

Sentencia N° 57

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR LUIS TOSI BOERI

Montevideo, tres de abril de dos mil veinte

**VISTOS:**

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "**PARTIDO COLORADO y otros C/ CORTE ELECTORAL y otros. Acción inconstitucionalidad. Art. 1 de la ley N° 19.654", IUE 1-163/2018.**

**RESULTANDO:**

I) **La acción de inconstitucionalidad promovida.**

El día 19 de diciembre de 2018 comparecieron cuatro partidos políticos (en el orden de su comparecencia: Partido Colorado, Partido Nacional, Partido Independiente y Partido de la gente) junto a 48 legisladores nacionales (Pedro Bordaberry, José Amorín, Carol Aviaga, Guillermo Besozzi, Álvaro Delgado, José Carlos Cardoso, Carlos Camy, Javier García, Luis Heber, Luis Lacalle Pou, Jorge Larrañaga, Daniel Bianchi, Germán Cardozo, Cecilia Eguiluz, Susana Montaner, Ope Pasquet, Nelson Peña, Valentina Rapela, Nibia Reisc, Conrado Rodríguez, Walter Verri, Tabaré Viera, Graciela Matiaude, Gerardo Amarilla, Sebastián Andújar, María Stagnero, José Arocena, Elizabeth Arrieta, Mario Ayala, Graciela Bianchi, Álvaro Dastugue, Jorge Gandini, Rodrigo Goñi, Benjamín Irazabal, Omar

Lafluf, Martín Lema, Amin Niffouri, Juan José Olaizola, José Quintín Olano, Gustavo Penadés, Nelson Rodríguez, Gloria Rodríguez, Edmundo Roselli, Alejo Umpiérrez, José Yurramendi, Armando Castaingdebat, Richard Charamelo, Andrés Carrasco, Fernando Amado, Guillermo Facello y Daniel Peña) (fs. 163-202).

En ese acto promovieron por vía de acción proceso para obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1° de la ley 19.654, de fecha 17 de agosto de 2018, publicada en el Diario Oficial el 27 de agosto de 2018, en la cual se establece:

*"Declárase, con carácter interpretativo, de los artículos 77, párrafo 1 y 81 de la Constitución de la República, que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía".*

Identificaron como demandados a la Corte Electoral, y a los demás partidos políticos no accionantes (Frente Amplio, Asamblea Popular, Partido de la Concertación, Partido Ecologista Radical Intransigente, Partido Verde Animalista, Partido de los Trabajadores).

En lo que respecta a su legitimación activa, sostuvieron lo siguiente:

**(i)** Los partidos políticos

comparecientes tienen un interés directo, personal y legítimo para promover la acción de inconstitucionalidad instaurada por cuanto la norma legal que se tacha de inconstitucional modifica la integración del Cuerpo Electoral, ampliándola ilegítimamente a través de la incorporación a la Sección Habilitados para votar del Registro Nacional Electoral y desde allí al padrón electoral de cada acto, de quienes no cumplen con el requisito de vecinamiento exigido expresamente por los artículos 74 y 81 de la Constitución de la República.

Se amplía ilegítimamente el Cuerpo Electoral con la incorporación de hombres y mujeres, hijos de padre o madre orientales, nacidos en el exterior, pero que nunca se vecinaron en el territorio de la República. Se estaría incorporando más de 52.000 ciudadanos que residen en el exterior pero que no han votado en por lo menos las dos últimas elecciones nacionales. Eventualmente se estaría incorporando también a todos los anteriormente excluidos por no votantes, que no se han vuelto a vecinar en el país ni inscripto nuevamente en el Registro Cívico. Así indebidamente conformado el Cuerpo electoral, afecta el ejercicio directo de la soberanía y por tanto comprende a los partidos políticos por ser el instrumento decisivo en la determinación del principio democrático y el vehículo para el ejercicio directo de la soberanía por

el cuerpo electoral.

Los legisladores tienen un interés personal por el hecho de ser electos y aprobarse una ley con mayoría simple en ambas Cámaras y no por dos tercios de votos como prevé el artículo 77 ordinal 7° de la Constitución.

**(ii)** Los legisladores de los partidos políticos que comparecen se ven directamente afectados porque se ha sancionado la ley 19.654, sin haberse dado cumplimiento del requisito formal de la mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara, conforme a lo previsto en el artículo 77 ordinal 7 de la Constitución de la República. Del mismo modo, el interés directo de los legisladores surge también del hecho de ser representantes legítimos en el Poder Legislativo de los Partidos Políticos y se ven afectados en forma directa por una ley ilegítima que pretende modificar la conformación del Cuerpo Electoral.

El interés de los partidos políticos es personal por ser reconocidos por la Corte Electoral con representación parlamentaria y participan activamente en las elecciones promoviendo candidaturas. Los partidos son actores necesarios del sistema electoral y la elección de los miembros de ambas cámaras del Poder Legislativo, del Presidente, Vicepresidente de

la República, de los miembros de las Juntas Departamentales y de los Intendentes se debe realizar bajo el lema de un partido político.

La nota de legítimo del interés invocado por todos los comparecientes surge de la propia Constitución, al exigir la Carta el requisito del vecinamiento para poder ejercer el derecho a la ciudadanía, así como del art. 77 ordinal 7° que exige la mayoría de dos tercios del total de componentes de cada cámara para aprobar leyes en materia electoral.

Sostuvieron que las normas de la Constitución infringidas son los artículos 1°, 4°, 74, 77 en su totalidad, incluyéndose el inciso primero y ordinal 7°, 81, 82, 88, 322 y 331, violándose asimismo el principio constitucional implícito del recíproco contralor partidario en todo el proceso electoral.

Afirmaron que el artículo 1 de la ley 19.654 supone tanto una inconstitucionalidad por razón de forma como de contenido.

- Consideraron que se verifica una inconstitucionalidad por razón de forma, por violarse flagrantemente el artículo 77 ordinal 7° de la Constitución, que exige que una mayoría especial de dos tercios del componente de cada cámara legislativa para aprobar cualquier ley sobre garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de

la Corte electoral y corporaciones electorales.

Tal mayoría especial requerida por la Carta equivale a 66 votos en la Cámara de Diputados y a 21 votos en la Cámara de Senadores. El artículo 1 de la ley 19.654 no fue aprobada por esa cantidad de votos.

En resumen, el artículo 1 de la ley 19.654 se sancionó sin respetar la mayoría de dos tercios del total de componentes de cada cámara, lo cual la torna inconstitucional por esa razón de forma.

En la medida que los accionantes consideran que, además de la inconstitucionalidad por razón de forma que viene de señalarse, se verifican inconstitucionalidades por razón de contenido, debe declararse la inconstitucionalidad pretendida aun cuando no se acoja la inconstitucionalidad por razón de forma denunciada.

En todo caso, hacen notar que el artículo 1° de la ley 19.654 deroga toda una batería de disposiciones legales que refieren a garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral, razón por la cual requirieron para su aprobación de la mayoría especial de 2/3: todas esas disposiciones legales sancionadas con una mayoría especial serían derogadas por el artículo 1° de la ley 19.654. A vía de ejemplo,

esas disposiciones legales son: artículos 1, 2, 12, 15, 33, 34 a 38, 52, 58 a 73, 75 a 78, 89, 102, 103, 110, 125, 149, 160, 179 a 193 de la ley 7690; artículos 1, 2, 5, 15, 16, 22, 23, 25, 31, 33, 38, 42, 50, 51, 52, 63, 67, 70, 71, 72, 74, 77, 78, 79, 81, 93, 94, 97, 105, 111, 114, 166 a 172 de la ley 7812; artículos 3, 4, 5 de la ley 13.882; artículo 1 del decreto ley 15.005;

- El artículo 1 de la ley 19.654 hace una interpretación de los artículos 77 inciso 1 y 81 de la Constitución, en el sentido de que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. La interpretación al párrafo 1 del artículo 77 es una modificación del texto y no interpretación; no se habilita a interpretar que para el ejercicio del sufragio no se exija la residencia del ciudadano en el país.

El contenido y alcance del párrafo no se agota en el enunciado del mismo, sino que está supeditado al resto de las disposiciones constitucionales.

No se requiere interpretar normas que durante 100 y 84 años respectivamente no generaron incertidumbre.

- Se verifica una violación de todo lo dispuesto en el artículo 77 de la

Constitución (bases del sufragio y "casos y formas" para el ejercicio como elector) desarrollado ampliamente en la Ley de Registro Cívico y en la Ley de Elecciones, en tanto desconoce la exigencia de residencia en el país no solo para ingresar en el Registro Cívico y mantenerse en él, sino para ejercer el sufragio.

- Se vulnera lo establecido en el artículo 322 de la constitución: el artículo 1 de la ley 19.654 supone encomendar a otros organismos públicos distintos de los organismos electorales previstos en la constitución, la formación, calificación, archivo y custodia del Registro Cívico permanente.

- Se infringe lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución: al admitirse la emisión del voto fuera del territorio nacional se vulnera el artículo 88, en el cual se establece que la Cámara de Representantes se compondrá con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema "en todo el país". La disposición tiene su correlato en la Cámara de Senadores cuyos miembros son elegidos por representación proporcional "en una sola circunscripción electoral" (art. 94 de la Constitución).

- Se vulnera el régimen constitucional del voto secreto establecido como base

del sufragio en el numeral 2° del art. 77 de la Constitución: cualquiera sea la forma en que se instrumente el voto "en" el exterior o "desde el exterior" carecerá de las garantías plenas del secreto del voto consagrado como base del sufragio, en el numeral 2 del artículo 77 de la Constitución.

- Se produce también una violación del principio constitucional implícito del recíproco contralor partidario en todo proceso electoral: es pilar del sistema la presencia de delegados partidarios durante la realización del escrutinio primario, las que preceptúan la obligación de llevar a cabo ese escrutinio inmediatamente de concluida la votación y las de entregar copia del acta que consigna el resultado de la elección en el circuito, a los delegados que la soliciten.

- Se vulnera lo dispuesto en los artículos 1, 74 y 81 de la Carta. La Constitución exige el vecinamiento en los artículos 74 y 81; es imposible jurídicamente sostener que por ley se pueda interpretar que se puede exonerar del requisito de la residencia del vecinamiento, para que los hijos de padre o madre orientales puedan inscribirse en el Registro Cívico Nacional y adquirir la ciudadanía natural".

El texto del artículo 81

de la Constitución no habilita a interpretar que para el ejercicio del sufragio no se exija la residencia del ciudadano en el país.

El artículo 74 utiliza la expresión "avecinar" en el territorio del país para que los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de nacimiento, inscribiéndose además, en el Registro Cívico, puedan ejercer los derechos de ciudadano que les da su reconocimiento como ciudadano naturales (nacionales).

El artículo 1° de la Constitución define a la República Oriental del Uruguay como la asociación política de todos los habitantes comprendidos en su territorio y el concepto de "habitante" supone residencia.

- La disposición impugnada viola lo dispuesto en los artículos 4, 77 inciso primero y 82 de la Constitución, dado que la soberanía radica en la Nación. El artículo impugnado pretende reformar la Constitución por el procedimiento de una ley interpretativa.

En definitiva, solicitaron la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1 de la ley 19.654 por las razones apuntadas.

A su vez, solicitaron la adopción de medidas cautelares dado que hasta el primero

de enero de 2019 se pueden registrar en la Corte Electoral nuevos Partidos políticos; el periodo de inscripciones cierra el 15 de abril de 2019 y el de los traslados interdepartamentales el primero de mayo de 2019; las elecciones internas se celebran el treinta de junio de 2019, las elecciones nacionales el domingo 28 de octubre de 2019, eventual segunda elección presidencial el 25 de noviembre de 2019. Solicitan en definitiva que: *"por razones de necesidad, para la efectividad de los derechos sustanciales y para no correr el riesgo cierto de no obtener sentencia de la Corte antes de la finalización del periodo de inscripción cívica, de la celebración de las elecciones internas y quizás tampoco antes de las elecciones nacionales, solicitar por parte de los accionantes, como medida cautelar que tiene el carácter de indispensable, la suspensión provisional de los efectos concretos (aplicación) del artículo 1° de la Ley cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende, hasta que la Suprema Corte de Justicia se pronuncie al respecto en este proceso, ya que es un principio en materia electoral, que las reglas del juego deben ser preexistentes a la elección"* (fs. 193 vto.).

**II)** Por decreto 141/2019, dictado el 13 de febrero de 2019 se dispuso expedir testimonio de la causa a los efectos de tramitar pieza separada a fin de tramitar la medida cautelar

solicitada, lo que dio lugar a la creación de expediente IUE 1-5/2019.

**III)** Por providencia 427/2019, dictada el 21 de marzo de 2019, se confirió traslado a los demandados y al Sr. Fiscal de Corte por el término de veinte días.

**IV)** El 13 de mayo de 2019 compareció el Señor Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación y evacuó el traslado conferido. Por las razones que expuso en su dictamen, entendió que correspondía el rechazo de la acción planteada (dictamen N° 00231, del 9 de mayo de 2019, fs. 221-247).

**V)** A fojas 249-255 vto. compareció el partido Frente Amplio y contestó la demanda, contradiciéndola.

**VI)** A fojas 257-258 compareció el Partido de la Concertación y contestó la demanda expresando su respaldo a la pretensión deducida.

**VII)** A fojas 260-260 vto. compareció la Corte Electoral a evacuar el traslado de la demanda, ocasión en la que expresó que en su calidad de órgano aplicador de leyes vigentes, no es oportuno que se pronuncie sobre el mérito de las inconstitucionalidades denunciadas.

**VIII)** A fojas 275-278 vto. y 281-281 vto. comparecieron la parte actora y la Corte

Electoral, respectivamente, quienes formularon sus alegatos. A fs. 285 compareció el Sr. Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, quien se remitió a lo expresado en su anterior comparecencia.

**IX)** Por resolución 1468/2019, dictada el 5 de agosto de 2019, la Corporación dispuso el pasaje estudio de la causa y llamó los autos para sentencia (fs. 287).

**X)** En el curso del estudio la Sra. Ministra, Dra. Elena Martínez, solicitó derecho de abstención (fs. 299), el que se le concedió por providencia N° 2259, del 7 de noviembre de 2019 (fs. 304).

En razón de ello, se fijó audiencia de sorteo para la integración de la Corporación y celebrado el acto, resultó sorteado para integrar la Corte el Sr. Ministro de Tribunal de Apelaciones, Dr. Luis María Simón (fs. 316).

**XI)** Finalmente, en el día de la fecha se acordó dictar la sentencia en legal forma.

**CONSIDERANDO:**

**I)** La Suprema Corte de Justicia acogerá la acción de inconstitucionalidad deducida, por entender que, efectivamente, lo dispuesto en el artículo 1° de la ley 19.654 es inconstitucional.

Los fundamentos por los

cuales quienes concurren al dictado de esta decisión consideran que se verifica un supuesto de inconstitucionalidad varían, tal como surgirá de lo expuesto a lo largo de este fallo.

En efecto, a juicio de los Dres. Turell, Minvielle y Simón, así como para el redactor, se verifica la inconstitucionalidad por razón de forma denunciada, fundada en que la ley impugnada se aprobó sin el número de votos requerido por la Constitución a tal efecto en su artículo 77 ordinal 7°.

El Dr. Turell y el redactor consideran que al ser de recibo tal causal de inconstitucionalidad, se satisface la pretensión de los accionantes, lo que torna innecesario ingresar en otras consideraciones.

El Dr. Sosa Aguirre, por su parte, considera que no se verifica la inconstitucionalidad por razón de forma relevada por el resto de quienes concurren al dictado de esta decisión.

Los Dres. Minvielle, Simón y Sosa Aguirre, por su parte, consideran a su vez que se verifica una inconstitucionalidad por razón de fondo, por violarse lo establecido en el artículo 81 de la Carta.

II) La norma tachada de inconstitucional.

Como lo adelantamos, la disposición legal cuya regularidad constitucional se cuestiona, el artículo 1° de la ley 19.654, establece:

*"Declárase, con carácter interpretativo, de los artículos 77, párrafo 1 y 81 de la Constitución de la República, que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía".*

**III) En cuanto a la legitimación.**

Como lo resaltó Vescovi, el proceso de solicitud de declaración de inconstitucionalidad en nuestro país está condicionado a la existencia de una situación jurídica afectada (cf. Enrique Vescovi: *"El Proceso de Inconstitucionalidad de la Ley"*, Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, N° 18, Montevideo, 1967, pág. 93). Ese condicionamiento surge de la propia Carta, la cual requiere que quien plantea la inconstitucionalidad sea titular de un interés que presente las notas de "directo, personal y legítimo" (Constitución, artículo 258).

La Suprema Corte participa del criterio conforme al cual, para determinar la legitimación de quien promueve un proceso de inconstitucionalidad, debe atenderse, entre otros

aspectos, a cuál es la concreta inconstitucionalidad denunciada.

En lo medular, los partidos políticos y ciudadanos-legisladores que conforman la parte actora tachan de inconstitucional a lo dispuesto en el artículo 1° de la ley 19.654:

(1°) Por violar la norma de procedimiento que establecen una mayoría especial para su aprobación (artículo 77, ordinal 7°); y,

(2°) por violar la norma constitucional que impone que el ejercicio del sufragio está reservado a quienes residan en el país, se "avecinen" en el territorio nacional (artículo 81 de la Carta), violación de la cual se derivan otras, como la de los artículos 322, 88, 77 ordinal 2°.

En ese marco debe analizarse la legitimación activa en el caso.

### **III.1) La legitimación de los partidos políticos accionantes.**

Como es sabido, los partidos políticos son entidades que tienen la mayor relevancia en el diseño del sistema democrático-republicano de gobierno previsto en la Constitución de la República. Desde el punto de vista jurídico, ello puede advertirse en las múltiples menciones que la Carta les dedica: artículos 59 literal "d", 77, ordinales 4°,

5°, 9°, 11°, 12°, 79, 151, 153, 155, 271 y 324.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° de la Constitución, *"la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación"*. En el artículo 82, se preceptúa que la *"Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece ésta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma"* (artículo 82).

La Constitución es muy clara en cuanto a que la actuación del Cuerpo Electoral, tanto en el ejercicio directo de la soberanía mediante las elecciones como en el ejercicio indirecto a través del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la actuación del Cuerpo Electoral está mediatizada necesariamente por la actuación de los partidos políticos.

En tal sentido, cabe tener presente que en la Carta se establece que las *"listas de candidatos para ambas Cámaras y para el Presidente y Vicepresidente de la República deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un Partido Político"* (artículo 77, ordinal 9°); la *"acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con*

*excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del Partido político” (artículo 79); el “Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral por mayoría absoluta de votantes. Cada Partido sólo podrá presentar una candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia (...))”, (artículo 151).*

La Corte no puede dejar de resaltar, que en la ingeniería constitucional patria, el Cuerpo Electoral necesariamente debe expresarse a través de los partidos políticos, entidades a quienes incluso se les reconoce una participación necesaria en la integración de la Corte Electoral. En efecto, la Corte Electoral debe integrarse con miembros, cinco ciudadanos *“que por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad”* y cuatro *“representantes de los Partidos”* (artículo 324).

En definitiva, los partidos políticos son entidades con participación directa y necesaria en la conformación del Cuerpo Electoral y, por esa vía, en el ejercicio directo de la soberanía, mediante las elecciones, lo cual los hace titulares de un interés directo, personal y legítimo en relación al caso planteado.

### **III.1.a) El interés.**

El interés de los partidos políticos comparecientes refiere al perjuicio jurídico derivado de que se modifique la conformación del padrón electoral en forma, a su juicio, inconstitucional.

Pretenden que la Corte tutele su derecho a participar en el sistema electoral conforme a las reglas constitucionales que, en su criterio, la ley impugnada viola.

### **III.1.b) El interés "directo".**

Como lo ha señalado el Prof. Cajaville: *"¿Cuándo puede calificarse como directo un interés? En la concepción más admitida intereses directos son aquellos que resultan inmediatamente afectados por la aplicación de la norma de que se trate, sea la norma general o particular, abstracta o concreta. La lesión al interés debe reconocerse jurídicamente como inmediata cuando el caso de que se trate esté comprendido en el supuesto de esa norma cuestionada.*

*Si la norma es general, el interés será directo si el actor está comprendido en la categoría que define la dimensión subjetiva del supuesto normativo; dicho más simplemente, si está comprendido en los sujetos alcanzados por la norma (...).*

*(...) si la norma lesiva es abstracta, el interés comprometido será directo en*

*todos los acontecimientos comprendidos en la categoría que define el supuesto normativo (...)", (Juan Pablo Cajarville: "Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor: Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general", Revista de Derecho Público, N° 43, pág. 153, subrayado agregado).*

En el caso, es claro que se verifica un supuesto de interés directo, por cuanto los partidos políticos están comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, como sujetos que vehiculizan la conformación e integración del Cuerpo Electoral al tiempo que participan del órgano rector de los procedimientos electorales.

**III.1.c) El interés "personal".**

En otro orden, es claro que el interés tiene la nota de "personal", ya que afecta a cada partido político compareciente.

Es cada partido electoral quien debe acatar que se modifique la conformación de la base de ciudadanos electores y elegibles.

**III.1.d) El interés "legítimo".**

Igualmente claro es que es un interés que presenta la nota de legítimo, por no ser

contrario a Derecho.

**III.2) La legitimación de los legisladores accionantes.**

Los legisladores accionantes, senadores y diputados de los partidos Colorado, Nacional, Independiente y De la Gente -enumerados siguiendo el orden de su comparecencia inicial- electos para la Legislatura 2015-2020, fundaron su legitimación activa en: (1°) se vieron afectados por haberse aprobado la ley impugnada en infracción de la mayoría especial prevista en el artículo 77 ordinal 7°; y, (2°) ser representantes legítimos de los partidos políticos accionantes en el Poder Legislativo, afectados directamente por una ley que pretende modificar la Sección Habilitados para votar del Registro Nacional Electoral y, por esa vía, el padrón electoral de cada acto.

La calidad de legisladores de estos co-accionantes no ha sido cuestionada útilmente en esta causa, amén de ser un hecho notorio en varios casos.

Con matices en la fundamentación, la Corte considera que los legisladores se encuentran legitimados activamente en esta causa.

**III.2.a) El interés.**

Al igual que en el caso de

los partidos políticos, el interés de los legisladores comparecientes refiere al perjuicio jurídico derivado de que se modifique la conformación del padrón electoral en forma, a su juicio, inconstitucional.

Pretenden que al Corte tutele su derecho a participar en el sistema electoral conforme a las reglas constitucionales que, en su criterio, la ley impugnada viola.

**III.2.b) El interés "directo".**

En el caso, es claro que se verifica un supuesto de interés directo.

Los Dres. Eduardo Turell, Tabaré Sosa Aguirre y Luis María Simón consideran que los legisladores son titulares de un interés "directo", por cuanto son soportes individuales del partido por el cual fueron elegidos, no siendo concebible en nuestro sistema ser elegible sin formar parte de un partido político. En tal sentido, cabe remitirse a lo señalado en el III.1 precedente.

La Dra. Bernadette Minvielle y el redactor, por su parte, consideran que los legisladores comparecientes son titulares de un interés directo en su calidad de ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía, de "electores y elegibles", conforme lo dispuesto en el artículo 77 inciso primero de la Carta. Concepto que también comparte el Dr. Simón, sin

perjuicio de lo indicado precedentemente.

En ese marco, entienden que la norma tachada de inconstitucional afecta su situación jurídica como ciudadanos electores y elegibles, en la medida que modifica esa categoría en forma contraria a la Carta. Destacan los Dres. Minvielle y quien redacta que es su calidad de ciudadanos electores y elegibles lo que configura su interés en que la reglamentación legal del sistema electoral sea regulada en forma arreglada a la Constitución.

**III.2.c) El interés "personal".**

El interés invocado tiene la nota de "personal", ya que afecta a cada compareciente.

Para los Dres. Turell, Sosa Aguirre y Simón en atención a la calidad de legisladores integrantes y representantes de los partidos políticos.

Para la Dra. Minvielle y el redactor la nota de "personal " deriva que el interés invocado deriva de su calidad de electores y elegibles, la cual es propia de los comparecientes y no ajena.

**III.2.d) El interés "legítimo".**

Igualmente claro es que es

un interés que presenta la nota de legítimo, por no ser contrario a Derecho.

**III.3)** En definitiva, los accionantes, por las razones referidas, se encuentran legitimados activamente lo que impone ingresar a estudiar el mérito de sus cuestionamientos a la regularidad constitucional del artículo 1° de la ley 19.654.

Por razones de orden lógico, comenzaremos el análisis por la alegada inconstitucionalidad por razón de forma y, seguidamente, se ingresará a considerar las infracciones constitucionales de fondo.

**IV) En cuanto al caso concreto planteado.**

Al resolverse por esta decisión un proceso de inconstitucionalidad por vía de acción, no es ocioso destacar cuál es el concreto caso planteado, a los efectos de facilitar el cumplimiento del fallo a recaer y asegurar así la tutela jurisdiccional constitucional efectiva.

Así, en atención a los términos de la demanda, y tal como ha quedado trabada esta *litis*, la anunciada recepción de la pretensión y consecuente declaración de inaplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 1° de la ley 19.654 impedirá su

aplicación en aquellos procesos electorarios: (i) bajo contralor de la Corte Electoral; (ii) en los cuales participe alguno de los siguientes partidos políticos: Partido Colorado, Partido Nacional, Partido Independiente, Partido de la Gente, Frente Amplio, Asamblea Popular, Partido de la Concertación, partido Ecologista Radical Intransigente, Partido Verde Animalista y Partido de los Trabajadores.

A juicio del Dr. Simón, la declaración de inaplicabilidad, por la indivisibilidad del objeto y las razones de inconstitucionalidad y legitimaciones admitidas, impiden aplicar la ley impugnada en los procesos electorarios bajo contralor de la Corte Electoral, sin resultar acumulable la participación de los partidos políticos mencionados.

**V) En cuanto a la inconstitucionalidad por razón de forma, por tratarse de una ley sancionada en infracción del artículo 77 numeral 7° de la Constitución.**

En el artículo 77 numeral 7° de la Constitución de la República se establece:

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

*El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases*

*siguientes:*

*(...)*

*7°) 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".*

Como lo consignamos, los accionantes afirmaron que lo dispuesto en el artículo 1° de la ley 19.654 es inconstitucional porque se trata de una norma legal sobre garantías del sufragio y elección sancionada sin la mayoría especial de dos tercios del componentes de cada cámara.

La Corte, con el concurso de voluntades de los Sres. Ministros, Dres. Bernadette Minvielle, Eduardo Turell, Luis Simón, así como la del redactor, considera que asiste razón a los accionantes.

En efecto, parece claro que la materia regulada en la ley impugnada se refiere al "Registro Cívico" y a "las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la

*Corte Electoral y corporaciones electorales*", lo que requiere, por expreso mandato constitucional, de una mayoría especial para su aprobación: dos tercios del total de componentes de cada Cámara Legislativa.

Que estamos ante una norma cuya materia impone que su reglamentación legal cuente con la mayoría especial referida, parece claro:

- La norma que establece que pueden votar aquellos ciudadanos que no residan en el país importa incorporar al Registro Cívico nuevos integrantes, esto es, refiere a tal registro.

- Es una norma que incide en las garantías del sufragio y elección, al modificar y aumentar el número de electores y elegibles.

- Igualmente claro parece que una norma que habilita el voto de quien no reside en el país, comprende la posibilidad de que se vote fuera del territorio de la República, lo cual vaya si altera las *"funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales"*, quienes han actuado siempre exclusivamente dentro del territorio nacional.

La interpretación que postulamos no es novedosa y ha sido esgrimida por connotados profesores de Derecho Constitucional, alguno incluso que fue un notorio y destacado integrante del partido político que promovió el dictado del artículo 1°

de la ley 19.654, como lo fue el Prof. José Korzeniak.

En efecto, el Prof. Korzeniak abordó en su conocido curso de Derecho Constitucional la cuestión de si una ley que habilitara el voto desde el exterior requeriría la mayoría especial prevista en el artículo 77 ordinal 7° de la Carta, expidiéndose en sentido afirmativo en forma categórica:

*"De acuerdo con el art. 77 numeral 7° de la Constitución, la ley que permitiese el voto desde el exterior, requiere una mayoría especial de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, ya que modifica las leyes electorales vigentes, que regulan el sufragio mediante comparecencia personal ante mesas receptoras de votos que se instalan dentro del territorio uruguayo"* (José Korzeniak: *"Primer curso de Derecho Público - Derecho Constitucional"*, FCU, 4ª ed., Montevideo, 2008, pág. 379). Agrega luego el autor: *"Esta peculiar garantía formal (mayoría de dos tercios de votos de cada Cámara) tiene un fundamento muy claro: evitar que un Partido o más de un Partido, con una mayoría parlamentaria que puede ser circunstancial, establezca 'reglas' electorales que favorezcan de antemano sus posibilidades electorales"* (ob. cit., pág. 381).

Huelga señalar que, tal como surge de lo recién transcrito, conceptualmente, a

los efectos de determinar si estamos antes una ley que regula sobre garantías del sufragio y la elección, el fenómeno del voto desde el exterior es enteramente asimilable al del voto por no residentes, en la medida que ambos suponen modificar la composición del cuerpo electoral.

En igual sentido se expresó el Prof. Miguel Ángel Semino, quien fuera convocado en su calidad de experto en Derecho Constitucional por la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de Cámara de Representantes, en ocasión de un analizarse un proyecto de ley anterior a la ley 19.654, pero de similar contenido, lo que torna trasladable el parecer de ese constitucionalista. Sostuvo el Prof. Semino que la imposibilidad de establecer la obligatoriedad del voto en el extranjero afecta, en definitiva, las garantías del sufragio, señalando con total acierto: *"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"* (cf. versión taquigráfica de la reunión del día 8 de junio de 2005, carpeta N° 35 de 2005, versión taquigráfica N° 122 de 2005, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/75/versiones->

taquigraficas?Lgl\_Nro=46&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2005&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2010&Dtb\_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&page=3).

Despejado que estamos ante una disposición legal de las que, conforme a lo establecido en el artículo 77 ordinal 7° de la Constitución, requiere para su sanción de la mayoría legislativa especial referida, resta por corroborar si, efectivamente, esa disposición fue sancionada sin respetarse ese requisito constitucional.

Y de acuerdo con lo que surge de esta causa, tal como lo denunció la parte actora, el artículo 1° de la ley 19.654 no logró la mayoría prevista en el artículo 77 ordinal 7° de la Constitución de la República.

En efecto, la disposición legal impugnada no alcanzó los dos tercios del total de componentes de cada Cámara (21 votos en la Cámara Senadores y 66 en la Diputados): fue aprobada por 16 votos en el Senado y por 50 votos en Diputados (cf. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 25, 583, págs. 559-560, obrante a fs. 61-62, y al Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes N° 4144, págs. 186-187, obrante a fs. 157-157).

En función de lo expuesto, con el concurso de voluntades ya referido, la Corte

habrá de acoger la demanda de inconstitucionalidad en este punto.

El Dr. Eduardo Turell y el redactor consideran que, habida cuenta de la procedencia de esta causal de inconstitucionalidad, que impone el acogimiento de la pretensión, se ha agotado el interés de la parte actora en obtener un pronunciamiento de la Corporación sobre las restantes inconstitucionalidades.

A juicio de los Dres. Luis Simón y Bernadette Minvielle, el acogimiento de esta causal de inconstitucionalidad no es óbice para ingresar también al planteo de inconstitucionalidad por razón de fondo.

El Dr. Tabaré Sosa Aguirre, por su parte, y por las razones que expondrá en su discordia parcial, no comparte el criterio de sus colegas, en cuanto a que la materia regulada en el primer artículo de la ley 19.654 está comprendida en la previsión especial del artículo 77 ordinal 7° de la Carta, razón por la cual a su juicio no es aplicable en el caso la mayoría especial prevista en esa disposición constitucional.

**VI) En cuanto a la inconstitucionalidad por razón de fondo, por tratarse de una ley sancionada en infracción de los artículos 77 inciso primero y 81 de la Constitución.**

**VI.1) Introducción.**

En el inciso primero del artículo 77 de la Constitución de la República se establece:

*"Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán"* (subrayado agregado).

En el artículo 81 de la Constitución de la República se establece:

*"La nacionalidad no se pierde ni aún 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.*

*La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior"* (subrayado agregado).

Como lo hemos señalado, la norma tachada de inconstitucional establece:

*"Declárase, con carácter interpretativo, de los artículos 77, párrafo 1 y 81 de la Constitución de la República, que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía".*

Dentro de su variada

batería argumental, los accionantes afirmaron que la inconstitucionalidad denunciada es clara, habida cuenta de que lo dispuesto en el artículo 1° de la ley 19.654 no interpreta el alcance del artículo 81 sino que lo modifica. Sostuvieron que para el ejercicio del derecho al sufragio se requiere ser ciudadano y residir en el país (*"avercinarse en la República"*).

La Corte, con el concurso de voluntades de los Dres. Bernadette Minvielle, Tabaré Sosa Aguirre y Luis Simón, considera que se verifica la inconstitucionalidad denunciada, por las razones de mérito que se desarrollarán.

La ley impugnada se presenta como una ley interpretativa de la Constitución; sin perjuicio, va de suyo que su contenido normativo no puede contradecir la norma constitucional que dice interpretar.

En este último sentido, debe tenerse presente, *"en cuanto a la posibilidad del dictado de una ley interpretativa conforme al artículo 85 numeral 20 de la Constitución (...)* que ella no constituye una interpretación auténtica ya que esta norma no es dictada por el mismo órgano que dictó la norma interpretada ni ha seguido su mismo procedimiento. Por tanto, debe ajustarse en un todo a la Constitución, no puede hacerle decir a la Constitución lo que la

*Constitución no dice y puede ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia si efectúa una interpretación equivocada"* (Augusto Durán Martínez: "Casos de Derecho Administrativo", Montevideo, Volumen III, año 2003. pág. 153).

Se considera que en el artículo 81 de la Constitución se establecen, claramente, las consecuencias derivadas de afincarse un ciudadano fuera del territorio nacional con relación al ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Por ello, la norma legal que se pretende interpretativa, al habilitar el ejercicio de la ciudadanía a quien no reside en el territorio nacional, a quien no está "avecinado" en el Uruguay -conforme la terminología constitucional- modifica la norma que dice interpretar.

**VI.2) Algunas consideraciones acerca de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía.**

A los efectos de fundar porqué la norma no es interpretativa, cabe referir a las nociones constitucionales de nacionalidad y ciudadanía.

La nacionalidad va de la mano de la vida en sociedad, del tener un pasado común. En cambio el concepto de ciudadanía apunta a una connotación jurídica habilitante para participar en la vida política del país.

La nacionalidad refiere a la relación de los individuos con una comunidad estatal y por cuya razón adquieren derechos y deberes; correspondiendo al Derecho Público interno establecer quiénes son sus nacionales.

En nuestro país, ya Jiménez de Aréchaga, había establecido que nuestro derecho constitucional, a fin de determinar el concepto de nacionalidad había adoptado el criterio del *jus soli* (lugar de nacimiento) ampliado por el *jus sanguini* (lazo sanguíneo), aunque este más limitado en cuanto disponía algún requerimiento (cf. Justino Jiménez de Aréchaga: "*La Constitución Nacional*", Ed. Cámara de Senadores, T.1, Montevideo, págs. 394, 399 y 400).

De conformidad con el artículo 74 de la Constitución, son nacionales u "orientales" los nacidos en el territorio de la República, así como los hijos de tales orientales siempre que cumplan el requisito de vecinamiento o de residencia en el país.

Véase que no es fácil desentrañar el criterio de nacionalidad; la disposición que la regula se halla inserta en un capítulo que se titula "De la Ciudadanía y el Sufragio".

Es a este conjunto de sujetos, los nacionales, a quienes se dirige el artículo

81 en su primera parte con la expresión "*La nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país...*", significando con ello que se mantiene en cualquier lugar del planeta y a pesar de que se adopte otra nacionalidad. El carácter permanente e irrevocable resulta palmario, y es a su vez de suma importancia en el ámbito del Derecho Internacional, porque respecto de los nacionales, los Estados tienen una serie de deberes (así: protección diplomática en determinadas circunstancias, recepción cuando han sido expulsados de otro Estado).

Debe verse cuán importante es en el marco de la Constitución la nacionalidad, que la misma no le es concedida a ningún extranjero, salvo el caso excepcional del *jus sanguinis* referido supra.

Así, el eminente Justino Jiménez de Aréchaga señalaba que "*la nacionalidad se nos aparece como un vínculo natural, derivado del nacimiento, de la sangre o de un acto voluntario, que liga a un individuo con una comunidad estatal, que produce ciertas consecuencias de Derecho, especialmente en el orden internacional, y que normalmente atribuye a quien posee tal condición cierta vocación para adquirir el status de ciudadano. Segundo: la ciudadanía, en cambio, se nos parece como una calidad simplemente jurídica, definida por el derecho interno, que habilita*

*al individuo para participar en la vida política del grupo, otorgándole ciertos derechos especiales o imponiéndole al mismo tiempo ciertos deberes” (Justino Jiménez de Aréchaga: “La Constitución Nacional”, Ed. Cámara de Senadores, T.1, Montevideo, págs. 396-397).*

El Prof. Aníbal Cagnoni precisó, en términos que son relevantes para la resolución de este caso, que *“la nacionalidad resulta de hechos ajenos absolutamente a la voluntad de quien es calificado como nacional; la conciencia de serlo se adquiere mediante la vida en sociedad de la cual lo es. El vivir colectivo; el reconocimiento de una historia de acontecimientos que se sienten comunes, felices o desdichados y la perspectiva de continuar teniendo hacia el futuro historias comunes; lengua, literatura, creencias religiosas, o como en el caso nacional uruguayo el no tenerlas mayoritariamente, configuran la nacionalidad (...) la ciudadanía, en cambio, constituye una vocación de actividad en un área que tiene relación directísima con el estado como que se configura en la vinculación política con los derechos políticos y también con los deberes incluso protegidos penalmente porque afectan valores jurídicos” (José Aníbal Cagnoni: “El derecho constitucional uruguayo”, 2ª ed., Montevideo, Ed. Universidad, 2006, págs. 181-182).*

¿Quiénes son nacionales?

Los nacidos en el territorio uruguayo (orientales) y los hijos de orientales (artículo 1 y 2 de la ley 16.021).

¿Quiénes son ciudadanos?

Se debe distinguir los ciudadanos naturales de los legales.

Son ciudadanos naturales de conformidad al artículo 74 de la Constitución de la República *"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 su nacimiento, por el hecho de acercarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico"*.

El artículo 4 de la ley 16.021 definió el acercamiento como *"la realización de actos que pongan de manifiesto, de manera inequívoca, la voluntad de la persona en ese sentido, tales como, por ejemplo: A) La permanencia en el país por un lapso superior a tres meses. B) El arrendamiento, la promesa de adquirir o la adquisición de una finca para habitar en ella. C) La instalación de un comercio o industria. D) El acceso a un empleo en la actividad pública o privada. E) La inscripción y la concurrencia a un centro de estudio público o privado, por un lapso mínimo de dos meses. F) Cualquier otro acto similar demostrativo del propósito mencionado"*.

De lo anterior se desprende que un hijo de oriental, nacido en el exterior que no se avecine y no se inscriba en el registro público, será nacional pero no ciudadano. Conforme Cassinelli Muñoz: *"mientras el interesado no cumpla con ambos requisitos tendrá la nacionalidad uruguaya, esto es, será uruguayo o natural de nuestra República, pero no será ciudadano de nuestra República"* (Horacio Cassinelli Muñoz: "Derecho público". FCU, Montevideo, 2009, pág. 200).

En otras palabras: la ciudadanía y su correlato en el sufragio solo se activa cuando estamos en el país, dentro de nuestra comunidad.

Por cierto, la ciudadanía es mucho más que el sufragio; y aún es más: de manera excepcional tenemos sufragio sin ciudadanía (artículo 78 de la Constitución).

Si bien definir "ciudadanía" es una tarea ardua, no exenta de críticas y precisiones, sí es posible sostener, sin dudas, que se encuentra en el marco de los derechos fundamentales que otorga el derecho objetivo (Carta Magna), y a sus disposiciones hay que estar.

Por último, cabe consignar que en el artículo 75 de la Carta se regula a los ciudadanos legales y en el 78 a aquellos electores que

no son ciudadanos.

VI.3) En cuanto a la violación de lo dispuesto en el artículo 81 inciso primero de la Constitución.

Ahora bien, sin perjuicio que el artículo 80 no establece la residencia fuera del país como causal de suspensión de la ciudadanía ello surge de su interpretación concordante con lo dispuesto en el artículo 81.

En efecto, no es ocioso reiterar que en el artículo 81 se dispone:

*"La nacionalidad no se pierde ni aún 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.*

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

De esta disposición se desprende que el ciudadano natural residente en el exterior jamás pierde su nacionalidad, bastando para recuperar los derechos inherentes a la ciudadanía (ejemplo: votar) con avecinarse e inscribirse en el registro.

El artículo 81 establece

una causal de suspensión de ciudadanía diversa a las enunciadas en el artículo 80 de la Constitución.

Sobre el punto Risso Ferrand concluye:

*"(...) la ciudadanía natural es irrevocable, es decir no se pierde nunca, pero su ejercicio puede quedar suspendido si se configuran algunas causales taxativamente establecidas por la Constitución (...) encontramos en la actualidad seis causales de suspensión del ejercicio de la ciudadanía natural, apareciendo cinco en el artículo 80 de la Constitución (los primeros cinco numerales) y la última en el artículo 81 (...) fuera del artículo 80 y en forma implícita, encontramos otra causal de suspensión del ejercicio de los derechos de la ciudadanía en el artículo 81 cuando establece que la nacionalidad no se pierde ni aún 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. Sin dificultades se extrae de este inciso 1° del artículo 80, que si bien la naturalización en otro país (esto es la obtención de la nacionalidad en otro estado conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico interno del mismo), no apareja la pérdida de la nacionalidad, en la medida que la norma nos habla de cómo se recupera el*

*ejercicio de la ciudadanía, está implícito que la naturalización produce la suspensión del ejercicio de los derechos de la ciudadanía” (Martín J. Risso Ferrand: “Derecho constitucional”, T.1, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005, págs. 798-802).*

Es por lo anterior que el artículo 1 de la ley 19.654 exorbita la norma constitucional permitiendo que por el hecho de no residir en el país se pueda ejercitar los derechos inherentes a la ciudadanía.

Con una claridad meridiana sostuvo el egregio Justino Jiménez de Aréchaga: *“esta calidad de ciudadano natural es irrevocable y ello resulta del hecho de que la ciudadanía natural se adquiere por consecuencia de la nacionalidad, que es irrevocable. Aún en el caso de naturalizarse en otro país, establece el artículo [81], basta el avecinamiento y la inscripción para recuperar el ejercicio de la ciudadanía. Ello quiere decir que la ciudadanía no se ha perdido; simplemente ha quedado suspendido su ejercicio. Pero la sola reincorporación en el territorio y la inscripción en el Registro provoca la reactivación del ejercicio de los derechos inherentes a la calidad de ciudadano natural” (ob. cit., págs. 411-412).*

En el artículo 81 de la Constitución, mal que pese, se marcan claramente las

consecuencias de la partida de la patria: la nacionalidad es permanente e irrevocable; la ciudadanía se encuentra en estado de latencia, bastando para recobrarla el acercamiento y la inscripción en el Registro Cívico Nacional.

En la misma línea se manifestó otro estudio especializado sobre el punto:

*"(...) la interpretación correcta es, en lo que refiere a la ciudadanía, que esta se suspende cuando efectivamente opera una naturalización por vía del acercamiento en tercer país (...) el espíritu de la norma se refiere a la hipótesis de la persona que se naturaliza en tercer estado y abandona el territorio nacional; por eso se requiere que para recuperar los derechos de ciudadanía, la persona deba 'acercarse a la República' (Pablo Sandonato: "Nacionalidad y extranjería en el Uruguay. Un estudio normopolítico". En: "Revista de Derecho: Publicación Arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay", 2008, Número 3, pág. 191).*

Recapitulando, cabe señalar que: (i) El elenco de causales de suspensión de ciudadanía previsto en el artículo 80 no es taxativo. (ii) El artículo 81 reguló como forma de suspensión de la ciudadanía el acercarse en un tercer país. (iii) Si la persona se encuentra con la ciudadanía suspendida,

hasta tanto no cese la causal no podrá ejercer los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. (iv) La forma de cesar dicha suspensión es avvicinarse e inscribirse en el Registro.

Por estas razones, cabe concluir que, en el marco constitucional vigente (inciso primero de los artículos 77 y 81 de la Carta), residir fuera del país obsta el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía, lo que determina la inconstitucionalidad del artículo 1° de la ley 19.654.

**VI.4) Breve apunte respecto del fenómeno conocido como "voto Buquebus".**

Atento al objeto de este proceso, no es ocioso considerar que muchos ciudadanos de la República podrán preguntarse cómo lo sostenido en esta sentencia se compatibiliza con el fenómeno del "voto Buquebus". Esto es, uruguayos que estando del otro lado del Río de la Plata, favorecidos por la cercanía territorial, concurren a votar en cada elección a pesar de estar residiendo en otro país.

Y la respuesta es clara: se trata de uruguayos que están registrados en el Padrón Electoral, en cada elección concurren a la mesa electoral que les corresponde de acuerdo a lo establecido por la Corte Electoral y allí ejercen sin problema alguno su derecho a votar. Como es sabido, no

es necesario acreditar domicilio en el país en dicho momento, siquiera sumariamente, lo cual parece razonable si no se quiere hacer del día de cada acto eleccionario un acto sumamente engorroso.

**VII) En cuanto a las restantes inconstitucionalidades planteadas.**

La solución por la que sufraga la Corte argumentada en los considerandos III y IV de esta decisión torna innecesario que esta Corporación se expida sobre las restantes inconstitucionalidades denunciadas.

**VIII) Comunicación al Poder Legislativo.**

Atento a la solución a la que se arribará, corresponde comunicar al Poder Legislativo el contenido de esta decisión, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 522 del C.G.P.

**IX) Gastos procesales (C.G.P., artículo 523).**

Atento a la conducta procesal de las partes, no corresponde efectuar particular condenación.

Por los fundamentos expuestos, la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de las potestades que le han sido conferidas en los artículos 256 a 259 de la Constitución de la República,

debidamente integrada y por mayoría,

**FALLA:**

1) Acógrese la demanda de inconstitucionalidad promovida por vía de acción y, en su mérito: declárase la inconstitucionalidad de artículo 1° de la ley 19.654 y su consecuente inaplicabilidad en esta causa.

2) Comuníquese al Poder Legislativo lo aquí resuelto, con copia de esta sentencia.

3) Expídanse testimonios si se los solicitare y practíquense los desgloses a que hubiere lugar.

4) Honorarios fictos: 30 B.P.C.

5) Oportunamente, archívese.

**DRA. BERNADETTE MINVIELLE SÁNCHEZ**  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. EDUARDO TURELL**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. LUIS TOSI BOERI**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. LUIS MARÍA SIMÓN**  
MINISTRO

**DR. TABARÉ SOSA AGUIRRE**  
**MINISTRO DE LA SUPREMA**  
**CORTE DE JUSTICIA**

**DISCORDE EN PARTE:** por  
entender que, *in folios* no  
se verifica inconstitucio-  
nalidad por razón de

forma.

En tal sentido, el artículo 1 de la ley 19.654 no refiere a una hipótesis relativa a *garantía del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral.*

Sobre este punto GROS ESPIELL sintetiza: "*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 (...) 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”, al preguntársele ¿cuáles son los casos en los cuales, con esa interpretación restrictiva se requieren dos tercios?, concluyó “Por ejemplo, una ley que estableciera que el voto secreto no requiere un cuarto secreto para emitir el voto” (conforme: versión taquigráfica de la reunión realizada el día 18 de mayo de 2005, comisión de Constitución, Códigos, legislación general y administración de la Cámara de Representantes, carpeta 35/2005).*

Respecto a la residencia, en igual línea CAGNONI indicó: *“si se trata de reglamentar el cumplimiento de la obligación de sufragar que alcanza a todo ciudadano, esté donde esté físicamente, la ley requiere sólo la mayoría absoluta (16 votos en el Senado, 50 en la Cámara de Representantes) (...) qué es reglamentar el cumplimiento de la obligación de sufragar? Parece claro e indiscutible que se trata de facilitar el sufragio y no sólo -problema derivado- de contemplar exenciones racionales ni de prever sanciones cuando no se dan las causales de exención. La interpretación -reglamentar el cumplimiento de la obligación- conduce a que las*

*previsiones negativas -exenciones, sanciones- no son aquellas que el Constituyente privilegia: no parece sino que éste lo que desea, alienta, incentiva es justamente el cumplimiento, a cuyo efecto la ley lo que debe tener como primer contenido o finalidad esencial es privilegiar lo que conduzca a que todo ciudadano, miembro de la soberanía de la Nación, pueda sufragar, venciendo los inconvenientes que pueden ser vencidos (como la residencia fuera del país, que obviamente puede ser vencido mientras que una enfermedad o postración no puede ser vencido por la ley)” CAGNONI, José Aníbal. «El voto del no residente: regulación por ley». Revista de Derecho Público (Montevideo), jun. 2009, Año 18, Número 35, pp.219-221.*

Ahora bien, de la documentación relativa al trámite parlamentario surge acreditado que la ley, cuya inconstitucionalidad por razón de forma se cuestiona, fue votada por 51 diputados y 16 senadores (fojas 157 y 61 respectivamente), motivo por el cual estimo que se obtuvo la mayoría requerida para el punto puesto a consideración al no necesitarse 2/3 de componentes de cada cámara.

En consecuencia, teniendo presente que en materia constitucional las mayorías simples son la regla, (y las especiales son la excepción), y que la ley puesta en tela de juicio tiene

como finalidad reglamentar e incentivar el cumplimiento de la obligación de sufragar, concluyo que el artículo 1 de la ley 19.654 por razón de forma es constitucional.

**DR. GUSTAVO NICASTRO SEOANE**  
**SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA**  
**CORTE DE JUSTICIA**