

EXPERIENCIA COMPARADA

LA OBLIGATORIEDAD DEL VOTO EN URUGUAY: SUS FUNDAMENTOS



CARLOS ALBERTO URRUTY
CORTE ELECTORAL DE URUGUAY

La norma fundamental uruguaya consagra el principio de la soberanía nacional y el régimen republicano representativo de gobierno, que se concilia con el reconocimiento expreso de instrumentos que permiten el ejercicio de democracia directa. Las bases en las que reposa toda la estructura institucional del Estado son los artículos 4 y 82 de la Constitución de la República, que establecen respectivamente: «La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará» y «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 esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma».

El sistema elegido por el constituyente no importa la exclusiva representación del soberano por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ya que hay una parte o forma del poder que ha de ejercerse directamente por el cuerpo electoral. Pero es preciso recordar que conforme al texto constitucional la soberanía radica en la Nación, no en el pueblo. Esto obliga a no confundir «pueblo» con «cuerpo electoral». El pueblo lo integran todos los individuos alcanzados por el ordenamiento jurídico. El cuerpo electoral lo integran exclusivamente las personas a las cuales la Constitución confiere el poder de intervenir en la selección de los gobernantes y de ejercer en forma directa poderes de soberanía. Tal como lo señaló el profesor Arcos

Ferrand, en ningún caso la Constitución admite que el cuerpo electoral esté desligado de toda norma en cuanto a su propia actuación. Ello resulta de la parte final del artículo 82 citado, conforme al cual, en todo caso, la soberanía ha de ejercerse conforme a las reglas expresadas en la Constitución.

La armonización de los artículos 4 y 82 citados consagra el *principio fundamental* que caracteriza y permite afirmar que nos encontramos en presencia de un Estado de Derecho: no existe entidad, agrupamiento u órgano de gobierno, directo o representativo, dotado de un poder tal que le permita actuar por encima o al margen de la Constitución.

El cuerpo electoral, que ejerce directamente la soberanía, es, también él, un *órgano de gobierno*. «Un órgano dotado de atribuciones taxativa y precisamente enumeradas, cuyos modos de actuación están previstos por el derecho y cuyas competencias carecen de eficacia jurídica en cuanto no se cumplan en los términos y conforme a las formas fijadas por el derecho» (Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución Nacional*, tomo II, p. 157). La palabra directamente a que alude el artículo 82 es indicativa de la diferencia de grado en cuanto a su relación con el soberano que lo transforma en un órgano inmediato, utilizando la terminología de Jellinek, en tanto que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son órganos mediatos.

El órgano cuerpo electoral, que ejerce directamente la soberanía nacional tiene reconocida por el texto constitucional una competencia plurifuncional. Cumple, en forma predominante, una función jurídica distinta de las otras: la función electoral. Pero coparticipa también, mediante la iniciativa y el plebiscito en el ejercicio de la función constituyente. Y coparticipa, asimismo, aunque en forma limitada, mediante el referendium, en el ejercicio de la función legislativa con potestades exclusivamente derogatorias. Con la particularidad de que su composición difiere según la función que está ejerciendo, ya que se integra sólo con ciudadanos cuando, mediante la iniciativa de reforma constitucional o la decisión plebiscitaria, cumple función constituyente, y en cambio, se integra con todos los inscriptos habilitados para votar (ciudadanos o extranjeros con derecho a voto) cuando ejerce la función electoral o cuando mediante el referéndum participa en el ejercicio de la función legislativa.

El reconocimiento por el constituyente de este órgano cuerpo electoral al cual se ha encomendado el ejercicio directo de la soberanía nacional, fundamenta la obligatoriedad del sufragio.

En todos los pueblos regidos por instituciones libres, el sufragio se ha reconocido a los integrantes de la sociedad política como un derecho inherente a su condición de miembros de la misma. Pero, en tanto titulares de ese especial órgano de gobierno que es el cuerpo electoral, sus integrantes, cuando ejercen ese derecho cumplen además una verdadera función de soberanía.

La soberanía es una función que ejerce la sociedad, como un organismo especial. Es un poder o una facultad de la sociedad y no de los individuos que la componen, aisladamente considerados.

En su curso de *Derecho Constitucional*, decía Justino Jiménez de Aréchaga (el primero de los Aréchaga, abuelo del que cité anteriormente):

El sufragio es una función de la sociedad y cuando el ciudadano vota lo hace solo a título de miembro de ella [...] Si en casi todas las Constituciones políticas de los pueblos libres se dice que la atribución del sufragio es un derecho inherente a la calidad de ciudadano es porque la expresión ciudadano designa al hombre, no bajo el aspecto de ser individual y autónomo, sino como elemento componente de la sociedad y como miembro, en consecuencia, de la soberanía nacional [...] Cuando los ciudadanos votan para constituir los poderes públicos, no ejercen un derecho o una función personal, sino que concurren, como elementos componentes del organismo social, a la producción de una acción compleja de este organismo.

Los derechos individuales los posee el hombre por su sola calidad de hombre, son inherentes a su naturaleza, constituyen los atributos de su personalidad. El sufragio sólo corresponde al individuo como miembro de la sociedad política. Los primeros son funciones del individuo; el segundo es propiamente una función de la sociedad. Todo miembro de la sociedad política tiene la obligación más estricta de contribuir con su voto a la constitución de los centros de autoridad destinados a regir los intereses públicos.

Si el sufragio se encara exclusivamente como un derecho, ¿por qué condenar a quien lo vende o lo emplea de modo que sea bien recibido

por la persona a la que se desea agradar por motivos interesados? A diferencia de los derechos individuales que son ejercidos por los individuos teniendo en cuenta solo su interés personal, sus deseos y aún sus caprichos, sin más restricción que el respeto a la libertad ajena, *los derechos políticos* —y el sufragio es su mayor ejemplo— por ser funciones propias del organismo social, por poseerlos los ciudadanos únicamente a título de elementos componentes de ese organismo, y por tener por exclusivo objeto la dirección de los intereses públicos, sólo deben ser ejercidos teniéndose en consideración el bien público, los intereses políticos de la sociedad.

LA NORMATIVA URUGUAYA

- La Constitución uruguaya de 1918 introdujo en su Sección II las bases del sufragio. Luego de establecer que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y como tal elector y elegible en los casos y formas que se designarán, dispuso que el sufragio se ejerza en la forma que determine la ley pero sobre las bases que a continuación enumera. La primera de las bases enumeradas es «la Inscripción obligatoria en el Registro Cívico».
- La Ley 7.690 de 9 de enero de 1924, que organizó el Registro Cívico Nacional y creó la Corte Electoral, tipificó en su artículo 194 como delito electoral «la omisión en que incurren los ciudadanos al dejar voluntariamente de inscribirse en el Registro Cívico Nacional».
- La reforma constitucional de 1934 otorgó jerarquía constitucional a la Corte Electoral, extendió el derecho al sufragio a los extranjeros con familia constituida en el país y determinada cantidad de años de residencia en el mismo, aun cuando no optaran por obtener la ciudadanía uruguaya y, al enumerar las bases del sufragio, agregó a la condición de secreto su carácter *obligatorio*.
- La obligatoriedad del sufragio no tuvo sanción hasta la promulgación de la Ley 13.882 el 18 de septiembre de 1970. En esta ley se establece una pena de multa, cuyo monto debe fijar la

Corte Electoral previamente a cada elección, a quien, sin causa justificada, no cumpliere con la obligación de votar y, además, la prohibición de ingresar a la Administración Pública. La ley describe las causas fundadas que eximen de la obligación de votar, la forma de acreditarlas y establece un conjunto de vías indirectas para obligar al pago de la multa a quien, no estando asistido de una causal de justificación, ha omitido cumplir con su obligación.

- Uruguay se ha caracterizado durante el siglo pasado por registrar un elevado porcentaje de votantes en sus actos electorales. Ese porcentaje fue considerablemente aumentado a partir de la sanción de la ley de septiembre de 1970. Lo demuestran las siguientes cifras: 1958: 71,3%; 1962: 76,6%; 1966: 74,3%; 1971: 88,6%; 1984: 87,8%; 1989: 88,6%; 1994: 91,4%; 1999: 91,7%; 2004: 89,6%.