. En aquella oportunidad, las elecciones del Estado de Florida lo dejaron en claro. De todos modos, creo que hay maneras de asegurar la identidad de la persona que está votando, sin llegar a otras etapas.

Otros procedimientos todavía no han llegado a un grado de seguridad suficiente, como el voto electrónico a distancia. Hay un propagandista muy activo en la Corte Electoral sobre el voto electrónico en general, y también respecto al voto a distancia: el Ministro Martínez Zimarioff, quien ha organizado actividades en las que he participado. De todas maneras, está el tema de las garantías que tenemos actualmente de que no haya alteraciones en el voto a distancia; creo que el mecanismo del voto utilizando máquinas en el lugar se ha perfeccionado suficientemente y se ha

experimentado a escala nacional, nada menos que en Brasil, y a escala casi nacional, en Paraguay, para citar a otros dos países del MERCOSUR.

Entonces, en lo que tiene que ver con el Derecho Comparado, prometemos aportar una información más completa mencionando a Estados Unidos y varios países de Europa.

SEÑOR LACALLE POU.- No pensaba hacer uso de la palabra porque cuando hay gente que sabe tanto, es mejor escuchar; eso es lo más sabio que se puede hacer. Pero como, independientemente de las teorías jurídicas, nuestro invitado planteó una aspiración en el sentido de que en el día de mañana existan más Juntas Locales autónomas y electivas, yo voy a entrar en el criterio de lo subjetivo y no en lo específicamente jurídico, aunque sí voy a hacer referencia a los criterios legales.

Estamos considerando el segundo punto del orden del día: "Ciudadanos que residan en el exterior de la República. Se regula el ejercicio del derecho al voto" y, si bien no es la temática del día de hoy, el punto 6º está íntimamente vinculado: "Voto Interdepartamental".

Sabemos de la intención de la coalición de Gobierno de impulsar el voto epistolar. ¿No sería más prolijo desde el punto de vista jurídico que primero pudiera acceder al voto aquel compatriota que vive en Tomás Gomensoro y debe votar en la localidad de San Jacinto? Este ciudadano no puede hacer uso de su facultad por estar a 470 kilómetros de distancia. Entonces, ¿no se debería empezar a legislar sobre ese tema? No quiero decir que este tenga que ser instrumentado primero y después lo del voto epistolar, pero sí convendría empezar por lo más cotidiano, por el problema que tenemos más a mano. Por supuesto que esta pregunta va a arrastrar alguna respuesta subjetiva, como las que nos gustan a nosotros pero, seguramente, tendrá algún contenido jurídico.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Teniendo en cuenta que no es el tema del orden del día, de cualquier manera me parece bien que el señor Diputado Lacalle Pou exprese su inquietud.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Creo que ya me referí a este tema en la exposición inicial diciendo que, a mi criterio, el proyecto inicial debería comprender las dos situaciones, porque los procedimientos para hacer efectivo el voto de quien no está en el lugar donde tendría que votar pueden ser exactamente los mismos, con la variante de que si recurrimos a Consulados, cuando hablamos del exterior, aquí podríamos recurrir a otro tipo de oficina pública. Además, había mencionado entre los antecedentes la reforma de 1967, y hay una disposición planteada en el proyecto de varios sectores del Partido Colorado que habría impedido soluciones de este tipo, porque ahí se hablaba de que el voto debía ser emitido en la circunscripción o en el circuito al que correspondiera la inscripción cívica, y eso claramente no fue aceptado en el trámite de la reforma y no se incluyó luego de la referencia al voto obligatorio. Con el texto constitucional actual, yo creo que los principios básicos de que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y, como tal, elector y elegible -en los casos que establece la Constitución-, y que el lugar de residencia no hace variar la posición frente a los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía, sin

ninguna duda, se aplica también al voto interdepartamental o interlocal. Podemos pensar en situaciones de lejanía, aunque nuestros departamentos no son tan extensos; obviamente de un extremo a otro de Tacuarembó hay distancias grandes.

Por otro lado, aludí a cómo la temática del voto interdepartamental había preocupado a expertos electorales y miembros de la Corte Electoral en varias oportunidades hasta que lograron eliminarlo, con especial referencia al instituto del balotaje, pensando que no iba a haber tiempo para hacer los escrutinios entre la primera y la segunda etapa. Se hizo objeción a un proyecto de los entonces representantes Batalla y Alonso, a quienes yo asesoré -creo que no mencioné la fecha, pero era también del año 1970-, y a cómo los procedimientos del voto emitido con anterioridad a la fecha de la elección, recibido antes de esa fecha, permitiría resolver estos problemas tanto en el territorio nacional a distancia como fuera del territorio nacional. Me parece que no hay razón para tratarlos por separado, aunque tengan alguna variante de detalles de aplicación.

SEÑOR SALSAMENDI.- Cuando planteó la referencia a determinadas leyes que en definitiva concluyen en la exclusión del Registro Cívico de algunos ciudadanos, ¿usted entiende que esto implica un obstáculo que no permite ejercer un derecho constitucionalmente estatuido? Por ende, la pregunta concreta es: ¿usted entiende que la modificación de estas normas de rango legal estaría inscripta también dentro de las previsiones del numeral 2º del artículo 77?

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Creo que no solo están comprendidos dentro de eso -porque, por un lado, le decimos al ciudadano "usted tiene obligación de votar" y, por otro, le decimos "no le permitimos votar", y si una o dos veces no votó lo sancionamos, impidiéndole votar en el futuro-, sino que es un tema que hasta me atrevería a sugerir que pueda resolverse por separado y rápidamente. No le voy a decir ahora a esta altura de abril, antes del 8 de mayo, pero quizás se hubiera podido hacer antes, porque podemos encontrarnos con quien venga al país en esa fecha y se encuentre con que va a poder cumplir con el día de la madre pero no con el día de la madre patria porque va estar excluido. Pienso que ese es un punto que podría resolverse por separado porque puede haber más debates entre posiciones encontradas en otros aspectos que en este de decir que no tiene por qué estar inhabilitado o, por lo menos, volver a la forma original. Es decir, lo sacamos del Registro, pero si viene, vota observado por identidad y su voto vale si se demuestra que es la persona a la que corresponde la inscripción cívica. Esto requiere también de alguna modificación en el texto de la ley de elecciones -creo que es de 1981, pero no me animo a asegurarlo ahora-, que fue modificado correlativamente; hubo que modificar todas las disposiciones correlativas.

SEÑOR ORTUÑO.- No es el tema específico de hoy, pero adelanto que estamos trabajando en modificaciones a esa ley que, a nuestro modo ver, al quitar a la persona del padrón restringe un derecho que es absolutamente esencial. Hemos consultado expertos electorales que abundan en elementos en esa dirección. Creemos que en una disposición autónoma, separada -como usted sugiere- o en este mismo proyecto, se puede solucionar de modo de avanzar en esa dirección.

Simplemente, voy a realizar tres consideraciones. Una es el agradecimiento por la respuesta sobre el alcance del artículo 2° que, a nuestro modo de ver, agrega elementos a lo que para nosotros era ya un fundamento importante del artículo 82, que a estos efectos complementa la disposición del artículo 77, el que establece que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación al disponer con claridad que esta será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa o referéndum e indirectamente, etcétera.

En segundo lugar, con respecto al planteo que hacía el señor Diputado Alonso sobre la situación internacional, quiero informar que de acuerdo con los estudios que hemos hecho eran sesenta y nueve los países que daban la posibilidad de votar a sus nacionales que residían en el exterior; ahora son setenta, porque México ha dispuesto esto. Es interesante seguir un debate casi en paralelo en nuestro país sobre estos asuntos y poner a disposición de la Comisión lo que Información Legislativa de esta propia Cámara nos ha vertido en materia de legislación comparada, que es bien interesante y que vamos a entregar a la Secretaría para que se lo haga llegar a todos los legisladores.

Por último, quiero agradecer al doctor Pérez Pérez por su comparecencia y manifestar nuestra voluntad en el mismo sentido de lo que él señalaba al inicio. Efectivamente, aspiramos a que en esta legislatura el vínculo entre el Parlamento, la Academia y la Universidad de la República y su Facultad de Derecho sea fluido, y poder contar con aportes tan destacados como los que se realizaron en esta sesión. Seguramente para seguir perfeccionando este proyecto, contaremos con el buen asesoramiento de la Universidad de la República.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Agradezco esta oportunidad y aprovecho la circunstancia para permitirme sugerir que algunos temas muy directamente conexos con este, como son ajustes en la Ley N° 16.021 sobre nacionalidad, puedan ser analizados por esta Comisión, para lo cual ofrecemos nuestra colaboración. Yo ya aludí a alguno, como por ejemplo, si los ciudadanos legales son o no son extranjeros. Me parece increíble que lo hayamos podido pensar, precisamente nosotros que hemos tenido un extranjero de Ministro de Relaciones Exteriores. También podríamos pensar que nos van a anular el Campeonato Mundial de 1950 porque, aunque no jugó en la final, teníamos un extranjero ciudadano legal de puntero izquierdo; en la final estaba Morán. Lo mismo podría suceder con el cuarto puesto de Suiza, porque estaba Hoberg, o algunas otras cosas más. Creo que la interpretación indebidamente restringida de la palabra "orientales" en la segunda oración del artículo 74 de la Constitución debe ser cambiada a la luz de que la propia Constitución no impone nada en ese sentido, sino que ha sido una interpretación que se fue restringiendo cada vez más. Simplemente, interpretemos "oriental" como equivalente a "ciudadano natural", como era el sentido original en nuestra Constitución de 1830, en el Código Civil y en la legislación de esa época.

Ya que aludí a mi experiencia personal, también puedo decir que tengo un hijo nacido en el extranjero y ahora tengo una nieta, aunque no de ese mismo hijo. Si la nieta se avecinara, si se inscribiera en el Registro Cívico -como hizo el hijo que mencioné-, podría confirmar la adquisición de la ciudadanía natural; aunque es más difícil porque la madre es mexicana y ella nació y vive en Nueva York. Son hijos nacidos en el extranjero, pero son materia prima nacional.

SEÑORA PRESIDENTA.- En nombre de la Comisión, agradecemos su comparecencia en el día de hoy y los conceptos vertidos, que mucho nos van a ayudar en el tránsito de la discusión de este proyecto y dejamos abiertos los puentes para los pedidos e iniciativas que puedan surgir como, por ejemplo, el del señor Diputado Alonso. Recogemos con beneplácito las sugerencias que el señor Director del Instituto de Derecho Constitucional nos hace en cuanto a las leyes electorales. Seguramente lo vamos a tener por aquí para consultarlo.

(Se retira de Sala el Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República, doctor Alberto Pérez Pérez)

—En la sesión pasada trabajamos sobre tres proyectos, de los cuales aprobamos dos; uno ya figura en el orden del día de la Cámara y estamos esperando que el señor Diputado Borsari Brenna termine de elaborar el informe respectivo del otro. El tercer proyecto refiere a la expropiación del predio conocido como Playa del Rincón de la Higuera y, tal como se había solicitado, se consultó al respecto a los dos Representantes por Soriano, señores Diputados Arregui y Novales. Recibimos una nota de ambos Representantes donde manifiestan su acuerdo con impulsar la iniciativa y formulan un texto mejorado.

Se trata de expropiar un predio privado para convertirlo en área de camping.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el proyecto.

(Se vota)

—Siete en siete: AFIRMATIVA.

La Mesa propone al señor Diputado Ortuño como miembro informante.

(Se vota)

—Siete en siete: AFIRMATIVA.

SEÑOR LACALLE POU.- Creo que hay proyectos cuya consideración no presentará ninguna dificultad y se podrían consultar. Asimismo, pediré que se incluyan en el orden del día algunos que presentarán dificultades; no sé qué establece el Reglamento al respecto, pero me parece que tendríamos que considerarlos.

SEÑORA PRESIDENTA.- En otra Comisión solíamos dedicar un tiempo de la reunión para levantar las expectativas de los distintos sectores sobre los proyectos que se querían discutir. Propongo que se haga eso, es decir, conversar entre nosotros sobre las prioridades de los sectores en cuanto a los proyectos en carpeta y así armar el orden del día.

SEÑOR ALONSO.- En primer lugar, antes de hacer una consideración sobre el armado del orden del día, quiero felicitar a la Presidenta ad hoc por la gestión realizada ayer. El

problema no era sencillo de resolver y, a mi entender, se solucionó de la forma que correspondía: llevarlo al Cuerpo para que decidiera.

Creo que hay que moverse con cuidado porque siempre se puede dar una dualidad de criterios de interpretación sobre la competencia de las Comisiones en la consideración de los temas. No podemos entrar en el "cantinfleo" de pelear entre nosotros para dirimir quién trata los temas. Hay temas que decididamente corresponden a una Comisión y otros a otra. El tema en cuestión por el que se convocó al señor Ministro del Interior para mañana notoriamente corresponde a esta Comisión, por lo que el manejo del tema fue adecuado y así se lo quería reconocer a la señora Diputada y decirle que creo que nos representó a todos.

En segundo término, mañana se integra nuestra Comisión con la de Derechos Humanos. La moción aprobada -cuyo texto no quise ajustar- básicamente refiere a la convocatoria que se hizo originalmente para conversar con el señor Ministro respecto de sus dichos, comentarios y la difusión que se había dado a determinada iniciativa, pero no necesariamente para considerarla. Digo esto porque veo que el señor Ministro se apura para tener un proyecto de ley. Si la iniciativa ingresa mañana u hoy y la Comisión se convoca para mañana y hace suya la competencia para considerar el proyecto de ley, tenemos un lío. Entonces, prefiero que en la sesión de mañana se converse con el señor Ministro sobre el proyecto que se está estudiando y con esto estoy mandando un mensaje a los navegantes.

(Se suspende la versión taquigráfica)

▶▶▶ Carátula versión

▶▶▶ Trámite Parlamentario



Comisión de Constitución,
Códigos, Legislación General y
Administración
Carpeta N° 35 de 2005

Versión Taquigráfica N° 93 de
2005

CIUDADANOS QUE RESIDAN EN EL EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

Se regula el ejercicio del derecho al voto

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 18 de mayo de 2005 (P.M.)

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Jorge Orrico.

MIEMBROS: Señores Representantes Álvaro Alonso, Gustavo Borsari, Diego Cánepa, Álvaro Lorenzo, Artigas Melgarejo, Javier Salsamendi y Alejandro Zavala.

DELEGADOS

DE SECTOR: Señores Representantes Germán Cardoso y Daniel García Pintos.

INVITADOS: Señores profesores, doctores Horacio Cassinelli Muñoz y Héctor Gros Espiell.

SEÑOR PRESIDENTE (Orrico).- Habiendo número, está abierta la reunión.

—La Comisión tiene el alto honor de recibir al profesor Cassinelli Muñoz, a quien se le ha invitado a efectos de escuchar su opinión sobre el proyecto denominado "Ciudadanos que residen en el exterior de la República. (Se regula el ejercicio del derecho al voto)", comúnmente llamado de voto consular, que en realidad no lo es.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Es un honor que me hayan invitado para hablar de este tema.

Pienso que la solución que se propone es de dudosa constitucionalidad. Para entender por qué lo digo hay que comenzar por la idea de que nuestra Constitución es democrática y que la esencia de la democracia consiste en que los destinatarios de las normas o los sujetos a la voluntad de los gobernantes sean los que participen en la formación de las normas o en la elección de gobernantes. Una persona que está fuera del país no sufre ni goza las consecuencias de las legislaciones o del mal o buen gobierno. Por este motivo, la solución de que participen en las leyes no tendría justificación democrática. Inclusive, tradicionalmente, en su historia Uruguay ha sostenido en materia de derecho internacional privado la doctrina del domicilio y no la de la nacionalidad. Eso siempre se comentó por parte de los especialistas, en el sentido de que era lógico que un país que no tenía una nacionalidad étnica sino una comunidad de futuro se fundara, no sobre la nacionalidad -que estaba en formación o era resultante de un deseo para el futuro y no de una tradición del pasado-, sino sobre la base de la teoría del domicilio. Que yo tenga derecho a participar en la sanción de una ley o en la elección de un gobernante, democráticamente se justifica en la medida en que esa ley o ese gobernante vaya a beneficiar o a perjudicar mi posición.

Sobre esa base, pasamos a ver cuál es la idea que se plantea aquí. La idea se plantea pensando que quien está en el exterior sigue interesado en la legislación uruguaya y en el gobierno de Uruguay, lo cual se justificaría democráticamente diciendo que quien está en el exterior espera volver. Entonces, así sería lógico que participara en la formación de las leyes que lo regirían en el futuro cuando se repatriase. Sin embargo, esa hipótesis no recoge en la Constitución una solución clara ya que, en primer lugar, comienza por definir la República como la asociación política de los habitantes. Eso ha sido criticado e históricamente ha habido numerosos intentos de modificación de ese artículo, sustituyéndose finalmente la palabra "ciudadanos" por "habitantes".

En segundo término, el artículo 7º, y muchos otros de la Sección II, refiere como titulares de los derechos a ser protegidos en el goce de las libertades fundamentales, a los habitantes. ¿Quiere decir que Uruguay considera que quienes no son habitantes no merecen protección? No; lo que ocurre es que Uruguay es consciente de que como un Estado no puede imponer su voluntad fuera de fronteras, solo puede comprometerse a proteger el goce de los derechos de las personas que estén en su territorio. Incluso, podría decirse que si una persona se escapa del territorio nacional, Uruguay como aparato estatal no tiene medios para hacerle cumplir las disposiciones que quiere eludir.

Además, hay otra razón que me parece de interés y es que el artículo 77 establece como garantías del sufragio algunas que no tienen sentido respecto de quienes no estén en el territorio. Por ejemplo, ¿qué sentido tiene para quienes no están en el territorio la prohibición de que los policías desarrollen actividad político electoral? ¿Qué sentido tiene el numeral 4º del artículo 77 como garantía del sufragio? Lo que se quiere es que el sufragio sea decidido y emitido en un ambiente caracterizado por ciertos rasgos constitucionalmente preceptivos, uno de los cuales es el establecido en el numeral 4º del artículo 77. No sería válido, por violación de esta garantía, un voto emitido desde un país en el cual no hubiera libertad de pensamiento, estuviera proscrita la

propaganda de algún partido o en el cual los habitantes estuvieran sujetos a riesgos que los llevaran a evitar manifestaciones políticas a favor o en contra de un partido uruguayo.

Por otra parte, algunos artículos de la Constitución, como por ejemplo los artículos 81 y 75, se refieren al vecinamiento y a la residencia habitual como criterios a tomar en cuenta a los efectos de la ciudadanía. El espíritu que tienen esas disposiciones, que las hace coherentes y razonables, es que no merecen tener la participación como ciudadanos electores o elegibles ni en referendos o plebiscitos quienes no tienen un vínculo espacial con Uruguay.

Eso es lo que podríamos llamar el criterio general o la razón de que no me convenza de la constitucionalidad de este proyecto. Reconozco que el asunto es discutible. Estimo a quienes opinan contrariamente a esto, pero pienso que, dentro de la arquitectura general de la Constitución uruguaya, la existencia de personas que van a decidir referendos, plebiscitos o elecciones desde fuera del país no tendrían una base constitucional para merecer tener el derecho al voto.

SEÑOR LORENZO.- ¿Este es el puntapié inicial de la opinión del profesor o es solo su opinión con respecto a la constitucionalidad del proyecto?

Me gustaría que pudiéramos profundizar algunos otros aspectos, porque el trámite político de este proyecto de ley que hoy está en el Parlamento puede ir más allá de un proyecto de ley y tener como consecuencia determinado trámite dentro del Parlamento, como ser que los sectores que lo impulsan pretendan una modificación de la Constitución que, por supuesto, está dentro del camino legítimo a recorrer. Reitero que me gustaría profundizar acerca de cuáles son los principios que ilustran no solo la forma en que la Constitución considera la ciudadanía, el derecho a voto, sino además, el derecho a voto en el sistema institucional uruguayo porque, en ese caso, ya no se va a dar una discusión de constitucionalidad o no de un proyecto de ley o de adecuación de un proyecto de ley a lo que la Constitución establece, sino que se va a dar una discusión acerca del voto y sus garantías.

El profesor Cassinelli Muñoz habló de un ambiente dentro del cual el voto debía emitirse, dadas las condiciones de la Constitución. Eso para mí tiene mucho más que ver con el voto secreto que con si el proyecto de ley es constitucional o no. Puede ser que demos un paso más, que no sea el trabajo de esta Comisión. Acá vamos a dar dos discusiones: una formal, de adecuación del proyecto al encuadre constitucional, y otra sustancial, que se refiere a la conveniencia política de habilitar el voto en el extranjero y qué consecuencias tiene eso sobre algunos elementos de nuestra estructura institucional como el voto secreto, la obligatoriedad del voto, la libertad del elector, la libertad de los partidos políticos y el principio de igualdad que debe regir la comparecencia de los partidos políticos frente a la opinión pública, porque en la medida en que se amplía el territorio eso puede tener alguna modificación como, por ejemplo, que haya partidos pequeños que no accedan.

Por otra parte, dado que aquí se ha manejado en consultas informales, fuera del ámbito de la Comisión, la posibilidad de que este proyecto de ley tenga modificaciones para tratar de llegar a un consenso, nos gustaría saber qué opinión tiene acerca del voto consular. Si bien el proyecto de

ley no establece el voto consular sino el epistolar, quisiera saber cómo ve esa posibilidad en el plano de la regulación constitucional.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Con relación al voto consular, ya expliqué cuál era la objeción; debo agregar que las oficinas del servicio exterior en general son dependencias del Poder Ejecutivo, de modo que estaría en contradicción con el principio de la independencia de la justicia electoral, que pienso que es un contenido importante de la Constitución uruguaya, que la caracteriza históricamente en su eficacia práctica.

SEÑOR LORENZO.- ¿Eso lo dice porque la conformación de las mesas electorales se hace con funcionarios públicos?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Son designados por las autoridades electorales.

SEÑOR LORENZO.- ¿No podría recrearse esa misma situación en el exterior?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Entonces, el voto ya no sería consular. Habría que establecer dependencias de la Corte Electoral en cada país extranjero.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entre los argumentos que dio el profesor Cassinelli Muñoz, mencionó el numeral 4º) del artículo 77, refiriéndose a las garantías que daría la Constitución y que no ve las posibilidades de aplicarlas en el caso del voto en el exterior, sea el voto consular o epistolar. No sé si se estaba refiriendo a los dos. Realmente, no me quedó claro el ejemplo que puso con respecto a policías en actividad. No entiendo cuál es la objeción con respecto a policías y militares, porque policías y militares en actividad no van a tener posibilidad de votar en ningún caso, sea que haya voto consular, epistolar o que no haya ninguno. Probablemente, entendí mal.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Hay un doble aspecto: quien va a votar y quien influye indebidamente en el voto. Si en el país en el cual emite el voto no hay libertad de prensa, si está proscrito el Partido Comunista, si hay alguna disposición en una religión oficial, todas esas situaciones producen un entorno en el cual la decisión de votar por una lista o por otra, por un sí o por un no, puede ser falseada psicológicamente, y eso es lo que se quiere evitar. Una persona no puede obrar libre y reflexivamente en determinados países que tengan posibilidades de presión que no se dan en el Uruguay porque existe el inciso 4º) del artículo 77.

SEÑOR CÁNEPA.- En primer lugar, pido disculpas al invitado por no haber llegado en hora a la reunión; estaba en otra Comisión. Creo haber perdido los primeros minutos de la intervención del profesor; llegué al final de su exposición.

Voy a realizar algunas preguntas para tratar de comprender el razonamiento del profesor; sabemos de su inteligencia y de sus vastos conocimientos.

El numeral 4º) del artículo 77 de la Constitución establece distintas condicionantes a nivel nacional para las elecciones; dispone que los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal

de lo Contencioso Administrativo, los militares y los policías en actividad, entre otros, no podrán realizar actividades políticas. De esta forma se garantiza que no va a existir presión sobre el ciudadano que va a votar.

Si no entendí mal, el profesor Cassinelli Muñoz infiere que de esto se desprende una suerte de principio general: la Constitución establecería que en países donde no hay garantías democráticas republicanas -como las hay en nuestro país-, no estarían dadas las condiciones para que un ciudadano que está en el exterior emita su voto hacia aquí. No termino de comprender el nexo que existe entre ese numeral y ese principio general.

Por otra parte, usted dijo al pasar que era muy claro que en la sección que refiere a "Derechos, Deberes y Garantías", se habla de habitantes. Más allá de la discusión que hubo con relación al artículo 1° de la Constitución en cuanto a la definición de la República Oriental del Uruguay, usted sostiene que el Estado, más allá de sus fronteras, no puede preservar -porque no tiene potestades para hacerlo- los derechos y garantías de sus ciudadanos; puede comprometerse dentro de su territorio y no fuera de él.

Con total humildad digo -quizá cometa un error muy grave; tengo temor de plantear este tema; quizá el profesor me conteste rápidamente- que el derecho prevé muchas situaciones en las que los ciudadanos uruguayos deben ejercer sus derechos en el exterior. Existe una vasta rama del derecho que prevé -se han firmado tratados y convenios internacionales en este sentido; existe una cooperación jurídica internacional- que los ciudadanos uruguayos puedan ejercer sus derechos en el exterior. Inclusive, se consideran embargos en el exterior, que son decisiones sobre el derecho de propiedad muy concretas y graves; se trata de medidas que se presentan ante tribunales nacionales por ciudadanos uruguayos y se aplican en el exterior en virtud de diferentes tratados.

No comprendo si esto significaba un problema ya que el Estado no podría garantizar el voto. Entiendo que este no es un argumento sustancial en contra del proyecto; su constitucionalidad pasa por otro lado. El profesor dio a entender que uno de los problemas que habría es que el Estado no podría garantizar la emisión del voto en el exterior, ya sea vía consular o epistolar. Humildemente, creo que ese no es un argumento sólido porque el Estado puede encontrar mecanismos para solucionar esos problemas.

El profesor también dijo que la falta de un vínculo espacial con Uruguay -de acuerdo con la actual arquitectura general de la Constitución- implica que cualquier proyecto que habilite a un ciudadano uruguayo a votar en el exterior, sería inconstitucional. No digo esto con ánimo de discutir sino para desasnarme. Eso es lo que inferí de sus palabras; pido que me aclare este punto.

También quisiera que ahondara en la explicación sobre cuál es el nexo entre que la Constitución hable de habitantes, el concepto de ciudadanía y su conclusión final de que si no hay vínculo espacial -de acuerdo con la arquitectura actual de la Constitución- ningún proyecto es posible porque sería inconstitucional. En consecuencia, según su opinión, el único camino posible que tendríamos los uruguayos que pretendemos que los ciudadanos en el exterior puedan votar sería una modificación de la actual Constitución; no habría otro camino posible.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- El argumento consiste en que, por expresa disposición de la Constitución -artículo 77-, es garantía de sufragio el hecho de que se inhiba de actuar en política a una serie de funcionarios que pueden tener poderes para presionar. Fuera del país pueden existir problemas del mismo tipo, pero por ejemplo, Uruguay no puede prohibir a los policías brasileños que hagan una manifestación a favor de determinado partido uruguayo. Puede ser que el derecho brasileño tenga una precaución análoga e impida ese riesgo, pero el Uruguay, a través de la Constitución, no puede dar una solución diferente según cuál sea el país extranjero. Debe prever el riesgo de que existen formas de presión análogas a las que están previstas en el numeral 4º) del artículo 77.

Entonces, no sería válido un voto emitido en un sistema en el que no rigen las garantías previstas en el artículo 77.

SEÑOR CÁNEPA.- Su razonamiento me quedó claro. Esto no pasa por compartir o no el razonamiento. El motivo de esta reunión es escuchar sus argumentos, que tanto nos importan.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Este es un tema discutible. Hay argumentos a favor y en contra. Un argumento en contra importante sería este.

Con respecto a la otra inquietud, eso pasa por la protección diplomática, que refiere a los nacionales y no a los ciudadanos. Las normas del derecho internacional consuetudinario que regulan ese tema refieren a que los nacionales de los países son protegidos por su Estado. No son planteadas sobre la base de la ciudadanía; ese es un tema de derecho interno.

SEÑOR BORSARI BRENNNA.- La exposición del doctor Cassinelli Muñoz ha sido corta, concisa y demoledora, y me lleva a hacer una reflexión.

No había entrado en la tesis del profesor porque nuestra discusión -este es el punto que me parece más atractivo de este intercambio- había sido, más que desde el punto de vista de fondo que usted señalaba respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este o de cualquier otro proyecto de ley que atienda este tipo de iniciativa, respecto de las mayorías que se necesitan, a la luz del texto constitucional, para cambiar las normas que atañen a las elecciones. [Nuestra Constitución, según el numeral 7 del artículo 77, establece una mayoría de dos tercios de votos para modificar este tipo de normas, pero veo muy atractiva la tesis que recién mencionaba el señor Diputado preopinante, en el sentido de que cualquier texto que apunte a modificar estas normas debería enmarcarse en una reforma constitucional más profunda. Es decir que la arquitectura constitucional -como usted ha dicho- difiere de lo que puede ser un proyecto de ley para habilitar el voto de los uruguayos en el extranjero. Me parece que ese es el punto central de su exposición.

Entonces, reitero la pregunta que hizo el señor Diputado Cánepa al final, es decir, si cualquier proyecto que habilitara a los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior tendría que suponer una reforma constitucional mucho más amplia que desmontara esa arquitectura vigente y generara otra.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Antes de responder sobre el tipo de mayoría que se requeriría, debe saberse si es constitucional o no. Si fuera constitucional, luego se vería la mayoría necesaria para implantarlo.

Partiendo de la hipótesis de que fuera constitucional, pienso que no sería necesaria una mayoría de dos tercios sino mayoría absoluta, porque sería una norma especial, que para ese inciso exclusivamente deroga la norma general del otro inciso que establece los dos tercios para legislar en esa materia. Es decir que si bien es materia de garantía del sufragio, como materia de reglamentación del voto obligatorio bastaría con la mayoría absoluta. Esta no es una interpretación mía sino del doctor Pérez Pérez, que me convenció; lo que pasa es que yo planteo una cuestión previa en cuanto a si es constitucional o no.

SEÑOR BORSARI BRENN.- Por eso decía que usted ha incorporado este concepto de la dudosa constitucionalidad y sin ninguna duda es un asunto previo.

De cualquier manera, me queda claro lo que ha expuesto el profesor, y a la luz de lo que él ha dicho creo que hay que decidir sobre la constitucionalidad de estos proyectos de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- La sección de "Derechos, deberes y garantías" de la Constitución consagra una serie de derechos, muchos de ellos sin perjuicio de "las leyes que se establecen por razones de interés general". Estoy seguro de que la mayoría de los que están aquí establecidos dicen eso. Eso no pasa con el artículo 8º, por el que se consagra el principio de igualdad ante la ley, y no se salva diciendo: "salvo las leyes que se dicten por razón de interés general". Después viene todo lo que significa igualdad ante la ley y demás; pero me parece un punto importante.

Esta disquisición viene con otra. Cuando estudiaba Filosofía del Derecho aprendí que hay una tensión entre normas y derechos; aquello tan sabio que vulgarmente se trasmite en la expresión: "mi derecho termina donde empieza el derecho ajeno" crea cierta tensión entre, por ejemplo, la eficacia de la Justicia y que esta llegue a la verdad, porque si el juicio es excesivamente largo hay una no justicia, y si hay dos sentencias que dicen cosas distintas y una tercera le da la razón a una o a otra, una de ellas está equivocada. Sin embargo, hay una instancia en el derecho en el que se dice: "acá terminamos", con lo cual el principio de verdad queda en tensión con otros, como el de certeza, de eficacia, de rapidez y tantos otros.

Luego de este preámbulo que es para hacer entender cuál es, filosóficamente, el sustento de lo que intento sostener, observemos que en la Constitución se dice claramente: "Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos y las virtudes". En este sentido, quiero señalar algo que me comentó el señor Diputado Zavala -me gusta la honestidad intelectual ante todo- y es un argumento que me parece importante. Si no hay ninguna posibilidad de admitir el voto para ciudadanos en el exterior en general, estamos consagrando una desigualdad. Digo esto porque está el caso del ciudadano que vive en Australia y se puede pagar el pasaje, por lo que viene y vota igual que cualquier otro; nadie le puede negar el voto. En cambio, el ciudadano uruguayo que está de portero en Australia y que, por lo tanto, no tiene posibilidades de juntar el dinero para el pasaje, no va a poder votar. Entonces, me parece que hay una tensión en la Constitución porque se dice "igualdad ante la ley". ¿Qué quiere decir

esto? Que cumplidos todos los requisitos, todos podemos votar, pero en los hechos hay una desigualdad, no ante la ley sino en el ejercicio efectivo que otorga el orden jurídico.

Entonces, la pregunta es si negar tan tajantemente el voto de los ciudadanos en el exterior -acá no está en discusión si es por dos tercios, por mayoría absoluta o por otro mecanismo; tampoco se discute si debe ser consular, epistolar o de otra forma, estamos hablando en general- no consagra en sí una inconstitucionalidad.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- La diferencia estaría dada por las posibilidades materiales de conseguir el pasaje. Esa es la misma diferencia que se da en el goce de cualquier otro derecho. En un sistema en el que hay personas con más posibilidades económicas que otras, hay una desigualdad, pero no proviene de la ley sino de una circunstancia natural, extraña al legislador y frente a la cual se debe aplicar no el principio de igualdad ante la ley clásico sino el principio de segunda generación, es decir, el de la obligación del Estado de establecer compensaciones o fórmulas que disminuyan las desigualdades naturales.

En la Constitución uruguaya hay algo de eso cuando en el artículo 8º se habla de los talentos y las virtudes no solo en el aspecto positivo sino también en el negativo. En la Constitución española y en la italiana se dice expresamente cuál es el papel del Estado frente a las desigualdades que no derivan de las leyes sino de la biología o de la sociología. Entonces, encarado no desde el punto de vista de la igualdad ante la ley sino de la igualdad de oportunidades de hecho, no me parece que fuera tan grave, porque si en Australia hubiera un conjunto de personas que fuera decisivo, los partidos se disputarían por pagarles el pasaje. | Ese sería un problema político y la organización defensora de los intereses de cada partido tomaría en cuenta ese dato, no solo si el ciudadano reside en el exterior sino también en el interior, como en Bella Unión o en Punta del Este.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin ánimo de polemizar, quiero decir que hemos pasado del plano del deber ser al plano del ser, hablando en términos kelsenianos. Hemos pasado del plano de los derechos abstractos al terreno concreto de que los partidos pagarían los pasajes. Esto lo dejo anotado como parte de mi razonamiento. De acuerdo con el sistema general de cómo se vota en el Uruguay -mi pregunta apunta a tratar de entender su pensamiento-, un individuo que nació en Artigas y un día se muda a Montevideo, más allá de los usos y costumbres, en cinco minutos va a la Corte Electoral -yo lo hice y sé que es así- y le cambian la serie y el número de credencial. Eso se hace para facilitar el voto. Me da la impresión de que en aras de la economía del sistema electoral uruguayo se dan facilidades.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- No es para facilitar, sino para que el voto sea representativo de la región en la cual está el individuo, porque no solo se vota en las elecciones nacionales, sino también en las departamentales y en las locales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando la Corte Electoral divide Montevideo en zonas y establece que tal serie va acá o allá, ¿no lo hace de acuerdo a un criterio de vecindad, para facilitar?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- No solo para facilitar sino para que el voto influya en el destino del votante. La Constitución uruguaya establece claramente que la inscripción en el Registro Cívico se haga en determinado lugar. Por ejemplo, el artículo 303 refiere a los ciudadanos inscriptos en el departamento y no a ciudadanos del departamento. La ciudadanía incluye un elemento espacial que, si varía, debe denunciarse la variación. Yo no tengo derecho a seguir votando como si estuviera en Artigas si realmente estoy en Durazno. Lo que pasa es que hay una corruptela práctica: la gente, por pereza, a pesar de que el trámite es muy sencillo, tiene la credencial con una serie que no corresponde a su domicilio. La Constitución habla varias veces de residencia y de residencia habitual cuando habla de los ciudadanos legales, y de recuperar el ejercicio del derecho a la ciudadanía acercándose en el país e inscribiéndose en el Registro Cívico. Dicha inscripción es con localización en el territorio nacional.

SEÑOR CÁNEPA.- La opinión del profesor es muy importante por lo que representa debido a sus conocimientos y por eso lo hemos invitado a esta Comisión, pero de todos modos es su posición, que es muy discutible. Para él hay un paso previo, que consiste en definir si este proyecto es o no constitucional. En el caso de que alguien sostuviese que fuese constitucional, el profesor Cassinelli Muñoz comparte la posición que el doctor Pérez Pérez expuso en esta Comisión respecto a que no serían necesarios dos tercios de votos para sancionar una ley que habilitase ese voto, sino mayoría absoluta. Por supuesto, se tendría que salvar el argumento que él sostiene. No voy a entrar en que ese tema es subsidiario, porque según su opinión ninguna ley podría votarse -no importan las mayorías si es un tema subsidiario- ya que sería inconstitucional. Hasta aquí está clara la posición del profesor.

La intención de invitar a profesores reconocidos es para discutir la interpretación constitucional del proyecto. Si queremos entrar en otro debate con el profesor sobre el fondo del asunto, que va más allá del tema estrictamente jurídico -que para nosotros es sumamente relevante- y que tiene que ver con si es o no justo que algunos ciudadanos en el exterior puedan votar, yo no tengo ningún problema en hacerlo. Hay que tener en cuenta muchas circunstancias. Por ejemplo, hay gente que se va de viaje una semana, simplemente cruza el charco, como decimos -va a Buenos Aires y vuelve-, no necesariamente vive en el exterior y no puede votar. Esa situación no solo tiene que ver con problemas económicos sino con circunstancias de la vida que no permiten ejercer un derecho a una persona que vive en este país y paga sus impuestos. Quizá no pueda hacer uso de un derecho reconocido por la Constitución porque se tuvo que ir del país por algunas horas. Exhorto a no entrar en ese tema; aprovechemos al profesor para hacerle preguntas, no en aras de que modifique su posición, sino de entender su razonamiento, porque a veces es terminante, lo que implica mucha seguridad.

No conozco en profundidad la arquitectura constitucional como la conoce el profesor, pero hay algunos hechos que me llaman la atención. ¿Quién es ciudadano y quién no lo es? Los artículos 73 y 74 refieren a ese tema. El artículo 73 establece: "Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales". El artículo 74 establece quiénes son ciudadanos naturales y el artículo 75 quiénes son los legales. El artículo 80 establece muy claramente cuáles son las condiciones en las que se suspende la ciudadanía. En ese caso, un ciudadano deja de ejercer ciertos derechos, por ejemplo, el del voto. En ningún lugar del artículo 80 se establece

que si el ciudadano no está en el territorio nacional se le suspende la ciudadanía. Por lo tanto, la ciudadanía sigue siendo válida. Estoy tratando de seguir el razonamiento del profesor para saber si comprendo la diferencia que tengo con él. Según el profesor, si el ciudadano vuelve al país y están dadas todas las garantías de acuerdo con la Constitución, el único mecanismo que tiene para emitir su voto es si se presenta con su credencial cívica en su mesa de votación; de lo contrario no puede gozar de ese derecho. No entremos en la discusión de si es justo o injusto, porque tiene que ver con la materia política.

El proyecto que estamos tratando, que puede ser perfectible, da una cantidad de garantías, al igual que se da en muchos países del mundo a sus ciudadanos, quienes pueden votar en el exterior a través del voto epistolar, y muchas veces también consular. Si implementamos una ley en la que se garantice el voto del ciudadano en el exterior de acuerdo con la Constitución -como el voto secreto- ¿podría ejercer su derecho en las mismas condiciones que en el territorio nacional, salvando la posible posición de que es inconstitucional?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- No se trata de la suspensión de la ciudadanía. El **artículo 81** dice que la nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía con avvicinarsi en el país e inscribirse en el Registro Cívico, es decir que se requiere el avvicinamiento, la constitución de un domicilio en el país. De modo que no es que no existan referencias al elemento local en la arquitectura de la Constitución. Pero no es una norma que se aplique a los ciudadanos naturales. ¿Por qué? Porque a los ciudadanos naturales no se les suspende la ciudadanía por naturalizarse en otro país. Entonces, no se plantea el problema.

El planteo que hace el señor Diputado Cánepa se podría hacer exactamente igual para el voto interdepartamental.

Entonces, una de dos: sería inconstitucional la prohibición del voto interdepartamental o, si fuera constitucional, las razones de votar el excluir el voto desde el exterior estaría en los otros argumentos que presenté y no en el de estar fuera. No significa que por estar fuera tenga un "capitis diminutio", sino que simplemente el ejercicio material del derecho exige la presencia dentro del espacio uruguayo, donde rigen todas las garantías del **artículo 77** y que no pueden extenderse, por razones obvias de división de las soberanías entre distintos Estados fuera del territorio uruguayo.

SEÑOR CÁNEPA.- Entendí la posición del profesor.

SEÑOR LORENZO.- Acá hay dos planos de discusión.

Uno de ellos es la posibilidad de emitir el voto fuera del territorio de la República, si es conforme a la regulación constitucional o no lo es. Estoy hablando de la discusión sustantiva, no de las mayorías.

El profesor dice que para ejercer el derecho de voto se requiere estar presente en el territorio nacional, e hizo referencia a varios artículos. Yo, que comparto esa posición, quiero agregar otro

que es aquel que le da derecho al sufragio a aquellos que no son ciudadanos. La Constitución distingue ciudadanía, en la cual el derecho al voto es inherente, y situaciones en las cuales, no siendo ciudadano, se puede ejercer el derecho al voto. Eso reafirma aún más la tesis del profesor de que toda la arquitectura constitucional apunta a que el voto se ejerce estando en el territorio, por lo que manifestó al inicio con relación a la responsabilidad respecto de las consecuencias de la emisión del voto. Esa es la construcción.

Como no se hizo referencia al artículo 78, creo que es importante hacerlo, porque en ese caso no hay ciudadanía y sí hay derecho a voto por la misma razón por la que teniendo la ciudadanía y no estando presente en el territorio, la Constitución interpretada en su integralidad haría que cualquier posibilidad de emisión fuera inconstitucional.

La otra discusión sustantiva -a la que me referí en mi primera intervención- es que hay otros aspectos que no tienen que ver con esto, porque alcanzaría con reformar la Constitución, eliminar todas esas referencias y hacer que, en definitiva, los ciudadanos uruguayos que están fuera del territorio puedan votar. O sea: si es inconstitucional, modificamos la Constitución y pueden votar, pero ahí vamos a otro plano, al plano de otros principios que hay que ver si se pueden seguir manejando de la manera como se han estado manejando hasta ahora, que se refieren a la libertad del elector y a la igualdad de los partidos y de los electores para participar del acto eleccionario.

Por lo que tengo entendido -el profesor me ilustrará-, el voto obligatorio tiene un origen en la libertad del elector; no es que haya una concepción de que es obligatorio el voto porque es un deber moral de los ciudadanos, sino porque era una de las formas de garantizar que no había presión sobre el elector.

Digo esto porque si hay un patrón, sobre todo en áreas no urbanas, en que haya una dependencia de vivienda y que por lo tanto sabe qué votan sus dependientes, si el voto no es obligatorio estaría pudiendo controlar quién va y quién no va a votar, y de alguna manera pudiendo presionar.

Toda la arquitectura de la Constitución está armada para garantizarle al ciudadano el ejercicio del voto de manera libre, y eso es parte de la discusión que tenemos que dar. Podemos reformar la Constitución, pero podemos generar un ataque a la libertad del ejercicio del voto.

La Constitución también se puede modificar para dar la totalidad de los miembros del Parlamento al partido ganador por mayoría simple. O sea que si vamos a un esquema de modificación de la Constitución sin considerar otros aspectos de fondo, podemos hacer cualquier cosa, siempre que sea conforme con los procedimientos de reforma de la Constitución. Pero la solución no va por ahí.

Hay que ver un aspecto de armonía entre el proyecto de ley y la Constitución, que es el primer planteo que acá se discutió.

Me gustaría -quizás no es este el ámbito de la discusión- poder ir más allá y saber cuáles son los principios consagrados en la Constitución y en las leyes que ilustran la regulación del ejercicio

del voto en el Uruguay, porque creo que esos son los principios que nosotros debemos defender, si estamos de acuerdo con mantenerlos o no.

(Interrupción del señor Representante Cánepa)

—Estoy tratando de que logremos darnos la información y los asesoramientos para el análisis en esos distintos planos. Porque el profesor viene, hace una exposición corta, que es contundente y dice que, según su opinión, la arquitectura constitucional no permite establecer el voto fuera del territorio de la República. Y nosotros no decimos: "Muchas gracias por haber venido", sino que vamos más allá. ¿Por qué? ¿Cuáles son los principios que ilustran al Constituyente cuando establece esto? Uno es la libertad del elector, otro es la igualdad del elector y de los partidos políticos al momento. Esa es mi opinión. Me gustaría saber si el profesor tiene alguna opinión en ese sentido.

También quería plantear un punto referido a las mayorías necesarias para aprobar un proyecto de ley, salvada la hipótesis de que fuera constitucional.

¿Por qué entiende que esto cae dentro del numeral 2º) del artículo 77 y no dentro del 7º)? Esa es una pregunta concreta a un planteo que hizo el profesor.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Comparto ese planteo.

¿Podría reiterar cuál es la pregunta?

SEÑOR LORENZO.- ¿Cuáles son los principios que ilustran la emisión del voto en su regulación constitucional?

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Empezaría un poco antes de la Constitución. Me refiero a las normas supra constitucionales, es decir, las que consagran la democracia. Inclusive, Uruguay ha firmado Tratados, por lo que está obligado a tener una forma republicana, representativa y democrática -según la Carta de la OEA- y también existe el principio de la autodeterminación de los pueblos.

¿Qué quiere decir la autodeterminación de los pueblos? ¿Que esas personas van a votar en las elecciones uruguayas o que pueden constituir un país independiente y tener un gobierno electo por ellos, un gobierno autónomo dentro de la nación uruguaya?

Reitero: anteriores a la Constitución hay principios del Derecho Internacional -algunos consuetudinarios y otros novedosos- que consagran el derecho a la autodeterminación de los pueblos. La aplicación práctica de estos principios roza con el tema que estamos considerando.

¿Cómo ejerce el derecho a la autodeterminación de los pueblos una colonia de uruguayos en Nueva Zelanda? ¿Votando en las elecciones uruguayas o incorporándose a la vida política de los neozelandeses?

SEÑOR PRESIDENTE.- El Diputado Lorenzo quiere saber si, en la hipótesis de que hubiera constitucionalidad en el planteo -supongamos que se modifica lo relativo al término habitante y se deja el artículo 77- y se elaborara una ley al respecto, esta requiere mayoría absoluta, como ha sostenido el doctor Pérez Pérez, o dos tercios, como ha dicho otra parte de la cátedra.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- En ese punto me convenció el doctor Pérez Pérez. Se trata de una norma especial, comparada con el otro inciso. El inciso que establece los dos tercios, es una norma general, aun cuando se trate de la misma materia. Si es una norma especial, predomina sobre la general. Esto necesitaría mayoría absoluta. De modo que si el tema de esa ley no excede lo necesario para la obligatoriedad del voto, podría hacerse con la mayoría absoluta y no con los dos tercios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del profesor Cassinelli Muñoz; será bienvenido cuantas veces quiera.

SEÑOR CASSINELLI MUÑOZ.- Voy a seguir estudiando el tema. No sé si voy a conservar la misma opinión o pensaré que es una materia discutible. Posiblemente les presente una nota escrita con las conclusiones a las que llegue.

SEÑOR PRESIDENTE.- Será muy bienvenido ese trabajo; representará un insumo muy importante para nosotros.

Reiteramos el agradecimiento por su presencia.

(Se retira de Sala el doctor Cassinelli Muñoz)

(Ingresa a Sala el doctor Gros Espiell)

—La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el altísimo honor de recibir al profesor Gros Espiell. El motivo de su visita es el de comentar el proyecto de ciudadanos que residen en el exterior de la República, que le ha sido oportunamente enviado; naturalmente, luego de su exposición se harán las preguntas que se estime necesario.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Es para mí un gran honor ser consultado sobre este tema.

Quiero comenzar diciendo que mi posición ya es conocida porque hace muchos meses que fue expuesta en la prensa y en muchas intervenciones periodísticas. Es decir que mi posición no fue pensada en función de mi asistencia hoy a la Comisión de Constitución de la Cámara de Representantes. Este es un tema que he meditado mucho y sobre el que he opinado con absoluta independencia de criterio.

La primera precisión que quiero hacer es que he dicho una y mil veces que pienso que este tema debe ser resuelto en términos estrictamente jurídicos, basándose en lo que resulta de la Constitución de la República. No es posible, a mi juicio, hacer estimaciones políticas sobre el

tema de a quién beneficia y a quién perjudica. Es un tema jurídico y no político. Podrá hacerse un enfoque de conveniencia nacional o de utilidad, en el sentido de que todos los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía -esto es muy importante: en ejercicio de la ciudadanía- puedan participar con su voto en las elecciones nacionales, en las elecciones municipales, en los referendos o en los plebiscitos. Pero ese juicio de utilidad, de conveniencia o de oportunidad, a mi criterio está absolutamente subordinado al juicio jurídico. Es decir que de acuerdo con nuestro sistema constitucional ¿tienen o no tienen derecho al voto, a participar en los referendos o en plebiscitos los ciudadanos que no residen en el país y que están en ejercicio de la ciudadanía?

Entiendo que sí, que tienen derecho y que esto resulta directamente de la Constitución. Esto deriva directamente de la Constitución, porque este derecho resulta de la interpretación clara, y a mi juicio innegable -aunque comprendo que pueda haber otras posiciones- del artículo 77 de la Constitución de la República.

Este artículo, que es la base de todo nuestro sistema constitucional en materia de elección e integración de los Poderes públicos, dice: "Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán". 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 es obvio que la Carta se interprete de acuerdo con su letra clara y que no puede agregarse al texto constitucional limitaciones que no existan en él. Esto para mí es la clave de todo.

Los problemas y las discrepancias que puedan existir al respecto se dirimen en el primer párrafo del artículo 77. De su lectura surge claramente que este derecho deriva directamente de la Constitución. Ella no establece ninguna limitación en función de la residencia y, por tanto, para mí con esto basta para sostener de una manera irrefutable que los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía tienen derecho a votar sin ninguna otra exigencia relativa al lugar de residencia.

En el segundo inciso del artículo 77 se dice: "El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:" Es decir que la ley solamente puede regular el texto constitucional para establecer la forma como se ejerce este derecho; nada más que la forma; no puede otorgarlo o concederlo. Como consecuencia de esto, para hacer posible el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía que no residen en el país no se requiere de una reforma constitucional. Esto es importante, porque el año pasado el tema se discutió e inclusive se llegó a redactar un proyecto de reforma constitucional para otorgarlo.

A mi modo de ver es absolutamente innecesaria una reforma de la Constitución y alcanza con que la ley reglamente el ejercicio -como dice la Carta- es decir, establezca los procedimientos. El derecho deriva directamente de la Constitución; la ley no puede hacer más que regular su ejercicio. Por lo tanto, no se requiere de ninguna reforma constitucional para resolver el problema.

Esa es la primera conclusión sobre la forma correcta de encarar el problema del proyecto de ley que está a estudio.

Es un proyecto de ley, no un proyecto de reforma constitucional; creo que es el camino correcto.

¿De qué se trata, entonces, partiendo de esta base? De que el derecho deriva de la Constitución y la ley solamente es apta para regular el ejercicio de este derecho; que se requiere ley para regular el ejercicio pero que no se necesita reforma de la Constitución. En consecuencia, el problema consiste en cómo regular por ley el ejercicio del derecho al sufragio de ciertos ciudadanos que están en ejercicio de la ciudadanía pero que no residen en el país. Esto es lo que trata de resolver el proyecto de ley.

Debe tratarse de ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía. Esto es sumamente importante, porque supone que no podrán votar en el exterior ni en el territorio de la República aquellos que tienen suspendida la ciudadanía. Las causales de suspensión de la ciudadanía se encuentran cuidadosamente enumeradas en el artículo 80 de la Constitución.

Quiere decir que los ciudadanos uruguayos que están en el exterior pero que tienen suspendida la ciudadanía por la existencia de alguna de las causales previstas por el artículo 80 de la Constitución no podrán votar en el Uruguay ni en el exterior. Es sumamente importante -creo que está más o menos correctamente resuelto el tema- que el proyecto de ley tenga en cuenta que no hay que tener suspendida la ciudadanía para que un ciudadano uruguayo pueda votar en el exterior.

Por otra parte, hay una cuestión más compleja. Tampoco podrán ejercer este derecho aquellos que han perdido la ciudadanía, ni fuera ni dentro del país. Pero la Constitución no habla de pérdida de la ciudadanía natural -como recordarán, la ciudadanía oriental tiene dos formas, la natural y la legal-, ya que el artículo 81 se refiere nada más que a la nacionalidad.

¿Qué es la nacionalidad? Hace 150 años que el tema se viene discutiendo y hay dos bibliotecas sobre qué significa nacionalidad. Sin duda, a los efectos de la interpretación del tema que estamos estudiando, nacionalidad puede ser considerada como sinónimo de ciudadanía natural. Hago la afirmación no con carácter teórico general sino en función del ejercicio del derecho al voto en este caso.

Esta interpretación se refuerza cuando se lee detenidamente la primera parte del artículo 81, que establece: "La nacionalidad no se pierde ni aun 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". Quiere decir que un ciudadano natural uruguayo que se naturaliza en otro país pierde el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, que podrá recuperar si vuelve al país y se inscribe en el Registro Cívico. Es un caso muy especial de un uruguayo que al nacionalizarse perdió la ciudadanía uruguaya y que por tanto no podrá votar en el exterior porque no es ciudadano y que para volver a tener el ejercicio de la ciudadanía no puede irse a otro país, salvo al suyo propio. Tiene que acercarse en el Uruguay e inscribirse en el Registro Cívico.

Esto es para los ciudadanos naturales y la interpretación que doy se confirma por la cláusula siguiente, que establece: "La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior". Quiere decir que el ciudadano legal uruguayo que se va al extranjero

pero que además se naturaliza en otro país, pierde la ciudadanía para siempre, irrevocablemente. Obviamente, si pierde la ciudadanía no puede votar. Esto es sumamente importante, porque este caso de pérdida de la ciudadanía se aplica solo a los ciudadanos legales, no a los naturales, que como ya dijimos nunca pierden la nacionalidad, sino que queda en suspenso el ejercicio de los derechos.

Entramos ya sobre la base de afirmar que este proyecto es constitucional y que el problema es de un derecho que nace directamente de la Constitución y que se requiere solo la ley para regular el ejercicio de ese derecho y establecer los procedimientos por medio de los cuales pueden votar los uruguayos que viven en el extranjero y que están en ejercicio de la ciudadanía.

¿Qué mayoría requiere esta ley para ser aprobada? Todo deriva de la interpretación que se dé al numeral 7° del artículo 77 de la Constitución, que establece: "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".

Por lo tanto, el tema de qué mayorías se requiere para aprobar esta ley deriva de la interpretación que se dé al numeral 7° del artículo 77 de la Constitución.

Entiendo que del artículo 77 resulta claramente que la mayoría especial se necesita únicamente - en cualquier caso relativo a Registro Cívico o ley de Elecciones- en lo relativo a dos casos: garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral. Obviamente, este proyecto de ley no se refiere a la elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral. Entonces, el único punto que nos queda para resolver es si este es un proyecto relativo a las garantías del sufragio. Esa es la cuestión.

Yo entiendo que no; que no es un proyecto relativo a las garantías del sufragio. Las garantías del sufragio son las que están enumeradas en el artículo 77 de la Constitución, en especial, la inscripción obligatoria en el Registro Cívico, el voto secreto y obligatorio, la representación proporcional, la prohibición de actuar en política, con diferentes niveles, para ciertos funcionarios previstos en los párrafos 4°) y 5°) y que todas las corporaciones de carácter electivo deberán ser elegidas con las garantías previstas en él.

Establecer el procedimiento para que los uruguayos voten en el extranjero -que tienen el derecho constitucional a votar, siempre que estén en ejercicio de la ciudadanía-, no es una garantía del sufragio. Me animaría a calificar de absurda una interpretación que dé al concepto de garantías del sufragio -que está previsto expresamente en la Constitución- una acepción mucho más amplia que la que resulta del propio texto constitucional.

Por tanto, basándome además en el principio constitucional que siempre hay que tener en cuenta, que es que el principio en materia de las mayorías es la mayoría simple, que la excepción son las mayorías especiales -dos tercios, tres quintos, mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los componentes- y que la excepción no puede interpretarse con un sentido amplio, genérico, para

mí lo que debe aplicarse es el principio general de que los órganos colegiados electivos deciden por mayoría simple, salvo norma expresa que establezca lo contrario.

Entonces, este problema para mí queda resuelto en el sentido de que es un proyecto de ley que puede ser aprobado por mayoría simple y que no requiere los dos tercios de votos que requieren otros proyectos de ley de carácter electoral.

Hay otra cuestión que puede plantearse. ¿Se requiere, constitucionalmente, que la Corte Electoral opine respecto de este proyecto de ley? Yo entiendo que no; que sería útil que la Corte Electoral opinara, pero que la opinión de la Corte Electoral no está constitucionalmente impuesta.

Para esto me baso en la comparación del artículo 328 de la Constitución -que dice únicamente: "La Corte Electoral se comunicará directamente con los Poderes Públicos"- con el artículo 240, que se refiere a la Suprema Corte de Justicia y que comienza con las mismas palabras: "En el ejercicio de sus funciones, se comunicará directamente con los otros Poderes del Estado". Pero en el caso de la Suprema Corte de Justicia agrega: "y su Presidente estará facultado para concurrir a las Comisiones parlamentarias, para que con voz y sin voto, participe de sus deliberaciones cuando traten de asuntos que interesen a la Administración de Justicia, pudiendo promover en ellas el andamio de proyectos de reforma judicial y de los Códigos de Procedimientos". Esta parte final no existe en el artículo 328 de la Constitución.

En consecuencia, aunque sería útil que se contara con la opinión de la Corte Electoral, para mí no es preceptivo que se tenga o se pida su opinión.

Quisiera hacer otra precisión. Me parece una virtud de este proyecto de ley haber superado la absurda calificación que corrió el año pasado de voto consular, que combatí en todos los medios de comunicación que pude, tanto por radio como por televisión y prensa. No tiene nada que hacer en este caso lo que se llama voto consular, porque si no, los ciudadanos uruguayos que vivieran en países en los que no hay Consulado no podrían votar, lo que sería absurdo porque se estaría haciendo una discriminación.

En cambio, como sucede hoy en todo el mundo, se trata de casos de voto epistolar y, a veces, en el derecho comparado, sumado al voto consular, pero nunca voto consular excluyente del voto epistolar.

Por lo tanto, me parece que este proyecto de ley sigue el camino correcto, eliminando la cuestión del voto consular y planteándolo por la vía del voto epistolar, no discriminatorio y general.

Otra virtud de este proyecto de ley es que también se refiere a los casos de intervención en referendos y plebiscitos. A mi juicio, esta es una virtud de este proyecto de ley porque no hay que olvidar que -quizás mal ubicado, pero está- en el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución se establece el recurso de referéndum contra las leyes.

Es una inclusión constitucional sumamente importante, que deriva de la Constitución de 1966, que ha funcionado varias veces en el país -en un sentido o en otro, pero ha funcionado- y es uno

de los institutos que han transformado nuestro sistema constitucional de sistema representativo en sistema semirrepresentativo o semidirecto.

El proyecto de ley permite -a mi juicio, correctamente- la participación de los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía que residan en el extranjero a participar en los referendos del artículo 79 y, asimismo, permite su participación en los plebiscitos. Y lo hace bien, porque en el Uruguay lamentablemente se ha confundido el concepto de referéndum con el de plebiscito y se le llama plebiscito al referéndum, lo cual es un disparate. Los únicos plebiscitos que existen en la Constitución uruguaya son los del artículo 331 para la reforma de la constitución. No tiene nada que ver el plebiscito con el referéndum. Y, acertadamente, este proyecto de ley prevé la posibilidad de que los ciudadanos uruguayos que residan en el extranjero en ejercicio de la ciudadanía puedan participar, por tanto, en los plebiscitos de reforma constitucional como pueden participar en los referendos revocatorios de leyes.

Hay un problema que no ha sido resuelto por este proyecto y que quedará para el futuro. La solución no tiene por qué estar incluida en esta iniciativa; quizá en el mañana haya que dictar una ley especial. Me refiero a los referendos en materia municipal, que no están incluidos en este proyecto, pero que sí figuran en la Constitución. El artículo 304 establece: "La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará" -no establecerá- "el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales [...]". Esta reglamentación fue hecha por los artículos 74 a 79 de la Ley Orgánica Municipal de 1935.

Para ser coherente con la filosofía que informa este proyecto de ley, habrá que prever la forma de participación de los ciudadanos del departamento en ejercicio de la ciudadanía en los referendos municipales; quizá deberá hacerse en algún proyecto futuro, para no entretener la aprobación de esta iniciativa.

Otro problema que quedaría pendiente es la participación en los casos de iniciativa popular, tema que este proyecto no encara y que también tiene una base constitucional. Un primer caso de iniciativa popular figura en la parte final del artículo 79 de la Constitución y tiene relación con los referendos revocatorios, en los que hay una etapa preliminar que es una iniciativa popular. Creo que no hay derecho a excluir del ejercicio de la iniciativa popular previa al referéndum - además, sería irregular hacerlo- a los ciudadanos con ejercicio de la ciudadanía que viven en el extranjero. Este es un tema absolutamente novedoso que deberá ser estudiado adecuadamente en un futuro proyecto de ley.

Asimismo, debemos tener en cuenta la iniciativa popular en materia municipal. El segundo inciso del artículo 304 de la Constitución establece: "También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar" -es decir que no solo podrá reglamentar- "la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental". Esto está previsto en la ley, pero, que yo recuerde, nunca ha sido aplicado en la práctica en la vida municipal en el Uruguay. Pienso que habría que resolver este aspecto en un futuro proyecto de ley, con los mismos presupuestos constitucionales de la presente iniciativa.

El siguiente tema es si el procedimiento para la votación que establece este proyecto de ley es correcto o no. En principio, creo que es correcto; podría hacerse alguna salvedad de carácter

menor, pero es correcto. El problema más difícil es cómo resolver el voto de los uruguayos que viven en el extranjero con la ciudadanía en ejercicio, pero que están referidos -al igual que los que viven en el país- a un solo departamento, ya que en nuestra legislación actualmente no hay -antes sí lo había- voto interdepartamental. La forma empírica en que resolvió este problema este proyecto de ley es aceptable. De todos modos, creo que sobre este punto de tecnicismo electoral podría ser útil el asesoramiento de los órganos electorales; se trata de una parte operativa electoral sobre la que confieso que no soy especialista.

Antes de resumir mis conclusiones quiero decir 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 casi la única democracia que niega en los hechos -no por el sistema constitucional- el voto a sus ciudadanos que viven en el extranjero. Todos los grandes modelos constitucionales -con elogios o con críticas- reconocen y establecen el procedimiento para el voto de sus ciudadanos en el extranjero. Es el caso de Francia, España, Italia, Estados Unidos, Inglaterra, Argentina, Chile, Brasil. Es decir que somos una excepción. A veces ser la excepción nos enorgullece -como en otros casos en Uruguay-, pero en este caso no, porque es una excepción discriminatoria y violatoria de la Constitución, que castiga a los ciudadanos uruguayos que están en el extranjero, que muchas veces se han ido del país por causas políticas, económicas o culturales y no se les puede culpabilizar quitándoles en los hechos el derecho al voto.

Mis conclusiones son las siguientes. En primer lugar, los ciudadanos uruguayos en ejercicio de la ciudadanía que residan o se encuentren en el extranjero tienen constitucionalmente derecho a votar en las elecciones nacionales y departamentales y en los actos de referéndum y plebiscito. A igual conclusión debe llegarse en cuanto a la iniciativa popular ante el Poder Legislativo.

En segundo término, para hacer efectivo este derecho no se requiere una reforma constitucional.

En tercer lugar, la ley tiene aptitud jurídica para establecer el procedimiento y la forma de hacer efectivo este derecho.

En cuarto término, para la aprobación de esta ley no se requiere mayoría especial en las dos Cámaras.

En quinto lugar, no es constitucionalmente preceptiva la opinión previa de la Corte Electoral respecto del proyecto a consideración del Poder Legislativo. Sin embargo, puede opinarse -como yo lo creo- que es conveniente o útil tener una opinión de los órganos electorales.

En sexto término, es correcto calificar a este proyecto de ley como reglamentando o regulando el voto epistolar; sería un craso error calificarlo como voto consular.

Por último, el procedimiento que establece este proyecto de ley para el ejercicio del derecho constitucional que regula, en principio me parece correcto. Sin embargo, pienso que podría merecer algunas rectificaciones técnicas para hacerlo más adecuado en su efectividad a la legislación electoral general.

Esto es todo cuanto quería expresar. Estoy a las órdenes para cualquier pregunta que me quieran formular.

SEÑOR LORENZO.- Agradezco la comparecencia del profesor Gros Espiell en la Comisión.

Quiero hacer una precisión discrepante con respecto a la enfática afirmación del profesor en cuanto a que el régimen uruguayo sea una excepción excepcionalísima de los regímenes internacionales. En general, se establecen mecanismos para la emisión del voto en forma epistolar, pero son muchísimos los países, como por ejemplo Alemania, que restringen el voto epistolar a funcionarios que están encomendados en el exterior por los respectivos Gobiernos. O sea que esa generalización no es tal.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Aclaro que no hablé de un caso único sino que dije que era una posición minoritaria. Respecto de la legislación alemana, hace muchos años, en 1962, yo ya había escrito un trabajo sobre el voto de los funcionarios diplomáticos, sosteniendo que era absurdo el régimen uruguayo en virtud del cual los diplomáticos que obligatoriamente están cumpliendo funciones en el exterior no votan.

SEÑOR LORENZO.- Estamos de acuerdo.

Por otra parte, como el profesor abogó inicialmente por una interpretación literal de la Constitución -creo que hay que ir más allá y hacer una interpretación lógico sistemática- quería preguntarle cuál era su opinión sobre lo regulado en el artículo 78, por el que se habilita a votar a los que no son ciudadanos si tienen quince años de residencia. En función de los conceptos que manejó, limitados a que ser ciudadano es lo que da derecho al voto, en consecuencia, si todo ciudadano debe votar y también los que están en el exterior, ¿cómo armonizamos eso con el hecho de que gente que no está en el exterior, está acá, y no es ciudadano pueda votar?

SEÑOR GROS ESPIELL.- Este artículo 78, como es obvio, es una norma excepcionalísima, surgida en 1934, que rompió una tradición del derecho nacional uruguayo de 1830 y 1918.

Estos no son ciudadanos sino extranjeros que, además, no tienen ciudadanía y que por el hecho de residir en el país durante un período más amplio que el requerido para pedir la ciudadanía legal y cumplir otras condiciones, pueden votar. Ahora bien: estas personas, que no son ciudadanos, si no están en el país, evidentemente, para mí no tienen derecho. Por eso los excluyo y creo que la ley no se refiere a ellos; están bien excluidos; es un régimen excepcional.

SEÑOR LORENZO.- Me parece que allí la Constitución consagra un concepto que es el de estar en el país para otorgar el derecho a voto, no la ciudadanía; obviamente, el derecho a voto es inherente a la ciudadanía. En este caso, tiene derecho a votar porque el residente sufre las consecuencias de los buenos o malos Gobiernos.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Coincido con usted, pero esa conclusión se aplica solamente a estas personas que no son ciudadanos, no a los que lo son.

SEÑOR LORENZO.- El doctor Gros Espiell explicó en forma muy detallada los alcances del artículo 81, pero en mi opinión se refiere a aquellos que tienen la ciudadanía natural - no a los que la hayan perdido; es la hipótesis que manejó el profesor y también es correcta-, por ejemplo, aquellos que nacieron en el extranjero, pero por ser hijos de uruguayos, lo son por el solo hecho de avecinarse e inscribirse. No se refiere, como usted explicó, a quienes la tienen suspendida o perdida y con avecinarse la recuperan. Quería hacer esa precisión.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Correcto.

SEÑOR LORENZO.- Por otra parte, quiero referirme al artículo 80. Se me plantean algunas situaciones prácticas difíciles. Un ciudadano que comete un delito en el extranjero, donde es procesado y penado -por un concepto de territorialidad de la ley penal-, por esta interpretación que usted da al texto constitucional, no estaría impedido de votar porque no está "legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría", porque eso refiere al régimen nacional. Entonces, una ley que establezca el voto en el extranjero, como este proyecto que estamos analizando, debería reglamentar estas situaciones, porque se puede dar la paradoja de que un ciudadano uruguayo que está aquí procesado, como bien establece la Constitución, tenga la ciudadanía suspendida, pero alguien que lo esté en el extranjero, como no está bajo nuestro régimen jurídico, pueda votar y, entonces, mande el voto por carta desde la prisión de Sing Sing, por ejemplo.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Es una hipótesis muy interesante que creo que la doctrina uruguaya nunca había analizado hasta ahora.

Creo que, como usted dijo correctamente, hay que partir de que los casos del numeral 2° -la condición de legalmente procesado- y del numeral 4° -condición de legalmente condenado- del artículo 80 de la Constitución se refieren nada más que a los procesados o condenados por la Justicia uruguaya, no por un órgano judicial extranjero. En consecuencia, si un ciudadano uruguayo fuera procesado o condenado en el extranjero por un tribunal extranjero, si no hubiera previsión legal, podría votar, de acuerdo con el sistema del proyecto que está a consideración. Pero se me ocurre que esa situación deberá ser encarada en el futuro, así como un caso que lógicamente no pudo tener en cuenta la Constitución ni este proyecto: el caso de los tribunales penales internacionales. Si un ciudadano uruguayo comete en el Congo un delito de lesa humanidad y es procesado y condenado por un tribunal penal internacional, ¿podrá votar en el Uruguay? Creo que no debería, pero eso deberá resultar de una norma legal que encare esta situación.

SEÑOR LORENZO.- Es evidente que hago estas preguntas porque mi opinión es que en el contexto y en el texto de la Constitución hay elementos suficientes como para interpretar que la Carta no es tan contundente como el profesor ha manifestado en el sentido de que el voto de los ciudadanos en el extranjero sea "de cajón" por las regulaciones.

Al final de su exposición, el profesor se refirió a los procedimientos de ejercicio del voto, estableciendo algunas dificultades prácticas que me parecen muy de recibo. En la medida en que su opinión respecto de las mayorías requeridas para la aprobación de este proyecto fue tan enfática y clara, me gustaría que me explicara por qué esos procedimientos no encuadran dentro

de lo establecido en el numeral 7° del artículo 77, que se refiere a "[...] las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral [...]".

SEÑOR GROS ESPIELL.- De la Corte Electoral.

SEÑOR LORENZO.- La Corte Electoral dicta los procedimientos del voto.

¿Cuáles son las hipótesis en las cuales se precisan dos tercios de votos? El requerimiento de mayorías especiales para este tipo de regulaciones legales, más allá de lo establecido en la Constitución, no puede estar restringido exclusivamente a las garantías determinadas en el artículo 77, porque entonces no se precisaría una ley, sino que ya estaría regulado. Se trata de mayorías especiales establecidas para que exista un amplio consenso en la elaboración de leyes que determinan procedimientos: formas de votar, el voto secreto, la representación proporcional y ciertas condiciones físicas necesarias para la emisión del voto en un lugar en el que esté garantizada la libertad de elección. Se establecen mayorías especiales porque este país tuvo otras épocas en las que ni ley había para votar, y un partido que usted quiere mucho, y yo también, luchó para que eso se estableciera de esta manera.

También estableció trabas para que esto se pudiera modificar, es decir mayorías especiales. Entonces, llegar a una interpretación restrictiva de los dos tercios exigidos en el numeral 7° del artículo 77 deja la piedra libre para que mayorías circunstanciales -como son todas- hagan una modificación sin contar con mayorías especiales.

Como el profesor fue enfático al decir que hay que interpretar ese numeral a título de excepción, me gustaría que diera algún ejemplo de tipos de regulaciones que requieren esa mayoría, porque si no, me quedo vacío. Por un lado, tengo mayorías simples para gastos, presupuestos y orden interno de las mismas y, por otro, mayoría absoluta para regular el voto secreto obligatorio -creo que en este caso es restrictivo- pero, ¿qué sucede en cuanto al procedimiento y a las garantías de sufragio y elección? Si esta ley no establece regulaciones respecto a estos temas, no sé qué otra la puede establecer.

¿Cuáles son los casos en los cuales, con esa interpretación restrictiva, se requieren dos tercios? Además, usted dice que eso está regulado en el artículo 77.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Por ejemplo, una ley que estableciera que el voto secreto no requiere un cuarto secreto para emitir el voto.

SEÑOR LORENZO.- Esta lo establece. Para emitir el voto epistolar no se requiere un cuarto secreto.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Pero asegura el voto secreto sin cuarto secreto. Sigo pensando igual, aunque estoy completamente de acuerdo con usted en cuanto a lo que significó la lucha histórica por las garantías del sufragio. Recuerdo aquella frase maravillosa de Washington Beltrán cuando informaba el proyecto de reforma de 1918. Decía que la reforma se justifica por dos conceptos: el voto libre y el municipio autónomo. El voto libre supone las garantías del sufragio y por eso no se dejaron libradas a la ley sino que se

establecieron en la Constitución y la reglamentación de las garantías requiere dos tercios de votos. Para mí, esto de dar el procedimiento para que quien tiene un derecho a votar lo ejerza no es una garantía de sufragio, no entra en la definición que da el artículo 77, cuando establece: "Esta mayoría especial regirá solo" -es importante tener en cuenta la autorización de la palabra "solo", porque es restrictiva- "para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales". Según mi interpretación, esto no está tocado por el proyecto de ley.

SEÑOR LORENZO.- Quiero que conste que más allá de las discrepancias -mis preguntas apuntan a aspectos discrepantes-, quiero manifestar mis respetos al profesor, el agradecimiento por comparecer aquí y mi aprecio por transitiva, porque tenemos un amigo en común que es el doctor Carlos Mata.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Muchas gracias.

Quiero agregar que el año pasado hubo un debate en la Universidad de la República sobre este tema en el cual intervinimos Gerardo Caetano, Constanza Moreira, Óscar Botinelli y yo. Con matices sostuvimos el mismo criterio los cuatro, pero Botinelli hizo una intervención excelente, con un gran tecnicismo en materia de cómo hacer posible que este derecho se ejerza en un sistema electoral como el uruguayo en el cual no hay voto departamental, con las dificultades que ello implica. No sé si la Comisión ha escuchado al profesor Botinelli. A mi juicio, sería conveniente que se escuchara la opinión técnica de la Corte Electoral y si esta está dividida, como es el caso actual, habría que escuchar los diferentes puntos de vista de la mayoría y de la minoría.

SEÑOR SALSAMENDI.- En algún caso el tema no estuvo centrado en las mayorías requeridas sino en un punto con el que usted comenzó su exposición y que tiene que ver con el hecho de que no existiría la necesidad de una reforma constitucional. Quienes plantean esa necesidad, entre otras cosas hacen hincapié en el artículo 1º de la Constitución. Quisiera conocer su opinión al respecto.

SEÑOR GROS ESPIELL.- El artículo 1º, sobre todo después de la reforma de 1918, no tiene aplicación al tema que se está considerando. En la Constitución de 1830 el artículo 1º establecía: "La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos dentro de su territorio". En 1918, luego de un debate sumamente interesante en el que se citó la opinión de Juan Bautista Alberdi y la Constitución argentina de 1853 y de 1860, si no me equivoco, por moción originaria de Alfredo Vázquez Acevedo -una de las figuras más importantes y de mayor peso político y doctrinario del Uruguay, autor además del artículo 5º de la Constitución uruguaya; la libertad de cultos derivó de un proyecto suyo de 1918-, se cambió la palabra "ciudadanos" por "habitantes". Quiere decir que ahora no puede invocarse el artículo 1º para fundar el concepto de asociación política.

La asociación política, en un texto que ha sido muy criticado por la doctrina uruguaya, es una asociación de habitantes y no de ciudadanos. Quiere decir que los ciudadanos que viven en el

extranjero no se ven afectados por la definición de asociación política de habitante que establece el artículo 1°.

SEÑOR CÁNEPA.- En primer lugar, quiero agradecer al profesor que haya concurrido a esta Comisión. Apreciamos mucho sus opiniones así como la de otros invitados que han venido a ilustrarnos sobre este tema.

Quisiera resaltar que el profesor inició su intervención aclarando que su opinión solo iba a ser estrictamente desde el plano jurídico y que entendía que este tema debería encararse, por lo menos, en un debate jurídico y no solamente político. Obviamente, en esta Casa es difícil que los debates no se transformen en políticos aun cuando queramos llevarlos a lo jurídico en algunos momentos, pero naturalmente la esencia de esta Casa es el debate político.

Sin embargo, creo que es muy importante no perder de vista -el profesor entenderá- que muchos de los que estamos aquí, por pertenecer a los partidos políticos -ya sea de la bancada de gobierno o de la oposición- tenemos una opinión sobre este tema, aunque no definitiva. Por algo hay una iniciativa del Gobierno de impulsar este proyecto de ley.

Sin embargo, habiendo escuchado las últimas opiniones, lo que me está quedando medianamente claro es que ciertos puntos que algunos profesores pueden sostener como irrefutables, por lo menos son discutibles.

Hace un mes y medio, cuando comenzamos a discutir este tema en la Comisión entre nosotros, se sostenía casi como herejía cualquier otra posición. Hay que reconocer que el tema que ha planteado hoy el profesor Cassinelli Muñoz -que estuvo antes que el profesor Gros Espiell- es novedoso.

Me refiero al tema de la inconstitucionalidad de cualquier proyecto de ley que habilite el voto de un ciudadano en el exterior. El profesor no dejó resquicio alguno de su razonamiento o de su opinión, si bien al final dijo que iba a seguir estudiándolo y que iba a mandar un informe, porque quizás modificara -o no- su posición.

Él también sostuvo que en el caso de la hipótesis -ese es su primer problema- de que se salvaguardara ese problema y fuera constitucional, un proyecto de ley de estas características necesitaba mayoría absoluta, porque compartía con el doctor Pérez Pérez que estaba comprendido en el numeral 2°) del artículo 77 y no en el numeral 7°) del artículo 77.

El profesor Gros Espiell llega, por otro camino, a la misma conclusión con respecto a qué mayoría es necesaria. Si bien esto no adelanta la opinión actual de esta bancada de gobierno - porque la debemos discutir, ya que además de razones estrictamente jurídicas también hay razones políticas-, lo que sí está claro es que sea cual sea la decisión que se tome, creo que empezamos a encontrar que por lo menos es discutible desde el punto de vista constitucional. Por más que para unos es muy claro y para otros también, cuando digo que es discutible es porque hay más de una opinión; no hay unanimidad o solo una voz discordante, sino que empezamos a encontrar opiniones de prestigiosos juristas -más de uno, y de distintas acepciones- que comienzan a ver que en el caso de que salváramos el tema constitucional -que es la opinión

solamente de alguien que escuchamos-, por lo menos sería interesante ver el tema de la mayoría necesaria.

Más allá de que hay un interés del Gobierno de que este proyecto salga con el mayor consenso y la mayor amplitud posible, porque una reforma de estas características necesita alcanzar los acuerdos más importantes, tanto dentro del partido de gobierno como en la oposición -reitero, eso es lo deseable y querido por esta bancada de gobierno-, para mí hay dos puntos a resaltar de la intervención del profesor Gros Espiell, que fue muy clara, con un razonamiento muy característico, muy lógico, construyendo ladrillo tras ladrillo para llevarnos a las conclusiones.

Él dijo que está claro que el ciudadano, por ser ciudadano, tiene derecho a voto y que como no está incluido dentro del artículo 80 el irse del país como una de las causales de suspensión de la ciudadanía -ya lo habíamos debatido antes-, estamos todos de acuerdo con que el derecho lo mantiene. Acá tenemos un problema de ejercicio del derecho, no del derecho en sí.

No he escuchado opiniones, ni aquí ni en otro ámbito, de que alguien discuta que un ciudadano pierde su calidad de ciudadano o se suspenden sus derechos como ciudadano por traspasar las fronteras nacionales. Eso no es así. La suspensión de la ciudadanía, o en todo caso la pérdida -hay confusión entre nacionalidad y ciudadanía, que bien explicó el profesor Gros Espiell- es por otras razones.

Si bien yo estoy a favor de lo que dice el profesor Gros Espiell, creo que sería bueno que lo aclarara. Cuando uno empezó a estudiar esto -por más que el legislador no es especialista en derecho, trata de estudiar un poco, escucha distintas opiniones y, obviamente, empieza a comprender; además, como ya lo estudió en la Facultad, ahora lo refresca- pudo apreciar que hay algunas confusiones entre distintos conceptos que atienden a cosas distintas.

Por ejemplo, el señor Diputado Lorenzo ha sostenido -no solo frente al profesor Gros Espiell, sino en otras oportunidades; y es muy atendible porque generalmente cuando el Diputado interviene dice cosas que a uno lo hacen reflexionar- que es evidente que ese artículo, el 78, es especialísimo. Comparto que es una excepción muy clara y que tiene una razón histórica.

Además, el profesor nos ha traído -en casi todos los artículos que ha citado- la razón de cuándo apareció ese artículo y en qué reforma constitucional aparece, porque si bien la Constitución es una letra fría, también tiene una razón histórica y condiciones por las cuales se dieron determinadas circunstancias. El profesor es muy claro al explicar por qué se dio y qué significaba.

Es verdad que si uno lee el artículo 78 puede entender que el señor Diputado Lorenzo tenga cierta razón. El derecho al sufragio es inherente a la ciudadanía, pero existen posibilidades de votar sin ser ciudadano y, por lo tanto, él podría interpretar -creo que es su razonamiento- que existe una arquitectura. Una cosa es ser ciudadano y otra cosa es la arquitectura que tiene la Constitución nacional para la emisión del voto, que es el punto central -no el único- del señor Diputado Lorenzo...

(Interrupción del señor Representante Lorenzo.- Dialogados)

—En el entendido de esa posición en cuanto a que habría una especie de separación entre la arquitectura que tiene la Constitución para la emisión del sufragio y la ciudadanía -es decir, no estaríamos discutiendo el derecho del ciudadano de emitir su voto o a ejercer el derecho al voto, esté acá o en el exterior-, lo que se puede sostener es que la Constitución prevé una arquitectura tal para la emisión del sufragio que si no se está en Uruguay, en territorio nacional, esa arquitectura de la Constitución no prevé otro mecanismo para la emisión del voto

Estoy resumiendo; quizás lo interprete mal, porque no tenga la capacidad de otros para expresarlo. No comparto esta posición pero quisiera que el doctor Gros Espiell pudiera dar su opinión con respecto a esta interpretación de la arquitectura constitucional.

SEÑOR SALSAMENDI.- Quisiera formular una simple pregunta. En realidad, es una consulta, aunque no en la línea en la que el profesor vino planteando el tema. Sinceramente, quisiera conocer su opinión porque he visto trabajos que recogen este planteo. Me refiero al artículo 322, en la Sección referida a la Justicia Electoral, a la existencia de la Corte Electoral y a sus facultades. El artículo dice: "Habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades, [...]". Luego dice: "[...] Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales. [...]".

Quiero ser sincero: Se lo pregunto porque he visto planteos, particularmente de quienes se dedican al derecho desde la perspectiva más estrictamente electoral, que partiendo de la constitucionalidad del planteo entienden que esta es una materia que está incluida o puede llegar a estar incluida directamente en el literal A) del artículo 322. Se lo pregunto expresamente porque esta es una opinión que ha sido reiteradamente sostenida por algunos juristas.

SEÑOR GROS ESPIELL.- La interpretación del párrafo A) del artículo 322: "Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales", puede tener una interpretación restringida o una interpretación amplia, teniendo en cuenta toda la sistemática del texto constitucional. Me inclino por la interpretación sistemática de todo el texto constitucional. Es decir: la Corte actúa en todo lo relativo a los actos y procedimientos electorales de acuerdo con el sistema constitucional, sin lesionar las competencias que puedan tener otros órganos constitucionales, tal como prevé la Constitución. Una interpretación ilimitada del artículo 322 podría llevar, incluso, a negar la posibilidad de que por ley se regularan los procedimientos electorales; esto sería absurdo y estaría en contra de toda la tradición uruguaya en la materia.

Sin embargo, en un coloquio en la Facultad de Derecho se llegó, no a afirmar en términos radicales, pero sí a plantear, a dejar sobre la mesa, que el voto de los ciudadanos uruguayos en el extranjero ni siquiera requería ley. Es decir que hemos bajado: no se requeriría Constitución y tampoco ley.

En un primer enfoque del tema quizá podría decirse que la Corte Electoral puede reglamentar el voto de los uruguayos en el extranjero y no se requiere ley. Me parece que esta interpretación es excesiva. Yo, que descarto que sea necesario una reforma constitucional, sostengo hoy que se requiere ley para regular ese problema. Que la ley sea buena o mejorable, es otro problema.

(Apoyados)

SEÑOR ZAVALA.- Voy a realizar preguntas que no son jurídicas; simplemente quiero conocer la opinión de nuestro invitado sobre algunos puntos.

¿Usted considera que los ciudadanos que "sufren" -entre comillas- los Gobiernos son solo los que residen dentro de los límites de la República?

SEÑOR GROS ESPIELL.- Creo que sufren o gozan todos, aunque en diferente forma.

SEÑOR ZAVALA.- Hice esa pregunta porque ese término se utilizó mucho para caricaturizar el debate.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Incluso se utilizó en mi familia.

SEÑOR ZAVALA.- Hoy se ponía el ejemplo de una colonia de uruguayos en Nueva Zelanda. No sé si en ese país los ciudadanos legales o los residentes de mucho tiempo tienen derecho a votar; supongamos que no lo tienen. Si nosotros no les damos derecho a votar en Uruguay y tampoco lo tienen en el lugar en el que residen -fundamento que sostienen quienes dicen que tienen que votar solo los que están aquí-, esos ciudadanos estarán ajenos al régimen democrático del mundo: no pueden decidir en ningún lado: ni en Nueva Zelanda, porque no tienen derecho -no importa los años de residencia- ni en Uruguay.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Se transforman en parias políticos.

SEÑOR ZAVALA.- Exactamente. Están aislados; viven en una dictadura mundial donde alguien más decide sobre ellos. La solución sería tener un gobierno global donde todos podamos votar sin importar dónde estemos, pero por ahora estarían aislados.

Por otra parte, si se estableciera un Parlamento del MERCOSUR -lo que va a suceder tarde o temprano- sería razonable que los uruguayos que viven en Buenos Aires pudieran votarlo. Sería bastante ridículo que votaran el Parlamento del MERCOSUR en Buenos Aires y no pudieran votar allí el Parlamento uruguayo.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Habrá que ver lo que establezca ese futuro tratado.

SEÑOR LORENZO.- Quiero hacer una aclaración en virtud de la intervención del señor Diputado Zavala respecto a la caricaturización. Las expresiones en ese sentido no fueron para caricaturizar nada. El argumento es -lo dijo el profesor Cassinelli Muñoz al inicio de su exposición- que los que sufren el mal Gobierno o gozan el buen Gobierno son aquellos que residen en el ámbito territorial en el cual el Gobierno tiene potestad de dictar normas y gobernar.

SEÑOR ZAVALA.- No quise agraviar al señor Diputado ni al doctor Cassinelli Muñoz. Creo que el debate público del tema ha caricaturizado las posturas. La expresión "los que

sufren el Gobierno" -en general se hace referencia a los que sufren y no a los que lo gozan- se ha utilizado como para decir que los que están acá tienen más derecho.

Quería tener la opinión del doctor Gros Espiell sobre este punto concreto porque, independientemente de las valoraciones constitucionales o legales, el fondo del asunto es si entendemos que la ingeniería constitucional deja entrever la idea de que solo pueden opinar los que están dentro del territorio. Esto va más allá del debate legal; mi intención es tratar de entender cuál fue la idea de los legisladores cuando hicieron la Constitución. En mi opinión, esa no es la intención. Por eso creo que, independientemente de la interpretación concreta, debería haber una posición colectiva a nivel legislativo interpretando que esa no es la intención. Lo que me interesa dejar sentado es que la intención no es que solo decidan los que están dentro del territorio.

SEÑOR CÁNEPA.- En mi intervención anterior puse de manifiesto el divorcio que hacen algunos entre la arquitectura del derecho a la emisión del sufragio y la ciudadanía. Quería conocer la opinión del profesor sobre este tema. Sé que no me contestó porque otros compañeros formularon preguntas después que yo y, seguramente, la mía se le pasó por alto.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Es muy difícil hacer una teoría general en el Uruguay sobre ese tema. ¿Por qué? Porque la Constitución uruguaya ha sido y es el fruto de sucesivas modificaciones que se han ido sumando y superponiendo unas a otras. Desde 1934 no hay un análisis de la Constitución desde el artículo 1º al 332. Quiere decir que hay enorme cantidad de incoherencias, falta una estructura sistemática y es muy difícil la interpretación terminológica. Por ejemplo, ¿es lo mismo voto que sufragio? Como se incluyeron en diferentes momentos históricos, cabe la duda.

En cuanto al problema concreto que se plantea sobre el voto o el sufragio de los ciudadanos naturales o legales que no tengan suspendida la ciudadanía ni la hayan perdido y el voto de los extranjeros no ciudadanos, nunca ha sido dilucidado claramente en el Uruguay. Enfrascarnos hoy en ese problema en función de este punto concreto, me parece un error, porque hoy no se está discutiendo si los electores no ciudadanos -como los llamaba Jiménez de Aréchaga- deben o no votar si se van porque si se van dejan de ser electores -a mi juicio la respuesta es claramente que no-; me parece imposible entrar a la sistemática de la Constitución. Lo que hay que hacer es afirmar una tesis u otra porque para mí la idea es clara, pero comprendo que es perfectamente lógico, normal y loable que existan diferentes interpretaciones constitucionales. Se trata únicamente del derecho a votar -prefiero usar la palabra "votar"- en las elecciones nacionales y municipales, en los actos de iniciativa popular -lo que no está previsto en el proyecto de ley-, de referéndum y plebiscito de los ciudadanos, sean naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía.

El otro es un lindo tema para un seminario, pero no afecta para nada el actual proyecto de ley. En cambio, como dije en mi exposición, creo que este proyecto, en caso de ser aprobado, necesitará ser complementado en el futuro, encarando temas que hoy no están, como la participación en la iniciativa popular nacional y municipal.

SEÑOR CÁNEPA.- Agradezco la respuesta.

Aclaro al profesor que le estaba trasmitiendo esto porque quería conocer su opinión sobre algo que yo comparto, pero seguramente él lo iba a fundamentar mucho mejor.

SEÑOR GROS ESPIELL.- Cuando al comienzo de mi exposición dije que quería encarar el tema jurídicamente y no desde el punto de vista político no fue porque desconociera la incidencia política del tema, que no es hoy la misma de ayer. En varios artículos que escribí sobre esto recordaba que elecciones realizadas en 1920, 1925, 1926, 1927 y 1928 podían haber sido decididas por la participación de los blancos que vivían en Buenos Aires. Es decir que no hay que encarar el tema con la realidad política de un momento sino en función de la permanencia de un régimen constitucional y del régimen de ciudadanía.

SEÑOR PRESIDENTE.- Profesor: ha sido un honor tenerlo hoy aquí y le agradecemos enormemente su presencia.

Se levanta la reunión.

▶▶▶ Carátula versión

▶▶▶ Trámite Parlamentario



Comisión de Constitución,
Códigos, Legislación General y
Administración
Carpeta N° 35 de 2005

Versión Taquigráfica N° 122 de
2005

CIUDADANOS QUE RESIDAN EN EL EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

Se regula el ejercicio del derecho al voto

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 8 de junio de 2005 (PM)

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Jorge Orrico.

MIEMBROS: Señores Representantes Álvaro Alonso, Gustavo Borsari, Diego Cánepa, Luis Alberto Lacalle Pou, Edgardo Ortuño, Javier Salsamendi y Daisy Tourné.

DELEGADO

DE Señor Representante Germán Cardoso.

SECTOR:

ASISTEN: Señores Representantes Washington Abdala y Beatriz Argimón.

INVITADOS: Señores profesores doctores Miguel Ángel Semino, Martín Risso Ferrand y Ruben Correa Freitas.

SEÑOR PRESIDENTE (Orrico).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene mucho placer de recibir al doctor Miguel Ángel Semino -de cuyos méritos académicos no voy a hablar en este momento-, quien ha sido invitado para informarnos acerca del proyecto de ley relativo al voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior.

SEÑOR SEMINO.- Señor Presidente, señores Diputados: en primer lugar, es un gusto y un honor que esta Comisión se haya dignado a pedir mi opinión técnica sobre este asunto. Cuando uno está un poco ajeno al mundanal ruido y jubilado, estas cosas le dan una inyección de "juvencia". Por eso les agradezco doblemente.

Sin perjuicio de quedar a las órdenes de los señores Diputados por si entienden conveniente hacerme alguna consulta, me voy a permitir leer una pequeña página que escribí y que fue publicada cuando este proyecto se llamaba de voto consular, como el señor Presidente recuerda en una de las versiones taquigráficas; ahora se denomina de voto epistolar. Como decía, redacté algo que fue publicado en noviembre del año pasado, y también hay un agregado cuya razón explicaré después. De manera que no improviso opinión sino que, en su momento, estudié el tema.

El artículo 1º de la Constitución establece: "La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio". Esta antigua norma - proviene de 1830 y fue modificada en 1918, sustituyéndose "ciudadanos" por "habitantes"- se inspira en la concepción rousseauiana, que fue recogida en la Constitución de Massachusetts y que compartía Artigas, acerca de que el Estado es una asociación de individuos basada en un pacto o contrato mediante el cual todo el pueblo pacta con cada ciudadano y cada ciudadano lo hace con el pueblo entero. De esa manera, el individuo miembro de esa asociación adquiere una doble calidad: la de ciudadano, que le permite participar de la voluntad común o general que ha de regir la asociación, y la de súbdito, que lo hace sujeto pasivo de las normas creadas por aquella. Por lo tanto, residir en el territorio del país es la condición ineludible para que el individuo pueda ser al mismo tiempo ciudadano y súbdito. Son los "habitantes" de la República los titulares de derechos y obligaciones, según los artículos 7º y concordantes de la Constitución, o sea, los artículos 10, 30, 44, 45 y 53.

Habitar es lo mismo que vivir o morar -según el diccionario de la lengua-, y quien lo hace fuera del país se coloca al margen de nuestra asociación política. Los compatriotas que viven en el extranjero no están sujetos a las mismas normas jurídicas que aquellos que no se fueron del país. Sus derechos -en sentido amplio- no se ven afectados de igual manera por las decisiones que se tomen en el país del que se han alejado. Permitir que estas personas elijan nuestros gobernantes - Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Gobiernos Departamentales- significa reconocerles la potestad de crear un orden jurídico al cual no van a quedar ligados; tendrían derechos pero no deberes u obligaciones. El principio constitucional de igualdad -artículo 8º- se vería desconocido en perjuicio de quienes seguimos habitando el territorio nacional.

Como argumento coadyuvante también pueden invocarse los artículos 74, 75, 78 y 81 de la Constitución, que exigen un "avcinamiento" en el país para el reconocimiento y ejercicio de ciertos derechos, y las normas de la Sección XVIII (Justicia Electoral) que instituyen un sistema orgánico especializado, independiente del Poder Ejecutivo, para actuar en todo lo relacionado

con los actos y procedimientos electorales. Esta última parte, evidentemente, se refiere a cuando se hablaba de voto consular.

Estos eran los aspectos constitucionales. Pero me enteré por la prensa que algunos de los distinguidos colegas que vinieron a la Comisión sostuvieron alguna opinión específica sobre el número de votos necesario para establecer esta nueva modalidad. Aun cuando es muy claro que la Constitución no autoriza el "voto epistolar", el Poder Legislativo podría intentar implantarlo, modificando la actual legislación. En ese caso sería de aplicación el numeral 7º) del artículo 77 de la Carta, que exige una mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, porque -a mi modo de ver- rompe los ojos que la nueva legislación alteraría sustancialmente el sistema de garantías del sufragio hasta hoy vigente. Después me voy a ocupar del texto del proyecto de ley que se tuvo la gentileza de enviarme. Ahora bien -según he leído en la prensa-, se ha sostenido que alcanzaría la mayoría absoluta -es decir, lo previsto en el numeral 2º del artículo 77- para establecer el voto epistolar. Esta tesis me parece equivocada; lo digo con los respetos debidos. En efecto, el artículo citado precedentemente impone el secreto y la obligatoriedad del voto; responde a la pregunta: ¿quiénes deben votar? Pero es obvio que antes de saber quiénes deben votar hay que determinar quiénes pueden hacerlo; dicho de otra manera, quiénes están en condiciones de votar. Entonces, todos aquellos que puedan votar estarán obligados a hacerlo. Pero insisto en que para estar obligados a votar hay que saber primero quiénes pueden hacerlo. Pueden votar, por ejemplo, los mayores de 18 años. Pero determinar quiénes pueden votar, es decir, establecer la cantidad total de electores que existen en el país - ¡nada menos que eso!- es mucho más complejo y de mayor trascendencia política que imponer la obligatoriedad del voto. La composición correcta del Cuerpo Electoral es la máxima garantía y viene antes que otras también esenciales: presencia de los delegados partidarios y escrutinio en la mesa.

Por lo tanto, llego a las siguientes conclusiones. Primero, que el llamado voto epistolar -antes llamado voto consular- es inconstitucional. Segundo, que si aún así el Parlamento se empeñase en implantarlo, la ley habilitante requeriría ser votada por los dos tercios de integrantes de cada Cámara.

Esto es lo que puedo decir en cuanto al aspecto general del problema planteado. Pero, como me fueron enviados el Mensaje del Poder Ejecutivo y el texto del proyecto de ley, me voy a permitir robarles un par de minutos para referirme a ellos, con una advertencia previa, y aclaro que es una advertencia positiva, no una amenaza. Cuando yo estudiaba Derecho Constitucional -tiempos más felices- y llegábamos a la legislación electoral, los profesores de las materias, tanto Justino como Barbagelata, nos decían: "Mañana viene un Ministro de la Corte", un Secretario Letrado o un alto funcionario. ¿Por qué? Porque Justino y Barbagelata razonaban como Sayagués Laso, que era muy celoso del derecho administrativo, pero decía: "Muchachos: el derecho jubilatorio forma parte del derecho administrativo pero yo no sé nada. Llamemos a un abogado de la Caja que podrá explicarles mejor ciertos aspectos". En realidad, sabía muchísimo. Del mismo modo, si bien la materia electoral forma parte del derecho constitucional y todos tenemos que saber algo, hay una cocina interna que -como es evidente- conocen mucho mejor los funcionarios, ya sea los letrados o aquellos que tienen la baqueta de haber estado años y años en el ejercicio de esa labor, como el señor Pesqueira, a quien he visto accidentalmente y con quien he hablado. Por lo tanto, tengo la prudencia de no inmiscuirme en aspectos demasiado precisos de este proyecto

de ley; simplemente, voy a hacer dos comentarios en el mismo orden en que hice los anteriores, porque me parece que es la mayor objeción que se puede plantear.

Se ha dicho -creo que fue el doctor Pérez Pérez- que este proyecto cumplía con la obligación de imponer la obligatoriedad del voto, pero da la casualidad de que su artículo 3º no lo hace sino que, por el contrario, permite que quienes residen fuera del territorio nacional voten o no, según se les dé la gana. Como primero tienen que mandar una constancia, si no quieren, no votan. A mi modo de ver, esto es decisivo. Es un desconocimiento o un olvido del principio de igualdad, porque resulta que los uruguayos que nos quedamos en el país estamos obligados a votar, mientras que los que están fuera del país y con sus votos van a elegir autoridades que van a dictar leyes y normas que no les van a ser aplicadas, votan solo si quieren. Es clara la inconstitucionalidad en la materia.

En segundo lugar, un aspecto que puede tener relación con el principio de igualdad, pero no es tan evidente -habría que hilar un poco más fino- es cómo se provee el ciudadano de las hojas de votación. ¿Se las pide a un familiar, o al Comité Ejecutivo de su partido? ¿Cómo se las mandan? Esa persona, para poder votar libremente, debe tener todas las posibilidades, así sea una pequeña lista del Partido Liberal o del Partido Intransigente. De lo contrario, se puede alegar que no ha tenido libertad electoral. El artículo 8º del proyecto dice que el ciudadano deberá proveerse de las hojas correspondientes a los cargos. Sin embargo, primero hay que saber de dónde saca las listas. Supongo que quienes redactaron el proyecto lo habrán pensado, o tal vez consideren que se puede subsanar un poco a la criolla. Pero lo dejo planteado.

Entonces, estimo que el proyecto es inconstitucional, sin hacer ningún juicio de valor sobre si conviene o no que los uruguayos residentes en el extranjero intervengan o no en nuestros asuntos. Sé que en muchos países existen sistemas de este tipo, como en Italia o España, cuyos representantes de diferentes sectores vienen a reclamar el voto de quienes residen aquí y tienen algunas de esas nacionalidades. Ocurre que, en general, en muchos de esos países la norma constitucional así lo establece y, además, no se ocupa exactamente de los procedimientos electorales. En nuestro caso, la Constitución se ocupa del tema y ha habido una larga historia que no voy a repetir. En algunos países eso, que es tan importante, se delega a la legislación ordinaria. He revisado las Constituciones latinoamericanas y encontré dos casos. La Constitución peruana, en su artículo 187, establece que la ley facilitará el voto de los peruanos en el extranjero. En cambio, el artículo 120 de la última Constitución paraguaya establece -por alguna razón será- que para ejercer el sufragio se requiere habitar el territorio nacional.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Semino mencionó el artículo 1º de nuestra Constitución, que habla de la asociación política de todos los habitantes, con todas aquellas modificaciones que se hicieron a la de 1830 y a la de 1917, cambiando la palabra "ciudadano" por "habitante", etcétera. ¿Usted piensa que el voto de quienes vienen desde el exterior es nulo? Podría dar muchos ejemplos, pero el artículo 90 de la Constitución dice cuáles son las calidades requeridas para ser Representante. Es cierto que también hay que tomar en cuenta el artículo 1º, pero una persona con la edad y la calificación requerida, aunque viva en el exterior, perfectamente puede ser candidato a Diputado en el Uruguay. No conozco ningún caso en que se haya dicho que una persona no puede ser candidato porque reside en el exterior.

Por último, usted dice que esto es decisivo para determinar la cantidad total de electores que existen en el país. Supongamos que los partidos se enteran de que el señor Alonso, el señor Lacalle Pou, el señor Orrico y el señor Ortuño viven en Massachusetts. ¿Eso habilitaría a que el Partido Colorado -que es el que dejé afuera- dijera en la Corte Electoral que estos cuatro ciudadanos no pueden votar porque no viven en el Uruguay? En realidad, habitantes en el sentido estricto, no son.

Aclaro que el interés de la Comisión no es debatir con nuestros invitados sino tratar de llegar a conocer su pensamiento con claridad.

SEÑOR SEMINO.- El derecho no es una ecuación de segundo grado. Entonces, para interpretarlo se debe recurrir, forzosamente, a criterios jurídicos y, sobre todo en Derecho Constitucional, a criterios políticos. En cuanto al voto nulo, pienso que la persona que vive del otro lado del charco y viene el día de las elecciones no podría votar, porque no integra la comunidad nacional, de la misma manera que uno no puede votar fuera de su departamento. No sé si la Corte o la Junta Electoral tiene elementos para controlar, porque en la Credencial no figura la dirección ni dice dónde reside la persona.

En mi opinión, lo de "habitante" es genérico. Tanto lo es quien vive permanentemente como quien reside del otro lado del charco o en Nueva Zelandia, que no vive en el territorio nacional. Uno puede venir fácilmente porque las comunicaciones son rápidas, mientras que para otro puede ser más difícil, pero stricto sensu, mi razonamiento lleva a que no puede votar.

En segundo lugar, y eso vendría con lo que usted estaba diciendo sobre la cantidad de electores; obviamente, esas personas están en el padrón electoral porque no se les da de baja. Quiere decir que eventualmente pueden venir, pero para volver a ejercer sus derechos tienen que probar la residencia, que creo que es de un año.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es correcto.

SEÑOR SEMINO.- La Ley N° 16.021 establece lo de permanecer en el país por un lapso mayor a un año. Si es inconstitucional habrá que hacer que lo declare la Suprema Corte de Justicia. Los Jueces también dan su opinión; la diferencia es que ellos son los que deciden; alguien tiene que resolverlas porque si no sería una permanente discusión y no se sabe si las resuelven bien o mal.

Aclaro que el hecho de invocar el artículo 1° de la Constitución no significa que yo tenga por él un respeto religioso. La mejor o más moderna doctrina establece que las Constituciones no tienen que dar descripciones o nociones de lo que es el Estado. Las Constituciones no son códigos doctrinarios y sería mucho más lógico que dijera: artículo 1° de la Constitución: la República Oriental del Uruguay es un Estado democrático, social, etcétera, y no dijera qué es ese Estado, porque eso va a afiliar a una teoría que en su momento fue revolucionaria y moderna pero que ya tiene más de doscientos años y que no es la más aceptada actualmente. Pero no la hemos cambiado; simplemente pusimos en vez de "ciudadanos", el término "habitantes", porque hace más de ciento cincuenta años un argentino ilustre llamado Alberdi dijo: "Pero, ¿cómo? En el Uruguay que hay tantos miles de extranjeros, les van a prohibir que se hagan ciudadanos. Esa

gente tiene dinero invertido, tiene intereses..." Eso alguien lo recogió y en el año 1918 se cambió lo de "ciudadano" por "habitante", pero se dejó el mismo concepto: formamos la comunidad los que vivimos en estos 186.000 kilómetros cuadrados.

La noción de habitante también ha sido discutida. Justino Jiménez de Aréchaga llegaba a la conclusión de que podía ser habitante el turista. Si fuera así, señor Presidente, no habría problemas para los que vienen del otro lado a votar. Si lo que opinaba Justino se aceptase legalmente, la persona que venía a votar ese día podía decir, por ejemplo: "Voy a ver que tal está el tiempo en Pocitos"; entonces, viene y vota. Justino interpretaba con mucha amplitud el término habitante, pero no es lo que ha sido más trabajado.

Por otro lado, muchas cosas de la Constitución aparecen cuando se da un proyecto equis un poco removedor, como es el voto consular o el voto epistolar; de lo contrario, sería como tantas cosas que están en la Constitución y no nos damos cuenta y que hay que meditarlo y pensarlo porque aparecen de repente. Naturalmente, quién iba a estar ocupándose de lo que es un habitante o no; sin embargo, este proyecto, que evidentemente tiene -desde mi punto de vista- una enorme trascendencia, puede cambiar los cocientes electorales. Lindo problema. Ahí tenemos un ejemplo de por qué se necesitan dos tercios de votos. Creo que la defensa de que no se necesitan dos tercios de votos es que el artículo que establece el voto obligatorio es especial frente al artículo 77, inciso 7) en un latín macarrónico "Lex specialis derogat generali". No se trata de que sea un artículo especial frente a lo general. Al lado de la obligatoriedad del voto, que vemos no surge del proyecto -entre otras cosas porque es imposible obligar a votar a gente que está en el extranjero-, están las garantías. Qué mayor garantía que la de saber cuántos van a ser los electores y cómo van a ser los cocientes electorales para acceder tanto al Senado como a la Cámara de Diputados.

SEÑOR CÁNEPA.- Quiero agradecer la presencia del profesor Semino que viene, como anteriores profesores, a ilustrarnos.

Queda claro que lo menos que podemos aceptar es que este tema es discutible. Si bien cada profesor que ha venido aquí ha sostenido, con mucha pasión y fervor, su posición doctrinaria o jurídica con respecto a la interpretación de esta ley, los absolutos podrían estar fuera de la discusión. Prestigiosos profesores han dado tesis diametralmente opuestas en varios de los puntos que trata la interpretación de la Constitución en este aspecto.

Creo que lo que debemos hacer es escuchar al profesor y hacerle preguntas y no valoraciones. Aun cuando uno opina de la ciencia del derecho, todos asumimos que hay valoraciones subjetivas previas que nos hacen valorar las concepciones que tenemos; lo dije cuando vinieron el doctor Pérez Pérez, el profesor Cassinelli Muñoz y el doctor Gros Espiell.

SEÑOR SEMINO.- Sin duda.

SEÑOR CÁNEPA.- Quiero dejarlo claro porque no quiero que lo que voy a expresar ahora sea visto como un ataque; simplemente, se parte de ese razonamiento.

He escuchado aquí con mucha atención el razonamiento del profesor Semino y hay preguntas que quisiera formular. Él hace una equiparación en la Constitución de habitante a ciudadano, de lo contrario, no cerraría su argumento en el sentido de que aquel ciudadano uruguayo que abandone las fronteras y no habite en territorio nacional no tiene derecho al voto porque deja de pertenecer a la comunidad nacional. Estoy resumiendo su razonamiento.

SEÑOR SEMINO.- Sigue siendo ciudadano; para nada pierde esa condición, lo que pierde es una de las características de la ciudadanía: poder votar.

SEÑOR CÁNEPA.- Elemento no menor y diría casi esencial: la ciudadanía.

SEÑOR SEMINO.- Pero lo puede restablecer en cualquier momento.

SEÑOR CÁNEPA.- Permítame partir de su razonamiento para hacerle una pregunta.

Usted hace una equiparación entre habitante y ciudadano; está en la versión taquigráfica y en algún momento dijo que quien se va del país deja de pertenecer a la comunidad nacional y, por lo tanto, no es ciudadano. Quizás yo entendí mal. Ahora dice: "Sigue siendo ciudadano, pero no tiene derecho al voto". Varios profesores que han venido anteriormente han sostenido que la Constitución -usted lo sabe mucho mejor que yo, sin ninguna duda- es un proceso histórico de construcción con capa sobre capa de varias reformas, que ha dejado contradicciones importantes. Todos los constitucionalistas -esto sí es pacífico en la doctrina- encontraron varias de las contradicciones conceptuales que tiene la Constitución en diferentes temas, fruto de la dinámica política de por qué razones se fueron dando las sucesivas modificaciones a la Carta constitucional que nuestro pueblo ha ido votando en el transcurso del Siglo XX. El artículo 4° dice: "La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará". Usted correctamente citó de la Sección III, De la Ciudadanía y del Sufragio, que es el corazón de lo que estamos tratando, los artículos 73, 74 y posteriores, que hablan de lo que es ser ciudadano en el Uruguay. El artículo 74 es muy claro cuando se refiere a ciudadanos naturales, pero cuando dice "avecinarse" se refiere a los nacidos en el exterior avecinándose y registrándose. Entonces, aunque vuelvan al exterior, ya con ese hecho son ciudadanos, están inscriptos y pueden volver a vivir en el exterior, pero la ciudadanía ya la tienen. Cuando vamos al famoso artículo 77 -que también es el corazón del tema- en el acápite dice: "Todo ciudadano" -estamos de acuerdo que abarca a todos los ciudadanos- "es miembro de la soberanía de la Nación, (...)" Por su parte, el artículo 4° decía: "La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará". Después señala que las leyes se elaboran a través del Poder Legislativo. Por lo tanto, como todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación -y estamos de acuerdo con que el ciudadano no pierde esa categoría por irse- y radicalmente la soberanía pertenece a los ciudadanos, son ellos los que determinan el mecanismo de darse las leyes a través de este Parlamento. En consecuencia, volviendo al artículo 77 se dice: "(...) como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.- El sufragio se ejercerá en la forma que determina la Ley, pero sobre las bases siguientes:". Este artículo establece normas constitucionales taxativas que la ley no podrá pasar por delante.

Es posible razonar que si el artículo 4º establece que la soberanía radicalmente es ejercida por la Nación, y que si todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y la Nación implica la capacidad de hacer leyes de la manera que lo establece la Constitución, a través de este Poder del Estado, uno puede inferir en otro ángulo de análisis que el ciudadano, para poder ejercer libremente la soberanía que le da la Constitución por ser ciudadano -la Constitución no establece en mi opinión si debe estar o no en el país para continuar siendo ciudadano- la única forma que tiene de manifestar su soberanía es a través del voto para elegir el órgano que dicta las leyes, que son las normas de convivencia de nuestra sociedad.

Por tanto, cuando el profesor sostiene que sigue siendo ciudadano pero pierde el derecho al voto, me pregunto si no entra en contradicción flagrante con el derecho de todo ciudadano de ejercer la soberanía que tiene por el simple hecho de ser ciudadano. Esa es la primera pregunta.

Otro artículo famoso que hemos tratado en los últimos días, el artículo 80, en su Capítulo IV de la Sección III establece por qué causales se suspende la ciudadanía. En estos días he hecho una lectura más exhaustiva por necesidades políticas y he advertido que al final del artículo 80 se expresa: "El ejercicio del derecho que otorga el artículo 78 se suspende por las causales enumeradas precedentemente". Este artículo también es taxativo; no abre la posibilidad de que sea enunciativo y de que existan otras causales diferentes a la que la propia Constitución establece en su artículo 80 para suspender la ciudadanía y en ese caso no poder ejercer el derecho al voto, que es el tema central.

Quisiera saber en qué artículo de la Constitución se basa el profesor para sostener que más allá del artículo 80 existen otras causales previstas en la Constitución para que este ciudadano no pueda ejercer el derecho al voto.

SEÑOR SEMINO.- No tengo todos los elementos de juicio, pero hay colegas que entienden que esto es inconstitucional; no sé qué habrá dicho, por ejemplo, el doctor Cassinelli Muñoz al respecto. En cuanto a si no existe una contradicción en lo que estoy diciendo, señalo que siempre es posible que existan contradicciones; a veces, uno no se da cuenta y, otras, son a propósito. Sinceramente, creo que en esto no hay contradicciones; la ciudadanía sigue teniéndose, pero hay razones de hecho y no jurídicas, que hacen que no se pueda ejercer.

En la exposición de motivos del proyecto se menciona -en una forma que no me parece muy simpática; tanto es así que la subrayé- que se trata de una posición que solo puede ser sostenida por quienes pretenden que voten solo los privilegiados. Con esto parecería que aquellos que estimamos que hay que tener medios para trasladarse al país, queremos defender el voto de los privilegiados. No es así. Nos basamos en una razón de hecho, como hay tantas como, por ejemplo, que una persona no pueda votar el día de las elecciones, aunque tenga todo los derechos, porque está paralítica.

Desde mi punto de vista, quienes están fuera del país voluntariamente u obligados -no juzgo los casos- no pueden votar porque al cruzar las fronteras nacionales han dejado de pertenecer a la comunidad política. No los hemos excluido ni transformado en parias, porque si esas personas vuelven al país, se reintegran a la comunidad política.

Lo que decimos es que al lado de estas suspensiones -hasta por delitos se suspende la ciudadanía, pero no se pierde- hay circunstancias de hecho como hay tantas en la vida. Esto nos llevaría a profundas disquisiciones filosóficas. Hay que matizar el principio de igualdad que establece la Constitución -que es uno de los que defendemos con mayor vehemencia- y, en muchas circunstancias, hay que ayudar para que se materialice en los hechos. Es obvio que algunos partidos políticos basan -es respetable- su propaganda y su accionar político en decir: "Vamos a pasar de la formalidad a la realidad", es decir, pasar de las declaraciones constitucionales a que estas se encarnen en la realidad. Siguiendo ese hilo de razonamiento, habría que pagar el pasaje a los uruguayos. De todos modos, habría una objeción: el hecho de que vengan a votar ese día y se vayan, no los hace formar parte de la comunidad nacional.

SEÑOR CÁNEPA.- Usted ha dicho algo muy importante: que hay razones de hecho y no jurídicas. A su vez, ha hablado de la comunidad política. Estoy siguiendo su razonamiento; creo que es muy interesante y quiero desmenuzarlo, inclusive, para poder aprender.

Como dijimos al comienzo, el artículo 4° de la Constitución refiere a la Nación y define muy claramente quién la integra y cuál es su alcance.

Cuando el doctor Semino dice que una persona que abandona el territorio nacional deja de pertenecer a la comunidad política, ¿también quiere decir que deja de pertenecer a la Nación? En el caso de que no deje de pertenecer a la Nación, el artículo 4° y el acápite del artículo 77 se siguen aplicando. Por lo tanto, tal como lo establece la Constitución, esos ciudadanos son los elementos soberanos de la definición de Nación. En mi concepto, la Constitución pone a la Nación en una jerarquía superior a la de la asociación o comunidad política.

El doctor Semino hizo referencia a razones de hecho y no jurídicas, y las explicó. Si no hay impedimento jurídico, sería lógico pensar que una ley podría facilitar las condiciones de hecho que hoy no permiten que esos ciudadanos voten. Como en su opinión no habría objeciones jurídicas con relación a este tema, a través de una ley generaríamos un mecanismo para solucionar un problema de hecho.

SEÑOR SEMINO.- Estoy de acuerdo con el señor Diputado Cánepa en cuanto a que el concepto de Nación es anterior a todo lo demás. Sin embargo, durante ciento cincuenta años las mujeres, que eran la mitad de la Nación, no tuvieron derechos políticos. Asimismo, los menores de dieciocho años integran la Nación uruguaya pero no tienen derechos políticos.

Decía el profesor Ernesto Renán que, desde el punto de vista sociológico, la Nación era un plebiscito cotidiano de querer vivir juntos todos los días. Para otros países la Nación está signada por la confesión religiosa. Ahora vemos el horror de Bolivia, donde hay mucha gente que cree que para ser boliviano hay que ser quechua o aymara. Es decir que hay diferentes maneras de encarar el concepto de Nación. Lo que yo digo es que aunque todos integren la Nación, jurídicamente algunos no tienen capacidad -porque no se las reconoce el derecho- de votar o de contribuir a elegir sus autoridades.

Los compatriotas están en el extranjero por una razón de hecho; quizá no fui muy claro en esto. Según el Ministerio, hay varios cientos de miles de uruguayos en el extranjero; tengo algunas dudas al respecto. Se dice que hay una importante cantidad de compatriotas en el exterior que desean votar. ¿Por qué les vamos a quitar un derecho inherente a la ciudadanía? ¿Por la mera circunstancia de que están fuera del país? La circunstancia es de hecho pero, en este caso -si dije otra cosa no es lo correcto-, el impedimento es jurídico.

Hay un artículo -que puede ser antiguo o estar desmonetizado- que establece que para actuar en Uruguay hay que estar dentro de los límites de nuestro territorio. Hay que comprender que eso era lo que tenían en mente los Constituyentes en 1830; no pensaban en el derecho internacional público o privado, en extraterritorialidad ni en soberanías internacionales.

Entonces, si se acepta mi criterio sobre el artículo 1º -creo que es el del doctor Cassinelli Muñoz-, esto sería inconstitucional. No pretendo tener la bola de cristal. Veo el problema de esa manera; lo relaciono con otros artículos que exigen la condición de vecinarse, es decir, que no les alcanzan las gestiones desde afuera sino que piden, en mayor o en menor grado, por una ley que puede ser inconstitucional o no, que la gente se vecine en el país.

Además, hay otra circunstancia que no surge directamente de la Constitución sino del proyecto, que podrá ser modificado. ¿Por qué esos ciudadanos, que conservan todos sus derechos, van a tener un tratamiento diferente del que recibimos los que estamos en el país, desconociendo de una manera clara el principio de igualdad? Nosotros estamos obligados a votar; si no lo hacemos, no nos dan el pasaporte y hasta no podemos firmar una escritura pública. Sin embargo, si esos compatriotas no votan, no les va a pasar absolutamente nada. Hay que solucionar este problema, y para hacerlo, se necesitan dos tercios de votos.

Con respecto al artículo 1º, cito al doctor Cassinelli Muñoz porque somos viejos amigos y le tengo un gran respeto. En un primer momento, me alegró mucho que coincidiéramos en este punto, pero después me enteré de que con relación a la segunda parte dijo que le había convencido el razonamiento del doctor Pérez Pérez y que para esto se necesita mayoría, aunque dijo que a lo mejor cambiaba de opinión. A veces el doctor Cassinelli Muñoz -por cuyo saber jurídico soy el primero en sacarme el sombrero- tiene ciertos razonamientos bizantinos en la discusión con sus colegas y con sus amigos. Entonces, cuando dicen que el doctor Cassinelli Muñoz piensa como uno, hay dos sentimientos. A veces uno se siente afortunado, porque es una autoridad jurídica.

Muchas veces -lo digo con el debido respeto por los legisladores blancos- hemos estudiado las opiniones del doctor Martín Etchegoyen, que era un hombre muy sabio, que entendía mucho de derecho, pero que a veces decía muchas macanas. En la Facultad se estudiaban esas cosas porque las había dicho Etchegoyen; si las hubiera dicho Miguel Semino, nadie las hubiera tenido en cuenta. Estas anécdotas de Etchegoyen las recordaba no hace mucho tiempo el doctor Gros Espiell, en la presentación del libro del Senador Correa Freitas en una Universidad.

Entonces, me reconforta que un estudioso muy dedicado del Derecho Constitucional haya dicho que esto le parece inconstitucional por este motivo. Este argumento -que para mí es el decisivo- tiene como correlato que si se permite votar a estas personas, se establece una

inconstitucionalidad de otro tipo. Me refiero a que van a votar y no van a estar sometidos a las normas jurídicas de sus representantes. Van a votar con tranquilidad y en una actitud egoísta o natural, dirán: "Voto, y si hay impuesto a la renta, no me importa; que se arreglen los que se quedan". Esto puede ser superable. Pero lo que no es superable es la objeción de los dos tercios de votos, porque todo este proyecto de ley es una modificación del procedimiento de votación.

Si quieren, no acepten mi primer argumento en el sentido de que lo más importante es que por este camino se modifica la cantidad de electores; ¡vaya mayor garantía que saber a ciencia cierta cuántos los electores tiene el país para hacer la contabilidad correspondiente para la obtención de bancas!

Con este proyecto de ley se permitirá que gente que está fuera del país resuelva sin responsabilidad y sin las garantías que establece la legislación nacional. Se me podrá decir que se hace lo posible; creo que es así.

Insisto en que no soy especialista en técnicas electorales; simplemente, estudié lo que se relacionaba de manera directa con la Constitución. De todas formas, basta que se hable de enviar sobres, fichas y demás para darse cuenta de que se trata de procedimientos electorales y de que, indudablemente, se necesitan dos tercios de votos.

Además, he leído la opinión de algunos asesores del Ministerio de Relaciones Exteriores con respecto a este tema. El doctor Korzeniak -supongo que es el hijo de mi colega, quien hubiera dicho que esto es una inconstitucionalidad enciclopédica- estima que son necesarios dos tercios de votos. Si el hijo del doctor Korzeniak por razones genéticas sabe lo mismo que el padre -que indudablemente es un gran jurista, no tengo inconveniente en reconocerlo; en una época fuimos amigos-, están bien asesorados: se necesitan dos tercios de votos.

Vuelvo a decir, para terminar con esto, que no veo una contradicción, porque no pierden la ciudadanía los señores que están fuera; tienen un obstáculo para cumplir con uno de sus derechos. Se pretende sustituir ese obstáculo -si yo sigo el razonamiento-, pero de una forma que no lo permite la Constitución.

La Constitución permite, por ejemplo, que se hagan viviendas económicas, que se establezcan precios diferenciales, que los discapacitados puedan tener preferencia en las oficinas públicas - como desarrollo del principio de igualdad-, pero no permite que para solucionar el problema de hecho que tienen los uruguayos en el extranjero, se establezca el voto epistolar.

Agradezco la invitación porque, como ya dije, es un baño de juventud que uno vuelva a ocuparse de estos temas cuando se está jubilado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos enormemente la participación y el buen ánimo con que siempre actuó el doctor Semino y, naturalmente, nos seguiremos viendo porque él sabe que en estos temas siempre nos va a importar su opinión.

(Se retira de Sala el doctor Miguel Semino)

(Ingresa a Sala el doctor Martín Risso Ferrand)

—La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el placer de recibir al doctor Martín Risso Ferrand para conocer su pensamiento sobre el voto de los uruguayos en el exterior y las dificultades que desde el punto de vista técnico y, sobre todo, desde el punto de vista constitucional esto pueda presentar.

Aclaremos al estimado profesor que en la Comisión normalmente dejamos que hable el invitado y luego se le hacen preguntas, que no tienen por objeto debatir sino aclarar su pensamiento.

SEÑOR RISSO FERRAND.- En primer término, yo soy el que agradece la invitación; es un honor estar aquí, y procuraré colaborar en algo.

Como me habían pedido que hiciera un planteo general, se me ocurrió estructurar cuatro grandes temas. Dos de ellos que han trascendido más a la prensa como problemáticos, un comentario general sobre el proyecto y, por último, algunos problemitas puntuales o menores que yo le veo, en algún caso, alguna interrogante.

El primer tema que se planteó respecto a este proyecto de ley es si es ajustado a la Constitución que votaran ciudadanos que en el momento de emitir el voto estuvieran en el extranjero. No sé quiénes han sostenido esta posición -por lo menos en la prensa no vi quiénes eran-, o sea que voy a hablar sin conocer quiénes sostuvieron esto ni cuáles eran sus argumentos. En mi opinión, no es posible sostener que haya una inconstitucionalidad en el proyecto por el hecho de que cuando se emita el voto se esté en el extranjero. Nosotros tenemos los derechos inherentes, los derechos políticos, los derechos derivados de la nacionalidad y de la ciudadanía. Son derechos humanos y, por lo tanto, se le aplican los principios interpretativos propios de materia de derechos humanos. Por ello, toda restricción a un derecho humano requiere de una excepción a texto expreso. En materia de derecho a voto las únicas excepciones que encontramos con respecto a los ciudadanos naturales y legales son las hipótesis de suspensión por los artículos 75, 80 y 81 y la hipótesis de pérdida por el inciso 2º del artículo 81; y ninguna de esas encaja en este caso. Por lo tanto, me parece que es razonablemente claro y sencillo sostener que no hay ninguna prohibición constitucional para que emita el voto una persona que se encuentra en el extranjero.

Un segundo tema, que también ha salido en la prensa, refiere a cuáles son las mayorías legislativas para aprobar un proyecto de este tipo. El tema anterior me parece muy claro, y este también lo es; y creo que es muy claro que se requieren dos tercios de votos.

El numeral 7º del artículo 77 dice: "Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, (...)". El sentido natural y obvio de la palabra elecciones es muy claro: este proyecto se refiere a las elecciones. Más adelante este numeral dice: "(.) modificación o interpretación de las vigentes, (...). Esta mayoría especial regirá solo para las garantías del sufragio y de la elección, (. .)".

Me parece muy claro que este proyecto refiere a normas que hacen a las garantías y a las formas de elección y que por lo tanto se requieren los dos tercios de votos.

Un tercer comentario general es que del artículo 77, como base del sufragio, surge expresamente la necesidad de que el voto sea secreto e, implícitamente -porque no lo dice de modo expreso la Constitución- que el voto sea libre. En forma muy sintética, que el voto sea secreto procura garantizar y asegurar la privacidad del votante; en segundo término, librarlo de todo tipo de presiones y, por último, evitar manipulaciones. Creo que aquí sí el proyecto tiene un problema de inconstitucionalidad.

Este proyecto de ley no asegura la privacidad del votante, no lo libra de presiones -puede ser presionado-, y tampoco evita o asegura que no habrá manipulaciones con el voto. El voto, además, debe ser libre, y con esto se procura asegurar que el votante disponga de todas las opciones posibles de sufragio. En primer lugar, tiene que disponer, al menos formalmente, de todas las hojas de votación, lo que no ocurriría con la persona que vota en el extranjero. En segundo término, tienen que regir plenamente todas las garantías de la Corte Electoral en materia de contralor y de penalización de los delitos electorales; lo que tampoco ocurriría en este caso. Creo, entonces, que aquí sí hay un problema de inconstitucionalidad en el proyecto.

De todas formas, creo que podría superarse esta inconstitucionalidad si en lugar de voto epistolar se hiciera un voto de tipo consular o en las Embajadas. Señalo que si se hiciera esto no sería una ley sencilla, ya que habría que adoptar una serie de previsiones bastante complejas; por ejemplo, no podría admitirse que el Poder Ejecutivo creara o suprimiera Embajadas o Consulados, ya que eso se podría prestar a una maniobra electoral para favorecer intereses políticos. Habría que asegurarse cómo van a funcionar las mesas de votación, que no es un tema sencillo, y también está presente el problema de cómo ejercerían su contralor los partidos políticos, que es algo verdaderamente complejo.

Voy a realizar ahora algunos comentarios generales. Señalo, como peculiaridad, que el artículo 1° refiere a los ciudadanos que no tengan la ciudadanía suspendida conforme al artículo 80 de la Constitución de la República. Esto está bien, pero hay dos casos más de suspensión de la ciudadanía en los artículos 75 y 81, que deberían agregarse a este artículo 1°.

También tengo algunas preguntas -para las que no tengo respuesta-, por las que podría considerarse que el proyecto es inconsistente. En primer término, ¿por qué en este proyecto se deja afuera del voto epistolar la participación en los referendos departamentales y en las iniciativas populares departamentales y locales? Si se autoriza el voto departamental, parecería razonable que se autorizara la participación en los institutos de gobierno directo departamentales.

Tampoco es claro que se esté habilitando el voto de los ciudadanos radicados en el extranjero en el caso de las elecciones del artículo 148, las elecciones anticipadas en caso de disolución, lo cual tampoco tendría mucho sentido. Y quedarían excluidas las elecciones internas de los partidos políticos, que parecería ser la hipótesis más lógica o más razonable para que votaran quienes están en el extranjero.

Otra duda o inconsistencia que genera el proyecto refiere a los institutos de gobierno directo a nivel nacional. El inciso segundo del artículo 79 prevé dos institutos de gobierno directo, que son el referéndum contra las leyes y la iniciativa popular en materia legislativa. Pero este proyecto solo habilita a los ciudadanos radicados en el extranjero que participen en el referéndum y no en

la iniciativa. No entiendo cuál puede ser la razón para esa diferenciación. Y lo mismo ocurre en materia constitucional: se habilita la participación en los plebiscitos pero no en la iniciativa popular, lo que también produce algún tipo de distorsión.

Por último, quiero señalar que el problema de las migraciones es un tema que se ha puesto de moda a nivel mundial en los últimos años, es uno de los principales asuntos en los foros internacionales y refiere a los derechos humanos; hay pronunciamientos recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. Ahora bien, la problemática de la migración, en realidad, va en sentido inverso. El problema de la migración no es que quienes migraron sigan participando políticamente en su país de origen, sino que obtengan el derecho a sufragio en el país en el que están residiendo. Señalo esto como un comentario general, ya que este proyecto no iría en la línea en la que se está analizando internacionalmente esta problemática.

SEÑOR PRESIDENTE.- Usted dijo en algún momento que todos los ciudadanos tienen el derecho al voto -cumpliendo los requisitos de la edad requerida y demás-, que no se pierde por vivir en el extranjero. Entonces, si todos los ciudadanos tienen derecho al voto, estén en el Uruguay o en el exterior y el artículo 332 de la Constitución dice que las disposiciones que establecen derechos no se dejarían de aplicar por la respectiva reglamentación, quiero preguntar lo siguiente: ¿no será que el ciudadano uruguayo, aunque esté en el exterior, tiene derecho a votar y, en consecuencia, ni siquiera es necesaria una ley? Si ya tiene ese derecho, ¿no será que lo que hay que hacer es instrumentar esto para que el ciudadano en el exterior vote?

Planteado esto desde otro punto de vista, hoy tiene el derecho en forma potencial, a tal punto que si está en condiciones de pagarse un pasaje en un avión, un buque o lo que fuera, viene y vota. ¿No será que tiene el derecho y solo falta la reglamentación?

SEÑOR RISSO FERRAND.- No tengo ninguna duda de que el derecho al voto surge del artículo 77 de la Constitución. Es decir que no tengo ninguna duda de que el ciudadano es titular del derecho. Pero se precisa una ley, porque el sufragio se ejerce de acuerdo con la ley y con las garantías constitucionales que establece la Constitución. O sea que se precisa una ley que establezca cómo se va a cumplir. Es lo mismo que pasa con la persona que está inscrita en Artigas, pero se encuentra en Rocha. Va a tener que ejercer su derecho al voto, pero tendrá que ir a Artigas. Lo mismo sucede con quien está inscrito en Artigas, pero se encuentra en Zaire: de acuerdo con la ley tendrá que viajar a Artigas, porque no se admite otra forma de sufragio.

En definitiva, es un problema de garantías del sufragio, pero estoy de acuerdo con que tiene el derecho. Se tiene derecho por ser ciudadano.

SEÑOR CÁNEPA.- Agradecemos al Decano Risso Ferrand su presencia.

Escuché con atención su exposición, que fue concisa y breve, pero contundente en los cuatro puntos que se plantearon.

Usted comenzó diciendo que no es inconstitucional el proyecto de que los ciudadanos en el exterior tengan la posibilidad de votar, por los argumentos que dio. Los juristas que han venido acá han dado posiciones diametralmente opuestas y casi todos dicen que para ellos el punto es muy claro o exageradamente cristalino, que no entienden cómo otro colega puede razonar de otra manera, etcétera; es sorprendente. Como humilde abogado, no sé si es una deformación profesional ser firmes cada vez que hablamos, pero es llamativo que todos y muy bien defiendan con ardor sus posiciones.

SEÑOR ALONSO.- Pero ha sido el más cauteloso.

SEÑOR CÁNEPA.- Sí, quizás usted ha sido el que lo ha planteado de la manera más cautelosa. Pero por cautelosa no deja de ser muy contundente y firme.

En cuanto al segundo punto, que es el que refiere a las mayorías del artículo 77, por lo que entendí de su razonamiento, se debe interpretar que este proyecto o cualquier ley que vaya a instrumentar el voto en el exterior -ya sea epistolar o consular- para usted entra indefectiblemente en el numeral 7º), en el que se dice que toda modificación o interpretación de las normas vigentes requerirá dos tercios de votos y agrega que esta mayoría "regirá sólo para las garantías del sufragio y elección"; y después habla de otros temas de la Corte Electoral, que no es lo que nos ocupa. Entonces, quisiera saber si cualquier proyecto de ley que instrumentara la forma para que esos ciudadanos ejerzan el derecho al voto pasaría por la mayoría de dos tercios de votos del numeral 7º).

Por otra parte, usted dice que el voto de los ciudadanos en el exterior no es inconstitucional -por los argumentos que no voy a repetir; tema que hemos discutido y que compartimos-, pero nos advierte de algo de fondo que también han señalado otros colegas Diputados. Usted dice que acá tenemos un problema en cuanto a la libertad del votante y de la garantía del sufragio, que debe ser secreto. En el artículo 77 se establece la calidad de secreto y obligatorio. Usted le da el alcance que interpreta -correctamente, en mi opinión- cuál es el sentido del voto secreto. Si bien la Constitución no dice que sea "libre", todos sabemos la historia política de por qué nació el voto secreto en el Uruguay: por la necesidad del ejercicio libre y consciente del ciudadano de expresar su voluntad acerca de quién debe gobernar este país.

Usted, sin embargo, agrega un tema que ya han planteado otros. Usted habla del problema del acceso o de la libertad del votante, que solo se salvaría con un cuarto secreto en una Embajada o Consulado y no en la casa de cada uno, como sería el caso del voto epistolar de los ciudadanos españoles o italianos. En mi familia conocemos eso; llegan los votos y nos reunimos a votar todos juntos. Yo comprendo ese punto.

Pero señala que no tenemos la libertad de acceso a todos los partidos o a todas las listas. Hoy en el Uruguay los partidos llevan las listas a la Corte para registrarlas. Y por los grandes problemas de estructura de los partidos es complicado llegar a las mesas de votación con las listas. Una solución que encontró el Estado fue adelantarles dinero -calculando sobre la base de los votos obtenidos en la votación inmediatamente anterior-, pero es muy claro que no todos están en un pie de igualdad, y los partidos menores, con menos dinero y estructura, no llegan a tener hojas de votación en todos los circuitos nacionales. Sin embargo, la Corte aún hoy no garantiza la

igualdad de acceso al ciudadano porque si no lleva la lista, puede encontrarse con que en el circuito no está la que iba a votar porque el partido no pudo financiar la cantidad de hojas necesarias para todos los circuitos. Y la Corte no garantiza eso. Entonces, si eso rige así en la elección nacional, no veo qué obsta a que ese problema se salvase al enviar los partidos las listas, en función de sus posibilidades. Si esto es injusto, es otra discusión, pero es como funciona hoy, y nadie ha denunciado hasta ahora que esto quite garantías a las elecciones que hemos realizado bajo este sistema, que desde luego es perfectible.

Otro problema con relación al voto consular -que comparto- es quién sería el encargado de recibirlo. Tendríamos que instrumentar una ley para que los cónsules u otros funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores tuvieran la capacidad de ser oficiales de mesa, etcétera.

Habla también del control de los partidos. Esto al día de hoy tampoco se da. Depende de la capacidad de cada partido controlar o no el voto. Es un derecho, pero no una obligación. Por lo tanto, no veo un obstáculo en función de la capacidad de los partidos para controlar eso. Si bien es un derecho, al día de hoy hay muchos que no lo ejercen porque muchos partidos no tienen la posibilidad de cubrir todas las mesas electorales cuando se va a realizar el escrutinio. Quien garantiza fervientemente eso es la Corte Electoral.

Entonces, las preguntas son las siguientes. La primera, si cree que cualquier hipótesis se aplica al artículo 7º) de la Constitución, cuando se habla del derecho al voto. La segunda, si piensa que los argumentos sobre falta de libertad y de secreto son problemas de logística sobre cómo aplicar el voto o si obsta a la posibilidad de instrumentar el voto epistolar de cualquier manera. Y la tercera, si cree que los argumentos que dio, que no se aplican hoy en el Uruguay, entran en contradicción en cuanto a las garantías en el exterior o a nivel nacional.

SEÑOR RISSO FERRAND. - Sobre la mayoría especial, ustedes saben mejor que yo que el principio general es el de la mayoría simple: mayoría de miembros presentes cuando el cuerpo colegiado tiene quórum. Las mayorías especiales siempre son de interpretación estricta; todo lo que no está comprendido dentro de las mayorías especiales entra dentro de la mayoría simple.

Las mayorías especiales que prevé la Constitución son mayorías de componentes: dos tercios y tres quintos. En el artículo 77 tenemos dos mayorías. Está la del voto obligatorio, que es mayoría de componentes; otra mayoría especial. Entonces, contesto la pregunta: no toda ley va a caer dentro del artículo 77; hay leyes que indudablemente no caen. Creo que este proyecto - independientemente de que sea constitucional o no-, así como un proyecto que reglamentara el voto consular, caería dentro de este artículo. En primer lugar, por el concepto natural y obvio de la expresión "elecciones" y, en segundo término, porque dice que esta mayoría "regirá solo para las garantías del sufragio y elección". Me parece muy claro que este proyecto -así como otro que pretendiera establecer el voto consular- se está refiriendo a las garantías del sufragio y de la elección. Sé por trascendidos de prensa que se ha sostenido -creo que fue Pérez Pérez- que este proyecto estaría comprendido en la reglamentación del voto obligatorio del numeral 2º). Creo que no, porque tendríamos una contradicción entre los numerales 2º) y 7º). ¿Es reglamentación del voto o garantía del sufragio? Hay que armonizar estas dos disposiciones, y la forma de hacerlo -ha sido lo tradicional en el Uruguay; existen antecedentes- es que la mayoría absoluta de

componentes del numeral 2º) se refiere a la reglamentación del voto obligatorio, esto es, a las sanciones que se van a aplicar a las personas -a los efectos de la reglamentación-, mientras que la forma en que se emite el voto estaría comprendida en las garantías del sufragio del numeral 7º). Así se armonizan las dos mayorías especiales en forma satisfactoria.

La segunda pregunta era sobre la libertad del votante y el Diputado señalaba que hoy la Corte funcionaba de determinada manera. Sinceramente, no sabía que la Corte funcionaba así. Creo que es inconstitucional lo que hace la Corte Electoral. Esta debería asegurar que en todas las mesas de votación existan todas las listas y no debería trasladar esto a los partidos políticos.

Tampoco podemos quedarnos en el tema del pedacito de papel; podría haber formas electrónicas, informáticas, que dan muchísimas garantías y son económicas, más baratas y rápidas y que evitarían todos estos problemas. Pero creo que a los efectos de garantizar la libertad del sufragio, la Corte Electoral debería velar porque hubiera listas suficientes en todos lados.

En consecuencia, no podemos justificar un proyecto de ley basándonos en una práctica que es contraria a la Constitución. Si la Corte hace eso -no lo dudo, si ustedes lo dicen-, está mal y no debería hacerlo.

En cuanto al tercer argumento, reconozco que es el más endeble y por eso lo mencioné en último término. Controlar las elecciones es un derecho que tienen los partidos políticos. Creo que hay un problema de realidad. Una cosa es que una lista a la Cámara de Representantes, de Montevideo, deba cubrir las mesas de este departamento, y otra, que además de las mesas de Montevideo tengan que cubrir el Consulado de Nueva York, París, etcétera. Desde el punto de vista de la viabilidad práctica del ejercicio de este derecho, cambia un montón, pero reconozco que es el argumento de menor importancia.

No sé si contesté todo.

SEÑOR CÁNEPA.- Sí, y lo hizo con mucha claridad.

SEÑOR SALSAMENDI.- Lamentablemente, no pude estar presente cuando el doctor Risso Ferrand realizó su exposición, pero el señor Diputado Cánepa me comentó que, en síntesis, su posición era que la eventual implementación del voto epistolar afectaría las garantías del sufragio porque no asegura el secreto del voto.

Existen otros sistemas electorales en países que tienen disposiciones constitucionales bastante parecidas a las nuestras en cuanto a asegurar el secreto del voto; hay innumerables ejemplos en el derecho comparado en ese sentido. Sin embargo, en esos casos nunca se han planteado problemas de inconstitucionalidad ni la objeción de que se pudiera afectar el derecho de los ciudadanos, etcétera. Insisto: si bien hay muchos países que no aceptan este sistema, existe un número muy importante de otros que efectivamente lo utilizan. ¿Del derecho comparado surgen doctrinas que entiendan que no se respeta el secreto o, inclusive, la estricta libertad del votante al momento de emitir su sufragio?

SEÑOR RISSO FERRAND.- En primer término, sí se han planteado problemas de inconstitucionalidad de estas soluciones en el derecho comparado. Es más: en la inmensa mayoría de países que tienen el sistema de voto consular o por Embajadas se han registrado antecedentes de cuestionamientos académicos y, en algunos casos, jurisdiccionales. Quiere decir que en esos países el tema ha sido discutido. En España, por ejemplo, es una cuestión que se discute regularmente, y cada vez que ocurre vuelven todas las dudas sobre el sistema constitucional.

De todas formas, me permito señalar que los argumentos del derecho comparado son muy genéricos, y los que hay en este tipo de casos van para los dos lados. Si recurrimos al derecho comparado tendríamos que constatar que la inmensa mayoría de los países no permite el voto de los ciudadanos que no están dentro del territorio. O sea que, en definitiva, eso es lo que me puede dar el derecho comparado.

De la lectura de nuestra Constitución y aplicando el método interpretativo que ella tiene, surge que la regulación del voto secreto y del voto libre -que no es expresamente mencionada, pero está implícita- lleva a esta solución.

Tampoco hay por qué ir al derecho comparado; eso pasa internamente en el Uruguay. Hay unas cuantas entidades privadas que admiten el voto por correspondencia. Esto funciona bien, tiene problemas cada tanto, pero es completamente distinto a lo que estamos planteando, porque no se rigen por las mismas normas que las elecciones nacionales, ni tienen su trascendencia; no es lo mismo elegir a la Directiva de una cooperativa que a autoridades nacionales.

SEÑOR CÁNEPA.- El doctor Risso Ferrand nos alertó acerca del problema de la libertad y del secreto del voto. Sin embargo, se ha planteado por ahí que con cualquiera de estos proyectos estaríamos rompiendo el principio de igualdad porque sería imposible obligar a que votaran los ciudadanos uruguayos que vivan en el exterior. Si implementáramos este mecanismo, los ciudadanos residentes en el país tendrían el derecho y la obligación de votar, pero los que viven en el exterior sólo tendrían el derecho a hacerlo, con lo cual se actuaría de forma discriminatoria, violentando el principio de igualdad consagrado en el artículo 8° de la Constitución.

No comparto esta tesis y quisiera saber qué opina al respecto el doctor Risso Ferrand.

SEÑOR RISSO FERRAND.- El principio de igualdad ha sido y sigue siendo uno de los principales y más problemáticos temas del derecho constitucional uruguayo y, en general, ha sido uno de los problemas de la humanidad, desde Aristóteles -hace dos mil quinientos años- hasta nuestros días.

Además, tenemos otro problema: en materia de igualdad, en Uruguay tenemos muy pocos trabajos doctrinales; la jurisprudencia -dicho con todo respeto- es muy anticuada. Se manejan conceptos verdaderamente anticuados; cualquier país latinoamericano tiene jurisprudencia más actualizada que la nuestra en materia de igualdad. Eso es raro, porque aquí las sentencias se cumplen -en otros países quizás no- pero, en el papel, técnicamente, es mejor la sentencia; por lo menos es así en materia de igualdad, no en otros temas.

El principio de igualdad en cuanto a los ciudadanos y el derecho al voto rige de la siguiente forma: todos los ciudadanos que no tengan suspendida su ciudadanía tienen derecho al voto; para votar tienen que ir al lugar donde la ley establece que deben hacerlo. El habitante de Rivera que vota en Canelones deberá trasladarse a ese departamento si quiere votar; si no, no vota. Me podrán decir que hay una desigualdad de hecho porque hay gente que sigue viviendo en la misma casa desde que tenía dieciocho años y vota en la vereda de enfrente. Es cierto, hay una serie de desigualdades de hecho.

En materia de voto obligatorio, las diferencias que en la actualidad recoge la ley están dadas, básicamente, por razones de salud y de encontrarse en el extranjero. Quiere decir que el hecho de estar en el extranjero es una causal de imposibilidad de votar. En ese caso, se da la misma desigualdad. Si yo vivo en Argentina, me tomo el Buquebús y voto y otro no viene porque no tiene plata para hacerlo; la desigualdad existe. Pero no veo que desde ese punto de vista haya algún problema con el principio de igualdad.

Podría haber alguna cuestión muy menor -aclaro que estoy pensando en voz alta- derivada del hecho de que si el ciudadano domiciliado en Uruguay no vota, tiene que pagar la multa; en cambio, si el domiciliado en el extranjero no vota aunque tenga un Consulado en su casa, no pasa nada. De todos modos, es una desigualdad sin consecuencias; no veo que alguien pueda agravarse porque exista esto.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión agradecemos mucho la presencia del doctor Riso Ferrand y su buen ánimo para ilustrarnos.

SEÑOR RISSO FERRAND.- El agradecido soy yo.

(Se retira de Sala el doctor Martín Riso Ferrand)

(Ingresa a Sala el doctor Ruben Correa Freitas)

—La Comisión tiene el gusto de recibir al doctor Ruben Correa Freitas. El tema de la convocatoria es el proyecto de ley referido al voto de uruguayos residentes en el exterior y, sobre todo, las consideraciones desde el punto de vista constitucional del proyecto.

SEÑOR CORREA FREITAS.- En primer lugar, quiero expresar mi profundo agradecimiento por el hecho de que la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes me haya hecho el honor de convocarme para analizar un tema que, sin ninguna duda, hace tiempo se viene discutiendo en nuestro país. Sabemos que este proyecto ha tenido su iniciativa en el Poder Ejecutivo y, naturalmente, ha generado una gran expectativa, sobre todo en aquellos ciudadanos uruguayos que están radicados en el exterior.

He estudiado el proyecto, que consta de once artículos, y voy a hacer consideraciones de carácter general y de carácter particular. En lo que se refiere al análisis general del proyecto a estudio de esta Cámara, cabe afirmar que en esta materia en la que se pretende regular hay dos caminos para llevarlo a la práctica, en la medida en que haya voluntad política para consagrar el voto de los

ciudadanos que están radicados en el exterior. Uno es el de la reforma constitucional a través de cualquiera de los procedimientos previstos en la Constitución de la República, es decir que haya una modificación por la cual se consagre efectivamente el voto de los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior, en las condiciones que establezca dicha reforma, o que la propia norma constitucional cometa a la ley la reglamentación. La otra alternativa es la que se ha optado en este proyecto, es decir, regularlo por ley. En la medida en que se ha elegido esta última posibilidad, es decir, la regulación del ejercicio del voto de los ciudadanos radicados en el exterior por ley, considero que está comprendido dentro de lo que dispone el numeral 7° del artículo 77 de la Constitución. Se trata de una ley que requiere de mayoría especial para su sanción, esto es, dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Dicho numeral expresa: "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".

Entonces, señor Presidente, cabe recordar que en esta materia el Parlamento ha sancionado a lo largo del tiempo diversas normas, algunas de las cuales son legales y de vieja tradición en el país como, por ejemplo, las del año 1925. Debemos recordar que hay dos leyes de elecciones del año 1925: la Ley N° 7.812, de 16 de enero de 1925 y la Ley N° 7.912, de 22 de octubre del mismo año. Recuerdo a tres personas que respetamos y que sabían mucho de esta materia: los ex Senadores Santoro y Cigliuti y don Renán Rodríguez, este último, Presidente de la Corte Electoral. Es interesante leer intervenciones y discursos que ellos hicieron en el Parlamento sobre temas electorales, que realmente demostraban un enorme conocimiento. Recuerdo una intervención extraordinaria y con un conocimiento histórico muy profundo del entonces Senador Santoro -que además cito en mi libro de Derecho Constitucional-, que refiere a la evolución del sistema electoral uruguayo.

Decía, entonces, que hay dos leyes claves de 1925 y más de una vez escuché decir, tanto a Renán Rodríguez, como a Cigliuti y a Santoro, que había que tener mucho cuidado con tocarlas porque eran muy savias y habían sido fruto de arduas e intensas negociaciones entre blancos y colorados. Estas dos leyes como todos recordamos han sido modificadas primero por la Ley N° 16.017, de 20 de enero de 1989, que reglamentó la obligatoriedad del voto y el recurso de referéndum y luego por la Ley N° 17.244, de fecha 30 de junio de 2000, que modificó la forma de interposición del recurso de referéndum contra las leyes. ¿Por qué estoy diciendo que esta ley que está a consideración de la Comisión requiere dos tercios de votos? En primer lugar, quiero señalar que la Constitución requiere dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara para las siguientes materias, según lo establece el ordinal 7° del artículo 77: garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. La Constitución aclara que se requiere ley con mayoría simple para todo lo que se refiera a la materia de gastos, presupuesto y orden interno. La propia Constitución aclara bien en qué materia se requiere mayoría especial y en qué materia se requiere mayoría simple. ¿Por qué afirmo que esta iniciativa que ha remitido el Poder Ejecutivo para consagrar el voto de los ciudadanos uruguayos en el exterior requiere una mayoría especial de dos tercios de votos? Primero, porque este proyecto de ley consagra una nueva forma de emisión del sufragio que se aparta notoriamente del sistema aplicado en el territorio uruguayo donde están en juego,

como todos sabemos, las garantías del sufragio. A mi juicio, un primer fundamento por el cual sostengo que este proyecto de ley requiere mayoría especial es porque se están modificando normas previstas en la ley de elecciones en cuanto a la forma de emisión del sufragio. En segundo lugar, considero que una segunda razón por la cual sostengo que se requiere mayoría especial de dos tercios del total de componentes de cada Cámara es porque en este proyecto se establecen nuevos procedimientos para la Corte Electoral y órganos electorales que se apartan del que prevén las leyes electorales que están en vigencia en nuestro país.

Entonces, estos son dos fundamentos claros para sostener que esta iniciativa requiere, desde el punto de vista estrictamente formal, mayoría especial de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

En cuanto al análisis en particular del proyecto, debo expresar que considero que es inconstitucional en cuanto al fondo, porque consagra el voto facultativo de los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior. A mi juicio, viola el ordinal 2º del artículo 77 de la Constitución, que consagra el voto obligatorio; como recordarán, esto fue reglamentado por la Ley N° 16.017, de 20 de enero de 1989. Es indudable que esta iniciativa se aparta de la norma porque establece que el voto es facultativo mientras que la Constitución establece que es obligatorio.

Otro punto que merece la calificación de inconstitucional de este proyecto es que no garantiza el voto secreto, tal como lo establece la Ley de Elecciones N° 7.812, de 16 de enero de 1925, en especial en los artículos 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 y 93. Me refiero, fundamentalmente, a dos aspectos que me parecen esenciales para garantizar la pureza del sufragio: a las comisiones receptoras de votos, con el control de los partidos políticos, y al cuarto secreto.

Además, considero que en todo lo relacionado con los procedimientos electorales es imprescindible consultar a la Corte Electoral, como seguramente esta Comisión ya ha hecho; tratándose de procedimientos electorales, sin ninguna duda el órgano especializado en la materia debe ser consultado.

Considero que en caso de aprobarse el proyecto de ley, se generarán graves problemas políticos debido a la falta de transparencia del sistema proyectado para votar en el exterior. A mi juicio, tal como está redactado, el proyecto de ley va a crear problemas de confianza en el sistema electoral, que hasta la fecha no han existido; si por algo se caracteriza el sistema electoral uruguayo es por las garantías para asegurar la pureza del sufragio, que evitan la desconfianza o la falta de transparencia del sistema.

Como decían Cigliuti, Santoro y Renán Rodríguez, creo que hay que preservar estas sabias leyes de elecciones del año 1925. Si se quiere hacer modificaciones -nadie se puede negar a hacerlas cuando cambian las circunstancias- debe haber, por lo menos, un muy amplio consenso político.

Quiero señalar especialmente el artículo 4º del proyecto de ley, que establece: "La comunicación deberá realizarse por correo certificado con no menos de noventa días de antelación a las elecciones nacionales en formularios que confeccionará la Corte Electoral al efecto, en cuyos

espacios deberán consignarse (...)" . Luego enumera una serie de literales en los que se señala los nombres y apellidos del interesado y de sus padres, el domicilio en el exterior, la serie y número de su credencial cívica y tres impresiones del dígito pulgar derecho.

Otra disposición que me merece especial consideración y que creo va a generar muy graves problemas en el futuro, en caso de aprobarse el proyecto, es el artículo 6º, que establece: "La Corte Electoral enviará a los ciudadanos cuya comunicación fuera aceptada, el material necesario para sufragar por correspondencia en las elecciones nacionales, en la eventual segunda vuelta, en las elecciones departamentales inmediatamente siguientes y en los referendos y plebiscitos constitucionales (...)" . A continuación se detalla el material que remitirá la Corte Electoral.

Voy a formular algunas objeciones que el Parlamento deberá analizar; por supuesto que si pueden ser salvadas, estaremos todos muy felices. Creo que todos los partidos políticos de Uruguay tienen la mejor buena voluntad y el mejor espíritu para que el sistema electoral uruguayo tenga las mayores garantías y transparencia.

Me planteo lo siguiente. ¿Qué pasa si hay una huelga del Correo, ya sea en el país de origen o en el nuestro? ¿Qué consecuencias puede tener el eventual extravío de la correspondencia? ¿Qué sucederá en la hipótesis de que la correspondencia llegue tardíamente? Debemos tener en cuenta que los uruguayos estamos legislando para uruguayos. Nos conocemos bien y somos muy buenos haciendo pleitos; como se ha dicho, tenemos el campeonato mundial en planteos de inconstitucionalidad. Así que ya veo todos los problemas que se van a generar a partir de estas consideraciones.

Con la mayor sinceridad, me pregunto cuál será la situación política que se vivirá en nuestro país en el caso de que un partido político o un sector político denuncien públicamente que se retuvieron de manera indebida los sobres de votación en el Correo o en la Corte Electoral. Imagino los titulares de determinados medios de comunicación diciendo: "Perdimos la elección porque nos robaron los sobres en el Correo o porque se extraviaron". Creo que hoy ninguno de nosotros quiere una cosa de esas.

Me planteo el siguiente problema. Si la Corte Electoral en su momento pidió al Parlamento que eliminara el sistema de votos interdepartamentales porque le creaba problemas -es decir, el voto de un ciudadano de Tacuarembó que sufragaba en Montevideo o el de uno de Paysandú que lo hacía en Maldonado-, ¿qué sucederá con el voto de los ciudadanos en el extranjero, que votarán por el procedimiento establecido en este proyecto de ley?

Como conclusiones -voy a ser lo más breve posible porque, en definitiva, estamos ante un proyecto breve, muy sustancial y profundo; pero los problemas están allí- voy a decir lo siguiente

En primer lugar, tal como está estructurado el proyecto de ley, considero que para ser sancionado requiere mayoría especial de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara

En segundo término, estimo que el proyecto de ley es inconstitucional porque viola lo dispuesto por ordinal 2º del artículo 77 de la Constitución de la República en cuanto a las garantías del sufragio; esto es, el voto secreto y obligatorio.

En tercer lugar, considero que el proyecto de ley es inconveniente desde el punto de vista político, porque habrá de generar gravísimos problemas y conflictos por la falta de garantías y de transparencia.

En cuarto lugar, considero que si hay voluntad política para consagrar el voto de los ciudadanos uruguayos radicados en el extranjero, deberá pensarse en la aplicación de un sistema de garantías idéntico, igual al que consagraron nuestras leyes electorales de 1925. Es decir, asegurar que haya comisiones receptoras de votos con el contralor de los partidos políticos y que el voto se emita en el cuarto secreto.

Estas son las consideraciones que tenía para formular ante la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a formular un par de preguntas.

En primer lugar, quisiera saber si para el doctor Correa Freitas la reglamentación del recurso de referéndum necesita dos tercios de votos de cada Cámara.

En segundo término, el doctor Correa Freitas dijo -al menos es la idea que yo capté- que al establecerse un voto epistolar se estaría modificando el sistema y esa es una de las razones -dio varias- por las cuales este proyecto requeriría dos tercios de votos.

Antes que nada, quiero aclarar que yo soy kelseniano, por lo tanto si discuto en los términos del "ser", discuto en los términos del "ser"; si discuto en los del "deber ser", discuto en los términos del "deber ser". Ahora, estoy en el "deber ser", en el campo puramente normativo; después veremos las dificultades prácticas que esto pueda traer. Supongamos que yo planteo un proyecto de ley que establece que en lugar del voto consular -puedo aceptar que eso es cambiar el sistema-, lo único que se hace es poner mesas en los Consulados, en las representaciones diplomáticas o en lo que fuera, ¿eso también requeriría dos tercios de votos?

SEÑOR CORREA FREITAS.- El referéndum está regulado por el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución de la República, que dice: "El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara". Quiere decir, entonces, que la Constitución estableció expresamente en este caso una mayoría especial, la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

La segunda pregunta refiere a si con el mismo sistema de garantías, es decir, aplicando las leyes del año 1925, simplemente instalamos comisiones receptoras de votos fuera del país. Creo que a ese respecto tenemos que analizar nuevamente el artículo 77; estamos frente a un problema de procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Considero que también requiere dos tercios de votos. A mi juicio, lo único que no requiere dos tercios de votos es lo que se refiere a gastos, presupuestos y orden interno de ellas. Pero estimo que si se extiende desde el

punto de vista espacial el voto de los ciudadanos uruguayos, requeriría dos tercios de votos; sería una ley mucho más simple, prácticamente de uno o dos artículos, extendiendo las elecciones a todos los ciudadanos radicados en el exterior, y no habría que prever todos los mecanismos que establece este proyecto de ley.

SEÑOR CÁNEPA.- Como he hecho con todos los visitantes, quiero agradecer la presencia del doctor Correa Freitas. Quiero dejar constancia de que para mí en particular es un honor haber sido su alumno de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y recibirlo como titular de esta Comisión, en esta que también es su casa.

Antes de formular algunas preguntas al doctor Correa Freitas, quiero hacer algunos comentarios.

Esta Comisión ya ha recibido -como el doctor Correa Freitas debe saber- a varios prestigiosos juristas, como quien está hoy ilustrándonos sobre este tema, que es muy discutible. Se han mantenido posiciones diametralmente opuestas, con razonamientos muy distintos, partiendo de los mismos supuestos, de los mismos artículos e, inclusive, de las interpretaciones axiológicas que tiene la Constitución nacional. Hago esta constancia, reconociendo el prestigio del profesor y de quienes nos han visitado, pero admitamos que los absolutos en la discusión son complejos, porque es una materia discutible.

Por otra parte, el profesor tampoco puede dejar de lado su calidad inherente de ex Senador de esta Casa ni su calidad de político. Ha hecho consideraciones políticas muy respetables, no con ánimo de debate pero que han estado más allá de su calidad de profesor de Derecho Constitucional. Pienso que él tiene razón. Más allá de que discutamos si esto es constitucional o no, en cualquier ley que instauremos para habilitar el voto de los ciudadanos en el exterior seguramente, con esta o cualquier otra redacción, existirán -todas las leyes son perfectibles- algunos elementos de complejidad en cuanto a la lucha por las garantías y el sufragio. Pero quiero recordar al doctor Correa Freitas, no solo en su calidad de profesor sino de político -sé que él lo sabe-, que no es tan cierto que no haya habido reclamos en el Uruguay. En el pasado reciente, en términos históricos, en el año 1971, el candidato del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate, reclamó frente a la Corte Electoral que había falta de garantías en las elecciones de esa época. Este recurso no tuvo andamio en la Corte Electoral, que confirmó el resultado electoral del año 1971. Quiero dejar claro que todos confiamos enormemente en la Corte Electoral -y lo hemos dicho muchas veces-, más allá de su situación actual, y que en el conteo de votos es uno de los valores intangibles -y no tanto- que tiene la sociedad uruguaya, que tanto nos costó y que todo el sistema político trabajó para mantener. Comparto esa visión. El doctor Correa Freitas plantea hipotéticamente que algún partido puede hacer reclamos, pero ya ha habido algunos y puede haber otros en el Uruguay, aun con esta situación. ¿Y cómo se resolverá? Se resolverá a través de la Corte Electoral, que es el órgano que tiene las potestades, establecidas en la Constitución, para resolver frente a esos reclamos. Puntualizado esto y entendiendo la preocupación que nos transmite el profesor, voy a formular algunas preguntas.

El doctor Correa Freitas comenzó hablando sobre cuál sería la mayoría que se necesitaría para aprobar este proyecto de ley. Parte de un supuesto que personalmente comparto, pero que ha sido discutido. Para usted es muy claro -se desprende de lo que dijo; si me equivoco, me lo dirá- que

el ciudadano radicado en el exterior no pierde la calidad de tal y, por lo tanto, tampoco pierde el derecho al voto. Ese derecho no está en cuestión; es muy claro por los argumentos expuestos.

Por lo tanto, un proyecto de ley que regule la emisión del voto no sería tildado de inconstitucional por el mero hecho de querer regular ese derecho al voto, porque no está en cuestión que los ciudadanos, aunque salgan del país, continúan siendo tales y, por lo tanto, tienen derecho al voto.

Si no entendí mal, según su punto de vista, la inconstitucionalidad de este proyecto vendría por el lado de que violenta el artículo 77, numeral 2º, en tanto que la ley no puede salvar lo que se establece en estos numerales sobre el voto secreto y obligatorio. Usted dice que la obligatoriedad del voto estaría en cuestión en este proyecto. Si se dejara librado a la voluntad de estos ciudadanos uruguayos sería facultativo y estaríamos ante una inconstitucionalidad, porque debería ser obligatorio. Entiendo el razonamiento y pienso que es uno de los aspectos que deberemos discutir en profundidad.

En el proyecto de ley he buscado la referencia a la facultad. Es muy claro que en el artículo 3º se establece un registro de electores. Así como hay un Registro Cívico Nacional, también se puede reglamentar por vía legal -veremos con qué mayoría- un registro de electores, y esos serán los que tendrán la obligación del voto. También se da en el territorio nacional que hay ciudadanos que tienen su calidad de tales por el artículo 74 -mayoría de edad y nacer en el Uruguay o haberse vecinado-, pero si no sacan su registro cívico y no votan -como pasa, lamentablemente-, no pierden la calidad de ciudadanos; no ejercieron el derecho y no cumplieron con su deber cívico, lo cual trae una serie de consecuencias. Pero en el proyecto no se faculta al ciudadano -de lo contrario, quiero que el profesor me explique de dónde se desprende-, sino que se establece un mecanismo para que haya un registro, y luego vendría la obligatoriedad.

Con respecto al voto secreto, o sea, al voto libre -como muy bien planteó el doctor Risso Ferrand, que dijo que el secreto está íntimamente ligado a la libertad del voto- usted hace referencia correctamente a la primera ley, la N° 7.812, de 1925, y cita los artículos que van del 81 al 93, que establecen muy claramente cómo debe ser emitido el voto: en territorio nacional, con las comisiones receptoras de votos y los partidos políticos controlando. Usted admitirá -Risso Ferrand sostiene que eso está mal, aunque nunca escuché que se tildara de inconstitucional una elección por ese tema- que los partidos políticos tienen la facultad y el derecho de ejercer un control, pero en la realidad esto es impracticable. Dependerá de la capacidad de cada partido de cubrir los más de seis mil circuitos de nuestro país en cada elección. Hay partidos que no los cubren, a pesar de tener el derecho. Si presentan un delegado en la Corte para ejercer ese control, se lo aceptan, pero la Corte no tiene un mecanismo para suplir esta carencia. Por lo tanto, es una facultad y no un deber que establece la ley de 1925.

Entendí muy bien su razonamiento inicial acerca de la inconstitucionalidad, pero con respecto a lo que decía, en el sentido de que habría problemas con los artículos 4º y 6º, le pediría que ahondara en cuanto a si cree que son problemas logísticos. Es muy claro lo que dice el profesor, y se ha decidido citar a la Corte Electoral por ese asunto, pero hoy pretendemos profundizar en los aspectos constitucionales del proyecto. Si los aspectos logísticos obstan a la efectiva realización del voto, veremos la manera de sortearlos y todas las opiniones para hacerlo serán

bienvenidas. Pero ese es el segundo capítulo; deberíamos seguir ahondando en cuanto a la constitucionalidad, que usted ve más por el lado de la necesidad del voto secreto, libre y obligatorio que no estaría garantizado, y no por la calidad de ser o no ciudadano si reside en el exterior y su derecho al voto que, según su opinión -se desprende de su análisis-, es indiscutible o, por lo menos, razona que la Constitución así lo prevé.

SEÑOR CORREA FREITAS.- La primera pregunta no me quedó clara.

SEÑOR CÁNEPA.- Por lo que acabamos de escuchar, usted ve la inconstitucionalidad en cuanto a que el voto debe ser secreto y obligatorio, pero comparte que el ciudadano que no vive en el país no pierde su calidad de tal y, por lo tanto, continúa teniendo derecho al voto. ¿Piensa que es así?

SEÑOR CORREA FREITAS.- Sí.

Antes que nada quiero hacer una consideración que me parece importante, con referencia a lo que decía el señor Diputado Cánepa sobre las elecciones de 1971. Creo que desde 1925 hasta ahora, incluida la época de la dictadura militar, solo hubo problemas una vez. Esto nos lleva a pensar en lo bueno y sabio que ha sido ese sistema que consagraron nuestros legisladores de 1925. Hubo problemas una vez, pero eso no significa que el sistema electoral uruguayo haya generado permanentes problemas políticos en el país. Vamos a entendernos: en plena dictadura militar los ciudadanos uruguayos nos expresamos y gracias a ese sistema de garantías consagramos el "No" en aquel plebiscito de 1980. Creo que es la demostración más palmaria de la importancia que tiene mantener un sistema electoral con las garantías del nuestro. El razonamiento debe hacerse al revés: los problemas de 1971 demuestran que, en general, el sistema es bueno. Sobre lo acontecido en 1971, cada uno tendrá su opinión; yo recuerdo la que me dio mi gran amigo, el entonces Senador Francisco Rodríguez Camusso. En uno de los tantos almuerzos que compartimos en Morini con don Pancho -con quien por suerte cultivé una gran amistad-, me dijo cuál era su opinión y que él en su momento había aconsejado a Líber Seregni, entonces Presidente del Frente Amplio, que tuviera mucho cuidado con ese tema de las impugnaciones de las elecciones de 1971. Eso es discutible; como todas las cosas, creo que es un tema político. Además, acá hay representantes nacionalistas que saben del enorme cariño y respeto que tengo al Partido Nacional y a quien conocí después, el señor Wilson Ferreira Aldunate. Pero independientemente del hecho, eso demuestra lo sano y bueno del sistema electoral uruguayo.

En cuanto a la primera pregunta, es decir, si los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior tienen derecho al voto, creo que sí lo siguen teniendo en la medida en que vengan al país. Si no votan en dos elecciones, la Corte Electoral les da de baja en el padrón. Pero basta con que vuelvan al país y manifiesten su voluntad de ser reincorporados para que así se proceda. No tengo ninguna duda de que los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior siguen siéndolo. Son tan uruguayos como nosotros -de eso no tengo ninguna duda- aunque, obviamente, teniendo presente la limitación que señalé. Lo mismo les pasa a quienes están en *el Uruguay* y no votan en dos elecciones; les dan de baja en el padrón, pero si luego manifiestan su voluntad de continuar ejerciendo su derecho al voto, lo hacen normalmente.

La segunda pregunta que realiza el señor Representante Nacional tiene que ver con el hecho de si el proyecto es facultativo o no, lo que resulta muy claro. Veamos, el artículo 1º del proyecto establece: "Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay, naturales o legales, que no tengan la ciudadanía suspendida conforme al artículo 80 de la Constitución de la República, y que residan en el exterior en forma permanente o temporaria, podrán ejercer el voto, cumpliendo así la obligación establecida en el artículo 77 numeral 2º) de la misma, en las condiciones establecidas en la presente ley". Quiere decir que estos ciudadanos "podrán" ejercer el voto.

Por su parte, el artículo 2º, referido al alcance del sufragio, estipula: "Podrá emitirse el voto en el exterior para todos los cargos públicos, cuyos titulares deban ser electos en las elecciones nacionales y departamentales, a celebrarse en las ocasiones previstas en el artículo 77 numeral 9º) de la Constitución".

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiere decir que si cambiamos el "podrá" por "deberá" estaremos en un todo conformes con lo que establece la Constitución; estamos razonando en voz alta porque, en la medida en que debatimos, aparecen elementos que no habíamos previsto. De todas maneras, un ciudadano uruguayo que esté en el exterior y no vote, alguna consecuencia deberá enfrentar por su conducta si en el futuro debe hacer aquí una escritura o cualquier otro trámite.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Hay otro problema importante: en la medida en que mantengamos el voto facultativo estaremos violando otra disposición de la Constitución. Digo esto porque no sólo estamos violando el numeral 2º) del artículo 77, sino el artículo 8º, en la medida en que estamos creando dos clases de ciudadanos uruguayos: la de los ciudadanos naturales o legales que residimos en el Uruguay y tenemos la obligación de votar y la de los ciudadanos naturales o legales que residen en el exterior y votan si quieren, y si no quieren, no pasa nada. Los ciudadanos uruguayos radicados en Uruguay que no votan no pueden hacer trámites ni ser designados funcionarios públicos y deben pagar una multa. ¿Qué pasa con los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior? No pasa nada.

SEÑOR CÁNEPA.- Quizás interpreté mal los artículos 1º y 2º del proyecto. Yo entendí que, como los ciudadanos uruguayos que hoy están en el exterior tienen el derecho de votar pero no pueden hacerlo en el lugar en el que residen, se establece que "podrán" hacerlo "en las condiciones establecidas en la presente ley", precisamente porque esta norma les proporciona el instrumento para ejercer su derecho. Entonces, el término "podrán" no refiere a una facultad sino a la posibilidad, al poder de ejercer su derecho en virtud de que la ley habilita mecanismos para que lo hagan. A mi juicio, el artículo 2º tiene el mismo alcance.

El profesor Correa Freitas -prestigioso constitucionalista- nos alerta acerca de las distintas interpretaciones que este proyecto puede tener, más allá de las intenciones que haya tenido el Poder Ejecutivo al enviarlo. Es un problema que debemos salvar, porque reconozco que la ley debe ser muy clara para que después sea debidamente interpretada y aplicada. En definitiva, debemos afinar la redacción para transmitir lo que queremos.

SEÑOR CORREA FREITAS.- La tercera pregunta del señor Representante Nacional Cánepa tenía que ver con las razones por las que entiendo que los artículos 4º y 6º son normas inconstitucionales. A mi juicio, se está violando el secreto del voto. ¿Por qué? Podríamos decir que en el caso de un ciudadano que reside en el exterior, sólo él y su conciencia sabrán por quién emitió su voto. Pero todos sabemos cómo se instrumenta esto en la práctica; todos sabemos que en los clubes de residentes en el exterior -adonde los uruguayos vamos a llorar porque, por mejor que esté, no hay uruguayo que no quiera volver a la patria; son clubes de la nostalgia- se comenta a quién vota cada uno. No estoy atribuyendo intenciones a nadie; esto va a suceder porque ocurre siempre. La gente se reúne y comenta. Entonces, el voto ya no será secreto, ya no tendrá la enorme garantía que tenemos todos los uruguayos, que es estar solos con nuestra conciencia en el cuarto secreto o -como dicen los argentinos- en el cuarto oscuro.

Voy a insistir porque quiero que reflexionen sobre algo que es grave: podemos perder una de las mayores conquistas que debemos al Partido Nacional, a las guerras civiles del siglo XIX y principios del XX; hubo una lucha muy grande del Partido Nacional para conseguir el voto secreto, en contra de lo que era el voto público. Esto implica volver al voto público; con el voto por correspondencia consagraremos el voto público. Muchos de los ciudadanos que viven en el exterior -no digo todos- no se manejan con absoluta independencia. Lamentablemente, esto nos va a hacer perder el secreto del voto, que fue una conquista lograda en los campos de batalla, con sangre.

Esta es la observación que planteo; por esta razón estimo que los artículos 4º y 6º son inconstitucionales.

Quiero ser claro y preciso: si queremos cambiar el sistema, si hay voluntad política para hacerlo, si hoy la inmensa mayoría del sistema político uruguayo considera que hay que concretar esto, no hay ningún problema, hagámoslo, pero reformemos la Constitución. Insisto: si se quiere cambiar esto, no hay ningún problema, pero reformemos la Constitución, para que haya un amplio consenso político y del soberano, que es la Nación, habilitando a los ciudadanos que estén en el exterior a votar de otra forma. No hay ningún problema en ese sentido, pero hay que reformar la Constitución. Si se quiere consagrar el voto de los ciudadanos radicados en el exterior debe hacerse con las garantías establecidas en la Constitución de la República, que tienen una enorme tradición histórica y política en nuestro país; me refiero a que el voto debe ser secreto.

SEÑOR SALSAMENDI.- Agradezco mucho la presencia del doctor Correa Freitas en la Comisión.

De acuerdo con el derecho comparado, existen muchos sistemas jurídicos que consagran esta posibilidad y se rigen por normas constitucionales y legales relativamente parecidas a las nuestras. Muchos países tienen mecanismos similares al que estamos planteando, y ni la doctrina ni la jurisprudencia han objetado su constitucionalidad o adecuación general, ni tampoco se discute la legitimidad de lo que de ellos surge.

SEÑOR CORREA FREITAS.- El derecho comparado puede ayudar, e indudablemente ilumina las soluciones que se puedan encontrar para legislar en este tema. Sin embargo, aquí tenemos que mirar el sistema electoral uruguayo que es fruto, insisto, de luchas y guerras civiles primero, y luego de transacciones políticas que, a principios del Siglo XX - concretamente en la Constitución de 1918 y en las leyes de 1925- lograron el Partido Nacional y el Partido Colorado. Entonces, todos estos problemas que se nos plantean se deben a la especialidad de nuestro sistema electoral y a la forma cómo lo estructuramos.

Estoy totalmente de acuerdo con que en el derecho comparado hay mucha mayor simplicidad en este tema. En Brasil, por ejemplo, se ha utilizado con mucha facilidad el voto electrónico, mientras que si se aplicara aquí, seguramente aparecerían muchos más votos que los habilitados a votar. Además, aparecerían hackers, virus, etcétera.

Los señores Diputados me conocen, porque tengo un buen tiempo en la vida pública del país, y si algo he procurado siempre ha sido cambiar, modernizar y actualizar. Lo hice cuando fui Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil durante dos Períodos, y en el Senado impulsando una ley que quedó estancada en esta honorable Comisión, referida al divorcio solicitado por cualquiera de los cónyuges. Entonces, tengan la seguridad de que tengo el espíritu abierto y no me aferro a que lo que está es lo mejor. Simplemente hago una alerta. Lo digo con el mayor de los respetos y, además, como un deber cívico y moral. El señor Diputado Cánepa decía que yo había hecho consideraciones políticas. Es cierto, pero lo he hecho porque creo que tengo el deber cívico y moral de alertar sobre los problemas. Sería una falta de lealtad al Parlamento que, en definitiva, es mi Casa, si no alertara sobre los problemas que pudieran surgir en el futuro. Todos somos uruguayos y queremos lo mejor para los uruguayos. No estoy buscando ventajas electorales porque, por suerte, las elecciones están muy lejanas. En lo personal -reitero- tengo un espíritu sumamente abierto, franco y generoso. Simplemente estoy tratando de evitar que tengamos problemas en el futuro.

Un día, el ex Presidente Sanguinetti me dijo que lo más importante de un Presidente no es lo que se hace, sino lo que se evita que se haga. En ese aspecto, procuramos consagrar la mejor legislación, con la mayor transparencia y la mayor seguridad. Ese es el espíritu de esta Comisión, de este Parlamento, y sin duda del Poder Ejecutivo que envió este proyecto.

SEÑOR SALSAMENDI.- Quedé con la impresión de que el doctor Correa Freitas señalaba que, eventualmente, si se modificara este sistema desde el punto de vista operativo, en términos de garantías, de la obligatoriedad del voto, etcétera, y se implementara lo que popularmente se denomina voto consultar, se salvarían los cuestionamientos o las críticas que se han formulado con relación al proyecto. ¿Es así? Supongo que me va a decir que todo depende de la instrumentación, pero lo pregunto para ver si este es el corolario lógico de lo que ha venido planteando o he interpretado mal.

SEÑOR CORREA FREITAS.- No soy especialista, por lo que habría que consultar a la Corte Electoral, pero considero que la mejor forma de implementar el sistema de voto de los ciudadanos radicados en el exterior con las garantías correspondientes, es a través de los Consulados. Este proyecto es sobre voto epistolar o por correspondencia. Hay países, como España, que tienen los dos sistemas.

Quiero dejar constancia de que adrede no solicité la versión taquigráfica de lo manifestado por mis colegas en esta Comisión. Lo conversé por arriba con el doctor Gros Espiell, a quien distingo mucho, y en líneas generales con el doctor Semino. También voy a hacer una reflexión interesante a raíz de lo que decía el señor Diputado Cánepa. Por aquí desfilamos varios juristas y, seguramente, lo que les estamos dejando es una enorme sorpresa, mucha perplejidad y muy pocas soluciones. Voy a contar una anécdota final. Así como no dejé de mencionar al ex Presidente de la República, doctor Sanguinetti, tampoco voy a dejar de mencionar a mi querida Oficina Nacional del Servicio Civil.

Quería comentar lo que sucedió en el ámbito de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado en 1985, cuando se debatió la ley de creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil. En ese momento, la Comisión de primerísima línea, que estaba integrada por muy ilustres Senadores, entre ellos los doctores Gonzalo Aguirre Ramírez, Américo Ricaldoni, Hugo Batalla, el escribano Dardo Ortíz, convocó a un grupo de juristas para analizar la posición institucional de la Oficina Nacional del Servicio Civil, es decir, si era correcto o no el proyecto del Poder Ejecutivo que yo había tenido el honor de redactar, por el cual la Oficina dependía de la Presidencia de la República. Comparecieron, entre otros, los siguientes juristas: el doctor Cassinelli Muñoz, el doctor Alberto Pérez Pérez, el doctor Daniel Hugo Martins, el doctor Héctor Giorgi y me estoy olvidando de alguno. Exactamente todos dieron opiniones diferentes y la solución del Senado para resolver el tema fue la de no decir nada en cuanto a la dependencia institucional de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del doctor Correa Freitas; es un hombre de la Casa y quiero destacar que ninguno de nosotros se sintió tocado porque se hablara de temas políticos; todo lo contrario, creo que nos ilustró muchísimo.

Se levanta la reunión.

►►► Carátula versión

►►► Trámite Parlamentario