



## CIUDADANOS QUE RESIDAN EN EL EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

Se regula el ejercicio del derecho al voto

I n f o r m e

[INFORME EN MAYORÍA](#)

[INFORME EN MINORÍA](#)

Comisión de Constitución, Códigos,  
Legislación General y Administración

### INFORME EN MAYORÍA

Señores Representantes:

Vuestra Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración aconseja al Cuerpo aprobar el proyecto de ley por el que se regula y garantiza el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay que residen en el exterior.

Esta iniciativa reconoce en primer lugar, el derecho legítimo al voto de las uruguayas y uruguayos en el exterior, establecido en la [Constitución de la República](#).

Constituye a su vez una respuesta del Estado ante la fuerte emigración que ha sufrido el país, asumida en su verdadera dimensión como un fenómeno de toda la sociedad uruguaya, así como una clara expresión de la voluntad política de establecer vínculos fuertes con quienes se han ido del país, reconociendo en ellos una parte importante de nuestra comunidad nacional.

El proyecto de ley a consideración, se alinea con la legislación internacional, surgiendo del derecho comparado la existencia de 70 países que han consagrado de un modo u otro el derecho a voto para sus compatriotas en el exterior, a pesar de contar con experiencias de emigración de menor significación que la nuestra.

Mediante su aprobación, el Parlamento Nacional dará respuesta al reclamo comprometido y persistente de miles de compatriotas, que a lo largo y ancho del mundo exigen sus derechos y mecanismos efectivos para ejercerlos.

#### 1 - La Emigración como prioridad nacional

Vivimos en un mundo donde el derecho de los migrantes ocupa los primeros lugares de la consideración internacional. El proceso de globalización ha acentuado los flujos de personas en movimiento entre regiones, países y continentes.

La existencia y difusión masiva de diversos niveles de riqueza en un mundo desigual, atrae a los países con mayor desarrollo económico fuertes corrientes de emigrantes en busca de un mayor bienestar. A la vez, las necesidades económicas y los desequilibrios demográficos en países desarrollados, impulsa políticas de inmigración calificada, buscando atraer la población joven y formada que necesitan, conscientes del valor estratégico que esto asume en la perspectiva futura de la sociedad global del conocimiento para el desarrollo.

Uruguay no está al margen de este fenómeno. Ha sufrido en carne propia el impacto de la emigración en las últimas décadas.

¿Cuántos son las uruguayas y uruguayos que se fueron y viven fuera del país?

De acuerdo a diversas investigaciones sobre los registros censales y las estimaciones realizadas en base a los registros de Migración y aeropuerto, en los últimos 50 años salieron aproximadamente 600.000 personas del Uruguay.

En el trabajo "Estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004" de Wanda Cabella y Adela Pellegrino, establecen que: "Los resultados obtenidos muestran que el volumen de emigrantes uruguayos se estima en alrededor de doscientos mil en el primer período (1963-1975), cerca de ciento ochenta mil en el segundo (1975-1985) y casi cien mil en el último período intercensal (1985-1996). En definitiva, a pesar de que se redujo el número de emigrantes, particularmente en el último tramo intercensal, el período en su totalidad (1963-1996) se caracterizó por una tendencia sostenida a la pérdida de población. (...)". Más adelante concluyen que "Si a la cifra del total de emigrantes estimados entre 1963 y 1996, le sumamos el saldo corregido del aeropuerto entre 1996 y 2004, que puede ser interpretado como número de emigrantes, el total de personas que emigraron del país en todo el período considerado alcanza a una cifra de alrededor de 580.000 personas".

Considerando mediante variables demográficas la suma de los sobrevivientes de cada período intercensal y otras estimaciones, el mismo trabajo establece que "El total de residentes uruguayos a diciembre de 2004 se estima en 443.208 personas". Sumando a sus hijos, arribamos a una estimación de no menos de 600.000 compatriotas residentes en el exterior. Porque sin duda merece un

capítulo especial la consideración de sus hijos que legalmente son uruguayas y uruguayos, que tienen derecho a conocer y sentir donde están sus raíces y a compartir nuestra identidad.

A todos estos datos debe agregarse lo sucedido en los últimos años, de difícil estimación. En ese sentido, menor confiabilidad y precisión que los anteriores registros basados en estudios censales, presentan los registros de migración, entrada y salida del Aeropuerto de Carrasco no contrastados con un Censo, lo que podrá hacerse recién en 2010. No obstante como referencia de los años recientes podemos incluir que esos registros de movimiento anual de pasajeros, arrojan un saldo negativo aproximado, para 2005 y 2006 de 27.000.

La gravedad de esta sangría surge de los datos cuantitativos y cualitativos. Igual de relevante que el número de emigrantes resulta el perfil de quienes se han ido.

Se ha destacado largamente el carácter selectivo de la emigración, definido por su juventud y nivel educativo medio y alto, comparado con los residentes de igual edad en el país. Lamentablemente, dicha tendencia se mantiene en líneas generales en los estudios recientes. El "Informe sobre Migración Internacional de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)" en su capítulo sobre Emigración Reciente entre 2000 y 2006, realizado por Adela Pellegrino, lo confirma. Allí se establece que la que se fue del país en esos años "... es una población joven:

el 55% son personas que tenían entre 20 y 29 años al momento de partir, en la que predominan los hombres sobre las mujeres (145 hombres cada 100 mujeres).

¿Dónde están estos uruguayos y uruguayas?

Hoy puede afirmarse que existe una verdadera diáspora de compatriotas esparcidos por numerosos países del mundo en los cinco continentes.

El doctor Álvaro Portillo, Director de la Dirección de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos del Exterior, denominado como Departamento 20, contestaba a esta interrogante, creado por la actual administración en la Cancillería, agrupando a nuestra emigración en tres grandes grupos de acuerdo al volumen de residentes y el tamaño de la colonia de uruguayos en los respectivos países. En ese sentido establecía:

\*un primer rango las colectividades por debajo de cinco mil integrantes, donde destacan Francia, Italia, México, Venezuela, el resto de América Latina y el resto de Europa;

\*un segundo rango, de entre cinco mil y veinte mil integrantes, donde destacan Australia, Canadá e Israel; y

\* un tercer rango, de los grandes países receptores de la emigración uruguaya, con más de veinte mil integrantes, encabezado por Argentina, el principal receptor de nuestra emigración, con una cifra de unos ciento treinta mil uruguayos residentes. Estados Unidos, donde las cifras oficiales de las oficinas censales norteamericanas establecen que hay unos setenta mil uruguayos. España, con una cantidad de uruguayos que está en el entorno de los cincuenta y cinco mil o sesenta mil. Y Brasil, con una cifra correspondiente que está en el entorno de los cuarenta y cinco mil;

De los diferentes estudios, y en base a la variación de las circunstancias internas y externas, se desprende que hay algunas características que en diferentes impulsos u oleadas les son propias, así como hay distintos perfiles de emigrantes. En ese sentido, la emigración del "exilio" por razones políticas provocado por el autoritarismo y la Dictadura, se diferencia del resto, en el que los motivos económicos son los determinantes. A su vez, el destino de nuestros compatriotas ha ido variando a lo largo del tiempo. Argentina absorbía más de la mitad de los flujos en las décadas de 1970 y 1980, cuando también Australia aparecía entre las preferencias; situación que ha cambiando concentrando Estados Unidos y España casi el 70% de las opciones migratorias de acuerdo al informe del INE al que se hiciera referencia.

Siendo las principales causas de emigración aspectos vinculados a la situación económica como el desempleo y los bajos niveles de ingresos, es un hecho que muchos se fueron por necesidad, incluso sin desearlo, porque no encontraron en su país oportunidades para su desarrollo, oportunidades que salieron a buscar fuera de fronteras. Por tanto hay una responsabilidad del Estado, sus gobiernos y el sistema político, responsabilidad política que se debe asumir en la cuestión de la emigración, y debe traducirse en decisiones concretas como la que estamos impulsando.

Ni como sociedad ni como sistema político podemos dar la espalda a esta situación.

En este sentido, asumido el nuevo gobierno del Frente Amplio, el Presidente de la República, el compañero Dr. Tabaré Vázquez planteó como una prioridad esta temática, avanzando en la creación del Departamento 20, los Consejos Consultivos, y el envío al Parlamento del proyecto de Voto Epistolar que tenemos a consideración.

Ya no puede pensarse la emigración en el país, como la suma de decisiones individuales de viajar a probar fortuna que afecta a sus respectivas familias -que vaya si las lastima y las afecta de diversas maneras-, sino como un fenómeno de toda la sociedad uruguaya que le apunta una parte importante de sus jóvenes, sus capacidades de trabajo, de investigación y creación; afecta el crecimiento de nuestra población marcando a fuego su demografía; y limita nuestro desarrollo económico.

Con un 14% de su población en el exterior, nuestro país tiene una "diáspora" de las más importantes del mundo, constituyendo la emigración uno de los principales problemas sociales a enfrentar.

Luego de los fenómenos de exclusión asociado al impactante aumento de la pobreza, la emigración representa en importancia, la segunda gran fractura que ha golpeado a la sociedad uruguaya, y debe ser junto con ella asumida como prioridad en el desarrollo de políticas públicas en cualquier proyecto de reconstrucción nacional.

Esas son dos "deudas sociales" que debemos atender.

Las políticas de vinculación con los uruguayos de la emigración es un componente sustancial de las políticas sociales, demográficas y de ciudadanía del programa de superación de la sociedad fragmentada por una sociedad inclusiva, igualitaria y democrática.

El ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía por todas y todos, que reconozca las diversas realidades de nuestra sociedad entre las cuales está la emigración, es una condición indispensable en la construcción de mejores condiciones de vida y de relacionamiento entre todos nosotros como comunidad y como nación con un proyecto de futuro.

Y en ese proyecto de futuro, claro que tienen un lugar los uruguayos y uruguayas en el exterior, que pueden realizar los más diversos aportes al país de distintas maneras, y para lo cual deben sentirse parte del Uruguay, ciudadanas y ciudadanos que debemos integrar, no excluir de la vida nacional.

En este marco el reconocimiento del derecho constitucional al voto fuera del territorio nacional, supone el impostergable reconocimiento como ciudadanos y ciudadanas de quienes se han ido por distintas razones del país, pero comparten nuestra identidad nacional y el sentimiento de pertenencia al país que debemos ocuparnos en mantener y reafirmar.

## 2 - El Derecho a voto de uruguayas y uruguayos en el exterior

Como lo expresa el mensaje del Poder Ejecutivo, "El presente proyecto de ley pretende que los uruguayos en el exterior, puedan ejercer sus derechos cívicos sin las limitaciones que en la legislación vigente trae aparejada la circunstancia de no estar en el territorio nacional; situación que, como es de público conocimiento, en la mayoría de los casos no ha sido elegida por nuestros compatriotas, sin perjuicio de otras iniciativas y acciones a desarrollar. Este proyecto posibilita el ejercicio de uno de los derechos inherentes a la ciudadanía para aquellos uruguayos que están en el exterior: el derecho al voto, consagrado en el [artículo 77 de la Constitución](#). De no consagrarse esta posibilidad, mantendríamos la situación injusta que supone que solo aquéllos que tuvieren medios para trasladarse al país en las instancias electorales pudieran ejercerlo, posición que solo puede ser sostenida por quienes pretendan que voten solo los privilegiados. (...) El proyecto ha tenido a la vista numerosas iniciativas entre las cuales se citan las de los ex Diputados Eduardo Jaurena (1985), Ariel Collazo, Gonzalo Carámbula (1990) y los Diputados Enrique Pérez Morad, Daisy Tourné, Enrique Pintado, Lucía Topolansky, Margarita Percovich, Nora Castro, Víctor Rossi, Raúl Sendic, Ramón Fonticiella, Carlos Pita, Gustavo Guarino, Edgar Bellomo y Esteban Pérez (noviembre de 2000), la de 2002 (Diputados Pablo Mieres, Felipe Michelini, Iván Posada y Ricardo Falero). Igualmente, un proyecto similar al presente fue presentado en el Senado en la pasada Legislatura por los Legisladores del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. La presente iniciativa se inspira casi íntegramente en las bases que elaboró el ex Presidente de la Junta Electoral de Montevideo, señor Walter Pesqueira". Aspecto que señalamos como expresión la voluntad persistente de nuestra fuerza política desde la reapertura democrática, y como reconocimiento al aporte de estos compañeros, en particular al compañero Pesqueira.

En líneas generales el proyecto establece que podrán emitir su voto en el exterior en elecciones nacionales, departamentales, referendos contra las leyes, y en los plebiscitos constitucionales, los ciudadanos naturales o legales, que no tengan la ciudadanía suspendida conforme al [artículo 80 de la Constitución de la República](#).

Dispone determinados mecanismos para garantizar el procedimiento con las debidas garantías electorales, como ser la confección por parte de la Corte Electoral de un Registro y Padrón Electoral para ciudadanos residentes en el exterior que comuniquen su propósito de sufragar por correo certificado con no menos de noventa días de antelación, y que completen formularios confeccionados por la Corte Electoral que incluirán tres impresiones del dígito pulgar derecho para corroborar debidamente la identidad del elector.

La Corte Electoral enviará a los ciudadanos cuya comunicación fuera aceptada, el material necesario para sufragar por correspondencia, quienes lo harán oportunamente introduciendo la hoja de votación de su preferencia en el sobre de votación, colocando este sobre de votación y una hoja de identificación previamente llenada con los datos requeridos y tres impresiones del dígito pulgar derecho en el sobre azul de voto observado; y todo ello en un sobre blanco que será enviado a la Corte Electoral por correo certificado o por la vía consular. Todo lo cual permite verificar la identidad y mantener el secreto del voto.

Como se ha dicho, el derecho al voto en el exterior es inequívocamente constitucional.

El [artículo 77 de la Constitución de la República](#), establece en su primer inciso, con meridiana claridad que: "Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es el elector y elegible". A su vez, establece en su [artículo 4º](#) que "La soberanía del Estado Uruguayo, (...) en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación (...)"; y en su artículo 82, que esta soberanía de la Nación (...) será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa o referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma".

Por tanto, si todo ciudadano es "miembro de la soberanía de la Nación" y esa soberanía radica en la Nación en toda su plenitud, deberá reconocérsele a todo ciudadano -a excepción de aquellos cuya ciudadanía se encuentra suspendida de acuerdo a lo establecido en su artículo 80- y sin distinción, el derecho de ejercer los institutos de gobierno directo.

Ello es de aplicación a los mecanismos de democracia directa. En materia de referéndum, el [artículo 79](#) en su inciso 2º. se refiere al "25% del total de los inscriptos habilitados para votar". No requiere la residencia de la persona. En la órbita plebiscitaria a su vez, el [artículo 331](#) utiliza una serie de giros, pero en ninguno se incluye la exigencia de que el individuo se avecine en el Uruguay. Allí se refiera a "decisión popular", "ciudadanos", "inscriptos en el Registro Cívico Nacional", "cuerpo electoral", "los votantes", "el electorado", etcétera.

En mérito a ello es forzoso concluir que un ciudadano uruguayo que resida en el extranjero tiene derecho a emitir su voto, siempre y cuando su ciudadanía no se halle suspendida.

Esto no lo sostenemos solamente nosotros. En este sentido se manifestaron en sus comparecencias a Comisión destacados constitucionalistas y docentes.

El Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República, doctor Alberto Pérez Pérez sostuvo entre otras cosas como fundamento del derecho y la obligación al voto desde el exterior, 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, no es ciudadano o es menos ciudadano que los demás..."

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, doctor Martín Risso Ferrand, a su vez, expresó: "... 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..."

Por su parte, el profesor Gros Espiell señaló: El artículo 77 de la Constitución de la República "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 pueden 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.

### 3 - La profusa experiencia internacional

La aprobación de una ley de voto en el exterior no solo no violenta el orden jurídico nacional, sino que alinearé al país con la región, el mundo y las normas fundamentales del derecho internacional. Dicho de otro modo, inexplicablemente en la actualidad, el Uruguay es uno de los pocos países que no garantiza el derecho a voto a sus compatriotas, a pesar de la enorme significación del porcentaje que se encuentra fuera de fronteras.

70 países del mundo permiten el voto a sus ciudadanos en el exterior y Uruguay no.

Particularmente, todos los países que han sido marcados por fuertes fenómenos migratorios han establecido estos y otros mecanismos de vínculo de sus connacionales en el resto del mundo. España, Italia, Francia y el Estado de Israel son algunos ejemplos paradigmáticos de ello.

Naturalmente, estamos acostumbrados a ver como en Uruguay votan los ciudadanos españoles e italianos, participando de las elecciones de estos países, mediante mecanismo considerados legítimos que nadie ha cuestionado nunca en el Parlamento.

Precisamente son estos países paradigmas de las modalidades que pueden utilizarse para garantizar estos derechos. Italia establece que todos sus ciudadanos inscriptos en el exterior eligen a un mismo conjunto de ciudadanos en la circunscripción especial para los ciudadanos correspondiente a su región en el mundo, eligiendo sus propios representantes, para lo cual se provee de las hojas de votación correspondientes. En el caso español, más cercano al propuesto en nuestro proyecto, el voto epistolar se efectiviza a partir del envío de las hojas de votación desde la circunscripción correspondiente en España, con lo cual el residente en el exterior participa de la elección de candidatos para cargos de su municipio, provincia o región, de diputados y senadores nacionales representantes de su circunscripción territorial. En ambos casos se habilita además, la votación epistolar en mecanismos de democracia directa como referéndum.

El estudio de Cardarello en la Facultad de Ciencias Políticas, relevó 69 países con voto en el exterior -a los que recientemente se ha sumado México-, establece que 28 de ellos tienen gobiernos presidencialistas, 37 parlamentaristas, 1 semipresidencialista, y 3 con forma de gobierno indefinido (en los casos de Eritrea, Kosovo y Timor Oriental). Es decir que esta realidad existe en los más diversos países, que con diversos sistemas de gobierno han decidido reconocer el derecho de sus emigrantes a votar.

Esta realidad mundial es aún más contundente en América. Del relevamiento realizado por Heidi Mac Lennan surge que:

En Argentina se estableció el voto de ciudadanos en el exterior desde 1993 y se encuentra regulado a través de la Ley 24.007. Brasil dispuso el derecho a sufragio en el exterior para las elecciones presidenciales desde el año 1965 en las embajadas y consulados. En Bolivia lo habilita el Art. 97 del Código Electoral, Ley 1984. Colombia a partir de la Ley 39 de 1961 "autorizó a los ciudadanos colombianos que se encontraran en el exterior a cumplir con lo que la Constitución vigente en ese momento denominaba "Función Constitucional del Voto". En Ecuador se dispuso esto en la Ley 81 de 2002. Perú, Venezuela, República Dominicana, Honduras y Nicaragua, también tienen voto desde el exterior. Panamá estableció este derecho a partir de 2009, y México lo ha aprobado recientemente e implementado en las elecciones de 2006, enviado a todos sus ciudadanos el llamado "Paquete Electoral Postal (PEP)" para que pudieran efectivizar el voto por correspondencia.

Un raconto absolutamente contundente que deja a Uruguay en una inexplicable soledad en el concierto regional e internacional, y a la zaga de la legislación internacional en materia de derechos políticos de los emigrantes.

Importantes tratados y convenciones internacionales ratificados por Uruguay, reconocen el derecho al voto en el exterior como un derecho fundamental de la persona. Por lo tanto, el Estado uruguayo, esta obligado a tomar las disposiciones necesarias y pertinentes en el ordenamiento jurídico nacional para internalizar estas normas a las que ha adherido como nación. Entre otras:

\* **Declaración universal** de los derechos del hombre (ONU 1948): Artículo 21- "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

\* **Pacto Internacional de derechos civiles y políticos** (ONU 1966): Artículo 25- "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

\* **Convención** sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares (ONU 1990). Artículo 42- "1. Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos".

#### 4 - El persistente reclamo de la "Patria Peregrina"

Al aluvión de argumentos contundentes a favor de la aprobación de un proyecto de voto desde el exterior se suma el persistente reclamo de las uruguayas y uruguayos de la "Díaspóra", que desde todos los rincones del planeta han hecho y hacen llegar su reclamo del ejercicio de los derechos legítimos que tienen como ciudadanas y ciudadanos, de participar en decisiones importantes de su país, porque son y se sienten uruguayos.

Se ha dicho equivocadamente que quienes se van, rompen sus lazos con el país, pierden interés, información y capacidad para decidir sobre lo que sucede dentro de nuestras fronteras.

Debemos decir que esto no responde a la realidad. Un enorme porcentaje de compatriotas vive en contacto directo con Uruguay, a través de sus familias, pero también a través de los diversos medios de comunicación disponibles en la actualidad, para lo cual la aparición de Internet ha significado un salto hacia adelante radical, que les permite acceder a los diversos medios de comunicación nacionales y mantenerse informados del acontecer nacional.

Han llevado consigo parte del Uruguay, su identidad y su cultura. Conservan el termo, el mate, los tambores y la camiseta celeste, como símbolos emblemáticos de su uruguayez, porque son y se sienten tan o más uruguayos que los que vivimos en el país, y como tales deben ser considerados como ciudadanos y reconocidos en sus derechos.

Se ha dicho también equivocadamente, que no perciben los beneficios ni sufren los eventuales perjuicios que depara la elección de los sucesivos gobiernos. Ello no es así. En materia de padecimientos, les han tocado en carne propia las consecuencias de las políticas que aparejaron las dificultades económicas por las que se tuvieron que ir, y las eventuales limitaciones o posibilidades para poder volver, que es el sentimiento que tienen una gran cantidad de nuestros compatriotas.

Más aún, las características del gobierno de turno influyen directamente en sus relaciones con el país y su gente. A lo largo de los últimos treinta y cinco a cuarenta años, que es cuando empieza esta historia de la emigración, lo más destacado es la ausencia de políticas sistemáticas del Estado uruguayo en relación a la emigración y los uruguayos del exterior. Como elementos interesantes, puntuales, que ocurren en algún momento, Portillo destacaba en Comisión, la experiencia de la Comisión Nacional de Repatriación del Uruguay en 1985, que actuó varios años más luego de esa época, junto con el Comité Internacional para las Migraciones, el servicio universitario mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, así como el relativamente reciente Programa de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior que surgió en 2001, por un convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Universidad de la República y el Fondo de Población de Naciones Unidas.

En dos años y medio que van de la nueva administración, se ha asumido el tema a nivel del Estado, se ha jerarquizado mediante la institucionalización que significó la creación del Departamento 20 en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se han promovido los Consejos Consultivos para nuclear a las diversas colectividades de compatriotas y promover la vinculación con el país. Se está trabajando en la mejora del registro de nacionalidad y ciudadanía como un pilar de las políticas de vinculación, y en ese marco se envió un proyecto de ley que facilita la obtención de la nacionalidad de los hijos e hijas de los compatriotas en el exterior ampliando los plazos de inscripción; se impulsó el portal de Internet, como el elemento articulador de la información y la comunicación de este nuevo escenario. También se está trabajando en: superar los problemas para obtener la cédula de identidad; el seguro de retiro para la cobertura de los años posteriores a la actividad laboral con el BPS y convenios de seguridad social, en seguros de salud; el acceso a la vivienda ya sea por la vía de la inscripción para el ahorro previo como para adquirir una vivienda como tal; disminución de los costos de envío de remesas con el Banco de la República; desarrollo de proyectos productivos, turismo y comercio como el programa "Antenas"; difusión cultural; facilitamiento de las comunicaciones con ANTEL; aliento a la conformación de redes de académicos e investigadores, etcétera.

Vale decir que quienes viven fuera del país pueden beneficiarse o perjudicarse por las políticas de vinculación que se implementen, entre otras cosas.

Esta demanda creciente se ha expresado de diversas maneras, siendo la más reciente la campaña lanzada simultáneamente en Buenos Aires, Argentina, y París, Francia, a favor del derecho al voto.

Como iniciativa para canalizar las opiniones individuales de nuestros compatriotas sobre este tema, instrumentamos ya hace muchos meses una página web con la dirección [www.votouruguayosenel exterior.depolitica.com.uy](http://www.votouruguayosenel exterior.depolitica.com.uy) a la que llegaron cerca de tres mil (3.000) mensajes, en el que la inmensa mayoría expresa desde su experiencia, con sus palabras y a su modo, por qué quieren participar en la definición de las cuestiones importantes de su país. Opiniones y mensajes que pondremos a disposición del Parlamento para que también se escuchen las voces de quienes hoy no pueden estar en las barras del Palacio Legislativo, pero estarán presentes de esta forma en una sesión en la que se decide sobre sus derechos.

Con el tiempo, a la vez, se han ido constituyendo como ámbitos organizados de participación en las distintas colectividades en distintos países los Consejos Consultivos. Y allí se ha planteado también como preocupación capital el ejercicio de los derechos como ciudadanos en el exterior.

El 13 de diciembre de 2006, representantes de 32 Consejos Consultivos de todo el mundo, participantes de su Primer Encuentro Mundial de la Patria Peregrina, llegaron al Parlamento e hicieron entrega de una carta abierta a todas las bancadas de legisladores nacionales. Allí se dice: "Los uruguayos residentes fuera del país, agrupados en los Consejos Consultivos, reivindicamos el derecho a voto en el exterior como nuestro derecho ciudadano.

Este derecho se sustenta y se expresa en la [Constitución de la República](#), en la obligatoriedad del sufragio en todas las instancias electorales que se celebren en nuestro país.

Son muchos los países que hoy ejercen su derecho ciudadano de sufragio fuera de frontera; el Uruguay, pionero, vanguardista e innovador en estructuras democráticas en el mundo está en deuda con su historia y sus ciudadanos. Ustedes, legisladores, representantes del pueblo uruguayo, tienen en sus manos el poder de restablecer este derecho constitucional.

En la concepción de que no somos menos uruguayos por residir fuera de fronteras, entendemos esta aspiración como profundamente legítima y ceñida a los principios constitucionales más democráticos. Por tal motivo exigimos que se reconsideren las disposiciones legislativas y reglamentarias que nos impiden, a nosotros y a nuestros hijos e hijas, votar en el exterior.

Todas y todos los uruguayos, desde el lugar donde nos encontremos, seguimos aportando a la construcción de nuestro país, tanto económica como culturalmente. Este anhelo no es solamente una aspiración de los uruguayos reunidos en los Consejos Consultivos, sino también el de sus familiares y amigos residentes en territorio nacional.

Porque queremos ejercer ciudadanía..."

Finalmente, expuestos los argumentos que sustentan la iniciativa, reiteramos la recomendación de votación favorable de este proyecto con las mayorías especiales requeridas por la Constitución para consagrarlo como ley.

Creemos que, la cuestión principal que el Parlamento debe dilucidar al considerar este proyecto, es si existe voluntad política o no para habilitar el voto de los compatriotas del exterior.

En el pasado hemos presentado iniciativas de voto consular, que preceden a esta propuesta de voto por correspondencia.

Como hemos sostenido en el proceso de trabajo en Comisión, el proyecto y el mecanismo elegido es perfectible y subordinado al logro de ese objetivo superior, para lo cual manifestamos siempre nuestra voluntad de diálogo y apertura para introducir los cambios que se consideraran necesarios por la oposición para garantizarlo.

En ese sentido, el pasado 26 de marzo, a dos largos años de iniciado el tratamiento parlamentario del proyecto, así lo hicimos saber en nota enviada a las autoridades partidarias entre otros al Dr. Jorge Larrañaga en su carácter de Presidente del Directorio del Partido Nacional, a quien terminamos diciendo: "Me dirijo a usted y por su intermedio a la colectividad política que usted representa, para informarle de la pronta consideración del proyecto en la Comisión que me toca presidir, y manifestarle la voluntad política de transitar las instancias de diálogo que nos permitan llegar al momento de la resolución con los acuerdos que garanticen el derecho a voto a tantos compatriotas, mediante los mecanismos que lo hagan posible".

Lamentablemente por respuesta obtuvimos tiempo después, por la prensa, la noticia de que dicho Directorio se pronunció en contra de sancionar este y cualquier otro proyecto en este sentido.

En estas circunstancias y votado el proyecto en comisión, llegamos a esta instancia decisiva y culminante para la resolución parlamentaria de este tema en este período, aún con esperanza de convencer a las legisladoras y legisladores del Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente; convencidos de que este no es un tema de partidos, que puede y debe ser un tema de una política nacional en el más amplio y grande de los sentidos.

Seguimos pensando a nivel personal, como sostuvimos en aquella nota, que "Independientemente de que el hecho de no alcanzarse las mayorías no inhibe de recorrer otros caminos para su definitiva sanción a quienes estamos convencidos de su justicia, consideramos de alto valor político el hecho de que ello pudiera consagrarse en el Parlamento con los mayores niveles de respaldo, elevando a política de Estado como debe ser, el vínculo con nuestra gran emigración".

Sala de la Comisión, 22 de agosto de 2007.

EDGARDO ORTUÑO  
Miembro Informante

GUSTAVO BERNINI  
DIEGO CÁNENA  
JORGE ORRICO  
JAVIER SALSAMENDI

Comisión de Constitución, Códigos,  
Legislación General y Administración

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

Venimos a recomendar a esta Cámara que deseche el proyecto de ley que es objeto de consideración relativo al voto de los uruguayos residentes en el extranjero, a contrario de lo aprobado por la mayoría en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.

Fundamentaremos esta posición en razones de forma y de fondo.

La gran mayoría de los fundamentos contrarios que expondremos son aplicables a cualquier proyecto que busque habilitar el voto de los uruguayos que no residen en el territorio nacional mientras que algunos pocos sólo se refieren a la modalidad elegida para su emisión -el voto epistolar- en el proyecto que tenemos a consideración.

En primer lugar señalamos que el proyecto es inconstitucional ya que en el Uruguay el derecho al voto está directamente vinculado a la residencia o al vecinamiento en el territorio nacional en toda circunstancia considerada por nuestra Carta Magna para su reconocimiento u otorgamiento.

Son varios los artículos que establecen lo que venimos de afirmar a saber:

"Artículo 74.- Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de sus nacimientos, por el hecho de vecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico".

"Artículo 75.- Tienen derecho a la ciudadanía legal:

- A) Los hombres y 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 tres años de residencia habitual en la República.
- B) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, sin familia constituida en la República, que tengan alguna de las cualidades del inciso anterior y cinco años de residencia habitual en el país.
- C) Los hombres y mujeres extranjeros que obtengan gracia especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes".

"Artículo 78.- Tienen derecho al sufragio sin necesidad de obtener previamente la 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.

La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad".

"Artículo 81.- La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, vecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.

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

El texto de nuestra Constitución haría innecesaria mayor aclaración ya que establece expresamente la necesidad del vecinamiento para que ciudadanos naturales nacidos en el extranjero y el requisito de la residencia para otorgar la ciudadanía legal a quienes no lo son.

Pero la Constitución va aún más allá, ya que otorga, en el artículo 78, el derecho al voto a extranjeros que ni siquiera son ciudadanos legales, cumplidos que sean ciertos requisitos de residencia y establecimiento en el país. Esto es para nosotros clara evidencia sobre el espíritu que informa la regulación constitucional del derecho al voto, esto es que para votar es necesario estar radicado o vecinarse en el país.

Esta conclusión, llevada a sus últimas consecuencias, permitiría afirmar incluso que quienes residen en el extranjero no tienen derecho a votar aún cuando se encontraren en el territorio nacional en día de elecciones. Entendemos que abundar sobre este punto en este estado no aporta a la discusión y en todo caso la aplicación de este extremo dependería de un control de difícil realización.

Todo lo que venimos de afirmar fue refrendado por la comparecencia en la Comisión de los profesores Horacio Cassinelli Muñoz y Martín Risso Ferrand.

Este solo fundamento, basado en la inconstitucionalidad del proyecto, bastaría para que la Cámara deseche la iniciativa.

Pero el proyecto también adolece de algunos defectos graves. Por una parte afecta una de las garantías supremas para el ejercicio del sufragio, indispensable para la emisión válida del voto, como es su necesaria condición de secreto según el numeral 2º del artículo 77.

Por otra parte distorsiona el sistema de las circunscripciones territoriales para la elección de los diputados y de las autoridades locales.

El voto de los residentes en el extranjero emitido de forma epistolar viola todos y cada uno de los requisitos necesarios que nuestro sistema constitucional y legal establecen garantizando la emisión de forma libre, desprovista de toda influencia de terceros incluido el Estado, y asegurando que el contenido del mismo será respetado en todas las instancias en que sea escrutado. No es lo mismo votar en un cuarto secreto rodeado de garantías provistas por la autoridad electoral, con control de los partidos políticos participantes y presencia de la fuerza pública -desarmada por cierto- que hacerlo en una oficina de correos en el extranjero o durante la cena familiar.

Si se buscara subsanar esta violación constitucional y legal optando por la forma consular de emitir el voto en el extranjero, que no es el caso del proyecto, también habría dudas acerca de las garantías extremas de nuestro sistema electoral dado que se habilitaría la influencia impropia del Poder Ejecutivo por ser éste el que define la apertura de oficinas consulares. Este argumento también fue esgrimido por el Profesor Cassinelli en la referida comparecencia.

No profundizaremos, en este Informe, sobre aspectos prácticos inconvenientes, como ser la determinación de la circunscripción territorial a la que se adjudicaría el voto emitido fuera del territorio nacional ni tampoco acerca de la injusta situación que derivaría si el mismo se aprobara manteniéndose la prohibición del voto interdepartamental para quienes vivimos dentro del territorio nacional. Pero debe constar que los mismos existen y son insalvables en el proyecto.

Respecto del fondo del asunto, queremos que quede claro ante esta Cámara que no estamos de acuerdo en habilitar el voto de los residentes en el extranjero porque compartimos la concepción que subyace en la regulación constitucional que venimos de referir.

Tal concepción es la de una ciudadanía integral -política, social y económica- compuesta no solo por derechos sino también por obligaciones. Estas últimas sólo son exigibles en el territorio nacional; y valga el solo ejemplo del pago de tributos para fundamentar esto.

Por otra parte, el hecho de que dichos compatriotas pudieran votar en nada subsanaría la imposibilidad de que los residentes en el extranjero perciban en su realidad de vida los efectos y consecuencias de la ejecutoria gubernamental de quienes habrían sido electos con su participación.

Cabría preguntarse también en base a qué percepción de la realidad del país dichos compatriotas conformarían su posición electoral. ¿La del día anterior a su partida? ¿La que le generó el candidato Astori diciendo que no hay que pagar la deuda externa o la que le generó el Ministro Astori pagándola? ¿La que le transmiten amigos y parientes en correos electrónicos, llamadas telefónicas o cartas? ¿La de los años '60, '70, '80, o '90? ¿O la del año 2002? ¿O más aún la de este año 2007, que será récord en cantidad de compatriotas emigrados?

En fin, es obvio que es muy distinto estar viviendo en el país que fuera de él, sin perjuicio de que lamentamos y también luchamos día a día contra las causas que dan origen a tan lamentable situación como es la de la emigración de nuestros compatriotas.

No hay globalización que subsane la carencia de la vivencia ciudadana, condición indispensable para emitir responsablemente el voto. Este derecho democrático esencial debe ejercerse libre e individualmente, basado en la percepción que cada uno tenga de la realidad y de los candidatos, y en las concepciones propias según ideas y valores. Y también finalmente debe tener la contrapartida de que cada votante se haga cargo de las consecuencias de ese acto ciudadano.

Nos resulta extraña la concepción fragmentaria de ciudadanía que sostiene la mayoría oficialista, y en todo caso contradictoria con la que han sostenido en el pasado y aún actualmente defendiendo regímenes de otros países que conculcan derechos humanos básicos en pos de un supuesto bienestar económico y social.

Finalmente corresponde señalar que, en concordancia con las más serias y fundadas opiniones técnicas así como por lo manifestado por los distintos sectores políticos y parlamentarios, no cabe ninguna duda acerca de que son necesarias dos terceras partes de los votos de cada Cámara para la aprobación de un proyecto como el referido en aplicación del numeral 7º del [artículo 77 de la Constitución de la República](#).

Por lo expuesto, aconsejamos al Cuerpo la aprobación del siguiente proyecto de resolución.

Sala de la Comisión, 22 de agosto de 2007.

ÁLVARO F. LORENZO  
Miembro Informante

ÁLVARO ALONSO  
GUSTAVO BORSARI BRENNNA  
ORLANDO LERETE

### PROYECTO DE RESOLUCIÓN

**Artículo Único.**- Deséchase el proyecto de ley por el que se regula el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay que residan en el exterior.

Sala de la Comisión, 22 de agosto de 2007.

ÁLVARO F. LORENZO

Miembro Informante

ÁLVARO ALONSO  
GUSTAVO BORSARI BRENN  
ORLANDO LERETE

▶▶▶ Trámite Parlamentario

---

Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.