

# INSTITUCION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORIA DEL PUEBLO

## EL VOTO DE LOS URUGUAYOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Fundamento del derecho al voto de las ciudadanas y ciudadanos uruguayos residentes en el exterior

Recomendaciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Ciudadanas y ciudadanos uruguayos y organizaciones de la sociedad civil han planteado a esta Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo su preocupación por la imposibilidad que tienen las referidas ciudadanas y ciudadanos de ejercer el derecho al voto en los actos electorarios que se realizan en Uruguay desde su país de residencia.

El voto es, además de un instrumento imprescindible para el funcionamiento del sistema político, un derecho inalienable de todo ciudadano en un régimen democrático. Así lo ha reconocido en forma unánime la doctrina (Huntington, Sartori, Duverger), y ha sido consagrado en las principales normas internacionales universales y regionales que protegen los Derechos Humanos y en la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

En efecto, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948 reza:

*"Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medios de representantes libremente elegidos" (inc.1)...."en elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto...(inc. 3)".*

Asimismo, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25 establece que todos los ciudadanos gozarán sin restricciones del derecho a

*"Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (lit. b)".*

Por su parte la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23 obliga a los Estados Parte a garantizar a todo ciudadano el derecho

*"de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la expresión de los electores".*

En la actualidad Chile y Uruguay son los dos únicos Estados Parte en el Sistema Interamericano que no han habilitado un mecanismo que permita a sus ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior ejercer su legítimo derecho al sufragio.

El último país en incorporar el voto consular a su marco normativo fue Paraguay, que a esos efectos se vio obligado a modificar la Constitución que prohibía expresamente el

## INSTITUCION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORIA DEL PUEBLO

voto de sus ciudadanas y ciudadanos en el exterior. En efecto, la Carta Magna habilitaba el derecho al sufragio únicamente a los “ciudadanos paraguayos residentes en territorio nacional” (artículo 120 de la Constitución de 1992, heredando una tradición en la materia desde la Constitución de 1872).

El 9 de octubre de 2011, el 79.2% de los votantes en elecciones libres, no cuestionadas y observadas internacionalmente modificaron el referido artículo, que quedó redactado de la siguiente manera:

"Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley..."

Tanto en Chile como en el Uruguay, las ciudadanas y ciudadanos que residen en el exterior no pierden la ciudadanía, y siendo ciudadanas y ciudadanos, tienen derecho a votar. Y pueden hacerlo, pero en la actualidad, deben concurrir a ejercer su derecho en el territorio nacional. No obstante, no existe impedimento constitucional para que la ley instrumente un mecanismo hábil a efectos de que puedan ejercer su derecho en el extranjero.

En Chile, desde el advenimiento de la democracia han naufragado varias iniciativas en este sentido. Sin embargo, solucionar el tema constituyó un compromiso de campaña del Presidente de la República (reiterado en su última cuenta pública del 21 de mayo pasado), y en el 2012 las fuerzas políticas y sociales han avanzado en la búsqueda de consensos básicos para que se adopten las medidas legales y administrativas necesarias para que el voto de las chilenas y los chilenos en el exterior sea habilitado.

En Uruguay, la Constitución de la República no suspende la ciudadanía, y por ende, el derecho al voto, al nacional que reside en el exterior.

El derecho al voto es inherente a la condición de ciudadana o ciudadano. Así lo establece a texto expreso el artículo 77 de la Constitución:

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

Es más, el constituyente fue generoso en los criterios para otorgar el derecho al voto, tanto, que lo hace extensivo, en algunos casos, a los no ciudadanos:

“Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República”. (artículo 78)

De este modo, pues, nuestra Constitución no sólo consagra el derecho al sufragio a todas las ciudadanas y ciudadanos, sino que, en algunos casos, extiende ese derecho a otros habitantes que sin adquirir la ciudadanía, reúnen las condiciones explicitadas en la norma.

## INSTITUCION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORIA DEL PUEBLO

Obviamente los derechos de los ciudadanos y ciudadanas cesan temporalmente cuando se suspende la ciudadanía por las causales establecidas en el artículo 80:

“1°) Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente.

2°) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría.

3°) Por no haber cumplido dieciocho años de edad.

4°) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena.

5°) Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7° del artículo 77.

6°) Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución.

7°) Por la falta superviniente de buena conducta exigida en el artículo 75”.

De la normativa reseñada surge sin lugar a dudas, que la residencia en el exterior no es causal de cese o suspensión de ciudadanía, y por lo tanto, las ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior tienen el derecho inalienable a sufragar, cumpliendo con el requisito de estar inscriptos en el Registro Cívico.

En efecto, la Constitución en su artículo 81 dispone que aún obteniendo además de la residencia, la ciudadanía de otro país, la ciudadana o el ciudadano natural uruguayo sigue manteniendo todos los derechos inherentes a su condición de tal (no así el ciudadano legal):

“La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico”.

En el último acto electoral nacional (octubre 2009), se plebiscitó una enmienda constitucional para implantar el voto epistolar, que fuera votada por más de 2/5 de los integrantes de la Asamblea General según lo exige el literal b) del artículo 331 de la Constitución, que en dicho acto no obtuvo las mayorías exigidas para su aprobación. Pero debe advertirse que lo que estaba en discusión era la “modalidad de emitir el voto en el exterior” y no “el derecho a hacerlo”.

Desde el comienzo de esta legislatura, en más de una oportunidad diversos actores políticos han manifestado su voluntad de generar un amplio consenso que permita aprobar una ley tendiente a habilitar la posibilidad de votar en el exterior, dotada no sólo de legitimidad jurídica, sino también de un amplio respaldo político y social.

## INSTITUCION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORIA DEL PUEBLO

El Poder Ejecutivo encomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores la redacción de un proyecto de ley a efectos de reglamentar el ejercicio del derecho al sufragio de las ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior, que por estar consagrado en nuestra Carta Magna, no requiere de modificación constitucional alguna. Al mismo tiempo organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la Comisión Nacional pro Voto de los Uruguayos en el Exterior, comenzaron reunirse con los distintos sectores políticos, generando consenso sobre algunos puntos:

- Se votará desde el exterior exclusivamente en las elecciones nacionales y no en las elecciones departamentales y municipales.
- Se establecerá un mecanismo en coordinación con la Corte Electoral, para identificar las credenciales de titulares que residan en el exterior, agregando, por ejemplo, una letra a las tres primeras de identificación de la credencial.
- No se elegirán representantes de los residentes (modelo colombiano), sino que cada elector que resida en el exterior votará por los candidatos nacionales (Presidente y Senadores) y por los representantes de sus departamentos de origen.
- El voto sería exclusivamente consular, pero se habilitará a los consulados generales a abrir mesas especiales bajo su control fuera de los locales de los consulados de distrito en aquellos casos que la cantidad de electores y la lejanía de las mesas de votación lo ameriten.

En este marco, el Poder Ejecutivo ha anunciado que a los efectos de promover el mayor consenso posible, no enviará el Proyecto como iniciativa propia, sino que lo pondrá en manos de un grupo de “notables” representantes de diversos sectores de la sociedad civil a los efectos de que sean éstos quienes lo discutan con los diversos partidos y sus respectivas bancadas, para procurar que el proyecto sea presentado formalmente al Parlamento con la firma de legisladores de todos los Partidos.

Vista la situación precedentemente descrita, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo RECOMIENDA:

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

## INSTITUCION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORIA DEL PUEBLO

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