



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

INFORME SOBRE VOTO EN EL EXTERIOR-

La INDDHH emite el presente informe dentro de las competencias otorgadas por el artículo 4 de la ley 18.466 especialmente el literal I) de la misma que le permite *“recomendar a las autoridades competentes la aprobación, derogación o modificación de las normas del ordenamiento jurídico que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos”*.

El tema que moviliza a esta Institución refiere al ejercicio efectivo y sin limitaciones del derecho al sufragio consagrado en el artículo 77 de la Constitución, expresión de uno de los aspectos que conforma el derecho fundamental a la participación política.

Desde hace largo tiempo diversos colectivos de ciudadanos uruguayos residentes en el exterior del país se encuentran reclamando el reconocimiento y la instrumentación efectiva del sufragio para participar, desde sus actuales lugares de residencia, en la vida política del país.

ANTECEDENTES

En análisis de este derecho la INDDHH emitió un primer informe en el año 2013. En dicha oportunidad realizó una fundamentación del derecho al voto de los uruguayos residentes en el extranjero con base en la normativa nacional e internacional que rige en el Estado uruguayo en consonancia con similar regulación que han adoptado la gran mayoría de los países del mundo.

Invocó lo previsto al respecto en la Declaración Universal de Derechos del Hombre – art. 21- así como en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos – art. 25- y lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23. Asimismo lo expresamente dispuesto por nuestra Constitución en sus artículos 77 y sigtes. La INDDHH concluyó que la residencia en el exterior no es causal de cese o suspensión de la ciudadanía siendo necesario instrumentar un mecanismo hábil para que se pueda ejercer este derecho consagrado constitucionalmente y amparado por los instrumentos internacionales que el Estado ha ratificado y se ha comprometido a hacer cumplir.

En la fecha de emisión del informe los únicos países del sistema interamericano que carecían de la instrumentación del ejercicio del derecho al sufragio para sus ciudadanos residentes en el extranjero eran Chile y Uruguay

Posteriormente, Chile adecuó su sistema electoral habilitando a que sus nacionales pudieran sufragar desde el exterior.

El informe finalizaba recomendando al Poder Ejecutivo, a quien reconocía los esfuerzos transitados para superar esta exclusión, para que se continuara con dicha tarea a fin de alcanzar la solución reclamada.

De igual modo la INDDHH recomendó al Parlamento que abordara este tema con prontitud a fin de



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

resolverlo con antelación a los próximos comicios.

Por último instó al sistema político en su conjunto para alcanzar la solución necesaria que garantizara el ejercicio del derecho al voto de todos los uruguayos con independencia del lugar de residencia.

En el año 2016 la INDDHH emitió un segundo informe sobre el tema en virtud de no haberse logrado la solución legal que permitiera el ejercicio del sufragio por los uruguayos que viven en el extranjero transitándose las elecciones del año 2014 en iguales condiciones de exclusión que han caracterizado las anteriores y que motivaron la pretensión de los colectivos de uruguayos residentes en el exterior.

En este nuevo informe se practicó por la INDDHH una exposición de las opiniones de connotados especialistas de Derecho Constitucional unánimes en la existencia del derecho y en la necesidad de garantizar el ejercicio del mismo a los uruguayos que viven fuera del país.

La INDDHH promovió una consulta a la Corte Electoral y se relató en el informe el resultado de la misma destacando que este organismo no formuló objeción alguna al ejercicio del derecho pretendido sino solo la condición, para instrumentar la forma en que se recaben los votos en el exterior la preexistencia de una ley que así lo disponga.

La INDDHH en este segundo informe reiteró sus recomendaciones y recomendó la adopción de soluciones legislativas que habiliten el ejercicio del derecho al voto de los uruguayos residentes en el exterior.

LOS PROYECTOS PRESENTADOS

Durante el tiempo transcurrido entre ambos informes -y a posteriori de los mismos- la actividad de los colectivos convocados por este derecho ha sido intensa y producto de ello se han elaborado y presentado varios proyectos de ley ante el Parlamento con la finalidad de concretar el tan reclamado derecho.

Es así que se ha planteado un proyecto de ley tendiente a eliminar un obstáculo que hace aún más difícil el ejercicio del derecho al voto de los uruguayos. Conforme la vigente ley 17.690, en su artículo 9 se establece que quien no participe como elector en dos elecciones consecutivas será borrado del padrón electoral. Para poder volver a ejercer el derecho al sufragio deberá volver a inscribirse en el Registro Cívico que lleva la Corte Electoral. Esta situación se hace especialmente gravosa para los uruguayos residentes en el exterior pues les obliga a trasladarse al país para registrarse nuevamente en el padrón electoral y luego regresar al momento del acto eleccionario.

El actual proyecto presentado por diputados y senadores y que se encuentra a estudio del Parlamento, deroga este cuestionado requisito previsto en el mencionado artículo sustituyéndolo por la solución antes dada por la ley 13.882, de 1970, habilitándose el sufragio de quien no se encuentra en el padrón, bajo la modalidad de voto observado y, verificado que fuere la inscripción anterior en el registro, se validará el sufragio emitido.

La modificación que se pretende introducir en la ley 17.690 tiene por finalidad la adecuación



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

legislativa a las normas constitucionales vigentes desde que la norma en cuestión conlleva un apartamiento de éstas.

En efecto, el artículo 9, al excluir al ciudadano del padrón electoral, e impedirle el ejercicio del derecho al sufragio, instala una limitación al derecho al voto que no se encuentra dentro de las que se han previsto constitucionalmente como suspensiones al ejercicio de la ciudadanía – art 80 y 81 de la Constitución.

El artículo 2do del proyecto dispone el dictado de la reglamentación tendiente a la depuración del padrón electoral, actividad que se encuentra dentro de los cometidos de la Corte.

En suma, el proyecto de derogación de dicha norma pretende la adecuación legislativa a la normativa constitucional en tanto la actual redacción resulta una indebida limitación de un derecho consagrado constitucionalmente. Por su modificación se permite el ejercicio del derecho al sufragio de todos los ciudadanos que se encuentran en la hipótesis prevista por la norma.

En relación al ejercicio del derecho al voto de los uruguayos en el exterior, un segundo proyecto de ley presentado se dirige a establecer en forma indubitable la interpretación del artículo 77 de la Constitución que, hasta la fecha, ha sido leído de forma que excluye la participación como electores de los uruguayos residentes en el exterior.

En efecto, se ha sostenido que cuando la Carta refiere, en su artículo 1 a la asociación política de sus habitantes comprendidos en su territorio, está señalando que solo estos son los que tienen el ejercicio del derecho de participación política.

Tal interpretación no puede ampararse porque el artículo 1 no se está refiriendo a los ciudadanos sino a los habitantes, concepto este último más amplio que el anterior.

Es la calidad de ciudadano la que confiere a las personas el derecho a la participación política- ser elector y elegible- y este derecho es un derecho fundamental que se encuentra recogido en forma genérica en el artículo 72 de la Constitución y regulado en el capítulo I de la Sección III de la Carta.

En el articulado de esta Sección no se reclama la residencia como condición para el ejercicio del derecho al sufragio.

El artículo 77 señala que todos los ciudadanos son miembros de la soberanía de la nación y en consecuencia son electores y elegibles en los casos y formas en que se detallan en las siguientes normas.

Para ser elector no se requiere residencia y no es procedente limitar el derecho a elegir, a participar mediante el voto en la vida política del país, sin ley que así lo indique.

Tratándose de un derecho fundamental solo puede ser restringido por ley fundada en razones de interés general (art. 7mo de la Constitución).

En consecuencia, una lectura restrictiva como la que se ha dado en el correr de los años y que considera que, para habilitar el voto reclamado de los uruguayos residentes en el exterior, debe



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

transitarse por una reforma constitucional, parte de una interpretación desajustada de la Carta puesto que el ejercicio de tal derecho no se encuentra condicionado a la presencia en el territorio.

Pero además los instrumentos internacionales que ha suscrito y ratificado nuestro país van en línea del amplio reconocimiento y protección del derecho al sufragio.

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos describe el derecho de participar como elector o ser elegido para la dirección de los asuntos públicos no condicionando la radicación territorial para su ejercicio. Este derecho fue también considerado en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado y vigente para Uruguay desde julio de 1969 donde, en el artículo 25 expresa: *“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 políticos, 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”*.

La Convención Americana sobre derechos humanos, firmada por Uruguay en noviembre de 1969 y ratificada en abril de 1985, refiere también a este derecho en su artículo 23 en similares términos que lo hace el Pacto Internacional antes relacionado. Luego, en su numeral 2do, el artículo 23 de la Convención expresa: *“La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal.”*

El Uruguay, al ratificar la Convención, formuló reserva en relación a esta norma señalando una causal de limitación del ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 23 contemplada en el artículo 80 numeral 2do de la Constitución.

Pero no se planteó reserva alguna en relación a la residencia de uruguayos en el exterior. Debe entenderse que tal circunstancia no colidía con norma constitucional alguna como sí se explicitó en la causal de suspensión de la ciudadanía por lo que debe concluirse que se entendió que no había limitación alguna al ejercicio de los derechos políticos consagrados en la Convención.

En el citado numeral 2do, la Convención habilita a que la consideración de la residencia, entre otras circunstancias, sea reglamentada por ley, pero tal reglamentación lo será a los efectos del pleno ejercicio del derecho y no para su limitación.

Habiéndose consagrado la normativa internacional premencionada y siendo esta ratificada por Uruguay y por ende integrando su ordenamiento jurídico, la interpretación que se ha venido adoptando respecto del derecho al voto respecto de los uruguayos residentes en el exterior deviene en una limitación indebida, contraria al derecho reconocido por los instrumentos



70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos 1948-2018

internacionales antes referidos.

Debe tenerse presente que, conforme el artículo 2do de la Convención Americana, es deber de cada Estado parte adoptar las disposiciones correspondientes en su derecho interno para garantizar el ejercicio de los derechos que se consagran.

Antes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reclamaba igual medida en su artículo 2do numeral 2do.

En consecuencia, además de resultar, la restricción del ejercicio del derecho al sufragio de los uruguayos en el exterior, una interpretación restrictiva indebida y sin respaldo legal alguno, la suscripción de los instrumentos internacionales obliga también al Estado a legislar para adecuar su ordenamiento jurídico a fin de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos que reconoce en la suscripción de los convenios internacionales.-

Esta inadecuación ha provocado la presentación de una denuncia ante la CIDH contra el Estado uruguayo reclamando el cumplimiento efectivo de la reglamentación del ejercicio del derecho al voto (petición de R. Da Silva c/ Uruguay) la que aún se encuentra pendiente de resolución.-

Se trata en suma de cumplir con las obligaciones contraídas y resolver la desigualdad que en los hechos se verifica en ocasión de cada acto eleccionario y que excluyen a los uruguayos que residen en el exterior.

Merece remarcarse que la actual situación de restricción del ejercicio del sufragio a quienes no residen en el territorio exigiéndoles indebidamente el comparecer personalmente ante las mesas electorales del país en cada acto eleccionario se traduce en una violación al artículo 8 de la Constitución de igualdad ante la ley y del artículo 77 en tanto que este último no distingue entre uruguayos residentes y los que se encuentren en el exterior en su formulación de “todos los uruguayos”. Por ende, se deben instrumentar los mecanismos para que el derecho de sufragio pueda ser ejercido por todas las personas sin distinciones ya que, en la actual situación se verifica una discriminación ilegítima y se traduce en un desamparo del derecho reconocido constitucionalmente.

En procura de resolver esta inequidad sin respaldo legal, se plebiscitó en el año 2009 la posibilidad del voto epistolar. Dicha consulta popular no alcanzó el porcentaje necesario para imponerse por lo que no se implementó esta solución para ejercer el derecho al voto reclamado.

Más allá del resultado de este plebiscito, es necesario tener presente que los derechos fundamentales no integran la esfera de lo decidible. Al respecto Luigi Ferrajoli expresa: “...los derechos fundamentales se configuran como otros tantos vínculos sustanciales impuestos a la democracia política: vínculos negativos generados por los *derechos de libertad* que ninguna mayoría puede violar; vínculos positivos generados por los *derechos sociales* que ninguna mayoría puede dejar de satisfacer. Y la democracia política, como por lo demás el mercado, se identifica con la *esfera de lo decidible*, delimitada y vinculada por aquellos derechos. Ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la violación de un derecho de libertad o no



70 aniversario de la Declaración Universal
de Derechos Humanos
1948-2018

decidir la satisfacción de un derecho social. Los derechos fundamentales, precisamente porque están igualmente garantizados para todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política forman la *esfera de lo indecible que* y de lo *indecible que no* ; y actúan como factores no solo de legitimación sino también y, sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no decisiones...” (Luigi Ferrajoli- Derechos y garantías). Por lo expuesto, no resulta válida ninguna consulta popular que de alguna forma pretenda limitar, regular o restringir un derecho que preexiste y es inherente a la persona. La función estatal solo puede estar dirigida a garantizar el ejercicio del derecho y, en el caso, exclusivamente a la instrumentación del derecho al voto de todos los uruguayos, vivan en el territorio o en el exterior, a fin de asegurar el goce de este derecho ya consagrado por la Constitución.

El proyecto propuesto de interpretación del artículo 77 de la Constitución va en línea con lo que exige la normativa internacional de dictar las disposiciones legislativas necesarias para hacer efectivo este derecho. A su vez, el proyecto de ley propuesto reclama que la instrumentación se haga en un plazo breve a fin de que este derecho, ya consagrado por la Constitución y que ahora se explicita en una única y amplia interpretación, no sea ilusorio y pueda ejercerse efectivamente por los ciudadanos que se encuentran en diversas partes del mundo.

RECOMENDACIÓN

En atención a lo expresado, la INDDHH recomienda la aprobación de ambos proyectos de ley compartiendo los fundamentos dados en las respectivas exposiciones de motivos y conforme las razones que se detallan en este informe las que van en línea con lo ya expresado en los anteriores informes emitidos por esta Institución.

Reiterando lo expresado en su oportunidad, la INDDHH aboga por 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.

La INDDHH reitera además su total disposición en colaborar con el Poder Legislativo para avanzar en el cumplimiento de esta recomendación.-