



Montevideo, 15 de febrero de 2025

Señor Presidente de la Cámara de Representantes
Sr. Sebastián Valdomir
Presente. -

De mi mayor consideración:

Mediante la presente me dirijo a usted a fin de presentar ala Cámara de Representantes el adjunto Proyecto de Ley por el que se propone el voto cruzado.

Saludo a usted con mi mayor consideración.

Conrado Rodríguez
Representante Nacional

EXPOSICIÓNDE MOTIVOS

En los regímenes democráticos republicanos representativos el Derecho Electoral adquiere un papel fundamental en el funcionamiento del régimen como tal, en tanto debe prever quiénes pueden elegir, quién puede ser electo, cuáles son las condiciones que deben llenar los candidatos, las inelegibilidades, las incompatibilidades, la jurisdicción dentro de la cual se lleva a cabo la elección, las bases del sufragio, la forma de ejercerlo, su carácter universal, secreto, obligatorio, el sistema de distribución y adjudicación de cargos, etc.

Es tal la importancia de esas previsiones normativas que la mayor parte de ellas se incluyen, como en el caso de nuestro país, en los textos constitucionales dotándolos así de la mayor jerarquía normativa, de forma tal que no puedan ser fácilmente modificables por normas de rango inferior dictadas de acuerdo a los vaivenes y avatares de la vida política del país.

De esa forma se asegura que las reglas del juego más trascendentes sean preexistentes a la realización de los actos electorales y a la iniciación de todo proceso electoral. Esta regla se eleva a la categoría de principio dentro del Derecho Electoral.

Pero en la medida que la Constitución no puede prever toda la casuística, ni todos los detalles, la ley desarrolla esa materia y, en algunos casos lo hace por mandato de la propia Carta.

Dentro de las bases del sufragio la Constitución de la República ubica en el numeral 7° del artículo 77° una disposición que establece que para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales, 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.

La exigencia de esa mayoría especial ha sido denominada como de “constitucionalización” del derecho electoral. Con ello se busca lograr que las leyes electorales no sean modificadas por mayorías accidentales y que exista un amplio apoyo de los parlamentarios y partidos políticos a cualquier establecimiento o modificación de las reglas del juego.

Respetando la jerarquía de las normas, también se reconoce a la Corte Electoral una potestad reglamentaria –inherente a la función administrativa que conjuntamente con la función jurisdiccional ejerce esa Corporación – en materia electoral, sin que esa reglamentación invada la materia propia de la legislación (caso este último, entre otros, de la determinación de las reglas del juego).

El derecho electoral y sus previsiones se integran pues al conjunto de principios y normas constitucionales expresamente consagrados o que se derivan de la forma republicana de gobierno.

Así nuestra Constitución de la República -como corresponde a un régimen democrático republicano- recoge el principio de la libertad. El artículo 7° de la Carta dispone que los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su... libertad; y que nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establezcan por razones de interés general. Y en forma coadyuvante en su artículo 10 se enuncia que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado lo que ella no prohíbe. Este principio de libertad no se aplica exclusivamente a las acciones privadas de las personas sino que también se extiende al ejercicio de los derechos políticos de los que trata el derecho electoral.

En esas disposiciones constitucionales, prevista con ese carácter general, así como en otras en donde se desarrolla el mismo concepto aunque concretado a derechos y libertades más específicos (tales como los artículos 32, 38 y 39), encuentra fundamento el criterio, propio de un régimen democrático republicano, de que las limitaciones a la libertad solo pueden tener rango legal, sin perjuicio de las limitaciones establecidas en la propia Constitución. También se concluye y se fundamenta en esa norma la afirmación de que el principio es la libertad y que las limitaciones a la libertad –que solo

pueden provenir de la propia Constitución o de la ley- son de interpretación estricta o restrictiva, siendo por tanto injustificable extender esas limitaciones por analogía.

Los conceptos antes expuestos: el rol del Derecho Electoral en el funcionamiento de un régimen de gobierno republicano democrático representativo; la constitucionalización de sus normas; las mayorías parlamentarias especiales que se exigen para la modificación de las normas sobre la materia electoral que tienen jerarquía legal; la potestad reglamentaria de la Corte Electoral ampliada pero que no puede invadir la materia propia de la legislación como son las reglas del juego y la limitación de las libertades; el principio de que las reglas del juego deben ser preexistentes al inicio del proceso electoral y la inserción de este principio dentro del elenco de los derechos, deberes y garantías que se derivan de la forma republicana de gobierno; el principio de la libertad que se extiende a todos los ámbitos del Derecho y dentro de ellos al ejercicio de los derechos del elector; y las consecuencias de ese principio en tanto la libertad solo puede limitarse por las propias disposiciones constitucionales o por normas legales, lo que vuelve ilegítimas las limitaciones sancionadas por normas de inferior jerarquía y, a su vez, conduce a que las limitaciones aun expresas deben interpretarse en forma estricta o restrictiva y que, en consecuencia, no pueden extenderse por analogía; están todos comprometidos en la solución legal que por esta iniciativa se proyecta.

Consideramos pues que la exposición que precede viene en un todo en relación con el objeto del proyecto de ley que se acompaña referido a la materia electoral, con el cual se sienta, como corresponde, con una norma de jerarquía legal, en forma anticipada al inicio del proceso electoral de las elecciones a las que se destina, las reglas del juego con las que se deben llevar a cabo las mismas en (aplicación) desarrollo del principio de libertad. Con la ley que se proyecta se evita que en el futuro se incurra –como sucedió en los pasados actos electorales- en la violación del principio de la libertad del elector, a través de limitaciones a la misma provenientes de normas de inferior jerarquía de las admisibles, dictada por tanto por un Poder carente de competencia para dictar normas limitativas de la libertad, pretendidamente fundadas en la –improcedente- extensión

analógica de limitaciones a la libertad establecidas expresamente para otros casos y para colmo en textos constitucionales no vigentes.

En efecto, las primeras elecciones municipales de mayo de 2010 se efectuaron con reglas establecidas en una sucesión de leyes que fueron a su vez modificando a las anteriores. El dictado de leyes sobre el tema comenzó -sin la inclusión de normas de carácter electoral- ocho meses antes de las elecciones llegándose, al final de ese proceso legislativo que incluye leyes intermedias, a fijar por ley las jurisdicciones o circunscripciones de las elecciones con menos de dos meses de anticipación a la realización de las mismas y con una ley interpretativa promulgada dos semanas antes de las elecciones. Toda esta sucesión de leyes culminó con la ley N°18.665, de 7 de julio de 2010, dictada con posterioridad al acto electoral, en virtud del cual se levantaron incompatibilidades bajo las cuales se llevó a cabo el proceso previo y el acto mismo de la elección, de forma tal que aquellos ciudadanos que en razón de la incompatibilidad se abstuvieron de postularse quedaron por el camino, despojados de sus derechos.

Las primeras elecciones municipales se llevaron a cabo además bajo la reglamentación dictada por la Corte Electoral el 12 de marzo de 2010 (recogida en la Circular N°8544 de la misma fecha), luego repetida para los comicios Departamentales y Municipales de 2015, 2020 y 2025, en la cual se incluyeron –aplicando un criterio ilegítimo aprobado por una mayoría de cinco votos contra cuatro- normas limitativas de la libertad en dos aspectos que se referirán, aunque solo se ha reparado mayormente en uno de ellos, sin que por ello el otro sea menos importante en cuanto hace al secreto del voto.

El inciso final del numeral 9° del artículo 77° de la Constitución de la República establece que: “La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales. Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político.”

La primera parte del inciso primero del artículo 79 de la Carta, establece que: “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.”

A su vez el artículo 5° de la Ley N°18.644, de 12 de febrero de 2010, agregó a la Ley N°18.567, de 13 de setiembre de 2009, el siguiente artículo: “Las listas de candidatos para los Municipios figurarán en hojas de votación separadas de las listas de candidatos para los cargos departamentales”. Y el artículo 1° de la ley N°18.567, de 13 de setiembre de 2009, en disposición que no es estrictamente electoral pero que tiene su incidencia en la materia, establece que la autoridad local denominada Municipio, configura –por lo menos para la conceptualización legal- un tercer nivel de Gobierno y Administración.

De la interpretación conjunta y armoniosa de todas estas disposiciones constitucionales y legales se concluye que la elección de las autoridades locales o Municipios, es una elección distinta de la elección de los Intendentes y de los miembros de la Juntas Departamentales, aunque ambas elecciones sean de realización simultánea. También se concluye que las listas de candidatos a los cargos departamentales (Intendente y miembros de la Junta Departamental) se incluyen en una misma hoja de votación bajo el Lema de un partido político y que las listas de candidatos para los Municipios deben figurar en una hoja de votación separada de las listas de candidatos para los cargos departamentales, también bajo el Lema de un partido político.

Pero lo que las disposiciones constitucionales y legales expuestas no establecen y por lo tanto no obligan es a que los lemas partidarios de una y otra hoja de votación deban ser los mismos. De acuerdo a lo antes expuesto la libertad del elector es de principio (art.10 de la Constitución de la República) y solo la propia Constitución o la ley pueden limitar esa libertad.

Sin embargo, sin esa base constitucional o legal, la Corte Electoral dispuso en el artículo 30° de la Reglamentación referida de las elecciones municipales que: “Artículo 30° - (De las características del voto y de la forma de sufragar). El voto es personal, obligatorio y

en todos los casos será secreto. Los electores introducirán la hoja de votación correspondiente a cada elección en un único sobre de votación. Las hojas de votación deberán ser del mismo lema partidario.” Es decir que la Corte Electoral limitó la libertad del elector, sin norma ni base constitucional o legal habilitante, y por lo tanto actuó más allá de los límites de sus competencias y atribuciones por lo que la disposición reglamentaria fue ilegítima. Posteriormente fue repetida en las sucesivas reglamentaciones de la Corte Electoral.

Esta disposición se pretendió fundar en la previsión de la Constitución de 1967 (numeral 9° del art.77) que al separar las elecciones nacionales de las departamentales, obligaba al elector a votar en una y otra elección con hojas de votación identificadas con el mismo lema partidario. La previsión de la Constitución de 1967, si bien limitaba la libertad del elector lo hacía a texto expreso la propia Constitución. Por eso esa solución, en tanto limitación de la libertad, no era extensible por analogía a otras situaciones en donde no estuviera prevista a texto expreso y menos aun por normas de rango no inferior a la ley. Por lo demás no es posible extender por analogía normas que no se encontraban en vigencia.

Este es el primer aspecto o punto en el cual dicha Reglamentación limitó indebidamente la libertad, en este caso la libertad del elector de optar para una elección y otra entre lemas partidarios diferentes (“voto cruzado” como se lo denomina comúnmente).

El segundo aspecto en el cual se limitó la libertad tiene relación con el secreto del voto.

El numeral 2° del art.77 de la Constitución de la República estatuye como una de las bases del sufragio el “voto secreto”. Ahora bien, el secreto del voto, que es una garantía de la libertad, puede ser violentado en diferentes momentos: previos a su emisión, durante su emisión y posteriores a su emisión en la etapa de los escrutinios. Por esas razones nuestro derecho electoral ha previsto diferentes garantías al respecto, desde la creación de la tirilla que acompaña al sobre de votación (lo que impide la maniobra del llamado “voto circulante”), el aparente ritualismo de exhibir al extraer el sobre de una

caja el número de la tirilla del sobre, la obligación de exhibir nuevamente el sobre con su tirilla y corroborar su número, después de salir del cuarto secreto y antes de introducirlo en la urna, así como la prohibición de arrancar la tirilla hasta que no se esté nuevamente ante la comisión receptora de votos y depositar el sobre en la urna sin la tirilla (con todas las recomendaciones prácticas que se acompañan en los instructivos para impedir el apresuramiento del elector que lleve a introducir el sobre con la tirilla en la urna). La prohibición de ingresar al cuarto secreto acompañado por otra persona cuando el elector puede valerse por sí mismo para el cumplimiento de la obligación de votar. El doble sobre en el caso del voto observado, y su escrutinio, una vez validado el voto observado, por separado y en conjunto con los votos de otros electores. En definitiva todo el procedimiento que se sigue con los votos observados.

En suma, para garantizar el secreto del voto se debe procurar que el voto se emita con libertad y que, al tiempo de escrutarse, no se pueda conocer la identidad del elector emisor del voto.

Por esta razón los artículos 106 y 107, entre otros, de la Ley de Elecciones N°7.812, de 16 de enero de 1925, desde su redacción originaria hasta la dada por la Ley N°17.113, de 9 de junio de 1999, contienen disposiciones referidas a los criterios que se deben seguir en los escrutinios respecto a situaciones que por su singularidad puedan revelar la identidad del votante dando lugar a la anulación de las hojas de votación (comúnmente llamados votos anulados). Entre esas hipótesis se incluyen los casos en los que en el sobre se incluyen hojas de votación de diferentes lemas, en cuyo caso no valdrá ninguna, anulándose todas; el de las hojas de votación señaladas con signos, enmendaduras, testaduras o nombres manuscritos agregados o con roturas o dobleces que por su magnitud demuestren la clara intención del votante de violar el secreto del voto. También se anula toda hoja de votación que no hubiera sido registrada ante la Junta Electoral respectiva.

Es imposible que la ley prevea toda la casuística que refiere a las distintas formas o maniobras para develar el secreto del voto e identificar al votante. Por esas razones y en base a las normas citadas de la Ley de Elecciones, de las que se extraen los principios que se

quieren proteger, la Corte Electoral desarrolló durante muchas décadas, criterios respecto a situaciones similares a las referidas en los textos legales donde están en juego los mismos principios y valores. Así se desarrolló el concepto de objeto extraño que por ser susceptible de identificar al votante anula las hojas de votación –en principio válidas- que se hubieren incluido. Ese concepto no comprende únicamente a cosas que se incluyen dentro del sobre, sino que alcanza inclusive a hojas de votación que son ajenas a la elección de que se trata. Así las hojas de votación de otro departamento o circunscripción electoral –aunque sean del mismo lema- se ha considerado siempre que constituyen un objeto extraño que anula las hojas de votación a las cuales acompañan y que corresponden a la elección que se desarrolla en la circunscripción en la que se emite el voto.

Con las garantías del secreto del voto no solamente se salvaguarda la libertad del elector sino que también se protege el interés superior y colectivo a la limpieza y transparencia de los actos electorales, aspecto fundamental para el funcionamiento de un régimen de gobierno republicano democrático representativo.

Desconociendo esa copiosa y rica jurisprudencia electoral de la propia Corporación, que se reflejó siempre en las reglamentaciones de las elecciones y en los instructivos para los integrantes de las comisiones receptoras de votos, la Reglamentación de la Corte Electoral correspondiente a las primeras elecciones municipales, en su artículo 41° bajo el nomen iuris “De los casos en los que corresponde la anulación de hojas de votación” y luego de referir casos como los antes expuestos, en el último inciso se dispuso: “Si dentro del sobre aparece una o más hojas de votación correspondientes a otro Municipio del mismo Departamento, por excepción solo se anularán las hojas de votación correspondientes a las elecciones municipales, validándose, si correspondiere al caso, la hoja o las hojas de votación correspondientes a la elección departamental.”

Es decir que por esa disposición se admitió por primera vez que el objeto extraño que aparecía en el sobre (en el caso hojas de votación correspondientes a otro Municipio del mismo Departamento)

no anulaba la hoja de votación departamental, no obstante que siempre se entendió que era una hipótesis clara a partir de la cual se podía identificar al votante. No justifica esa disposición el hecho que se haya admitido “por excepción”, porque esa misma afirmación es la que lleva a concluir en la transgresión al Derecho y criterios aplicables al caso.

Ninguna de estas violaciones a la libertad de los electores se habría producido si se hubiera dado la solución que corresponde a la realización simultánea de dos elecciones diferentes.

En efecto si se hubiera reglamentado que el sufragio se debía emitir en un sobre distinto y diferenciado para cada elección (por ej. por una leyenda -en color- que identifique uno a la elección departamental y el otro a la elección municipal) el elector podría haber votado a un partido político en una elección y a otro partido político en la otra, o en ambos sobres al mismo partido político, o votar en blanco en una elección y en la otra emitir un voto. Es decir que de esa forma se hubiera respetado y no violado la libertad del elector.

De la misma forma si por ejemplo el elector en el sobre correspondiente a la elección municipal introducía una hoja de votación de otro Departamento o de otro Municipio se hubieran considerado – como siempre- un objeto extraño que al no estar acompañado de una hoja de votación sería un voto en blanco, pero no habría afectado a las hojas de votación válidas incluidas en el sobre de votación correspondiente a la elección departamental porque están contenidas en otro sobre, sin que se pueda vincular un sobre con el otro. Así se hubiera obtenido el mismo resultado sin correr el riesgo de develar la identidad del votante y con ello violado el secreto del voto y se hubieran aplicado las normas tal como siempre se han concebido sin recurrir a pretendidas excepciones que no hacen otra cosa que esconder la violación del secreto del voto.

La solución que se propone es la que corresponde al reconocimiento de que se trata de dos elecciones diferentes de realización simultánea y además evita las violaciones a la libertad del elector y al secreto del voto. Por otra parte tampoco es novedosa, en la medida que se aplica, entre otras elecciones, desde hace muchos años, en las elecciones universitarias y se ha aplicado en las elecciones de la ANEP, en las cuales un mismo elector puede llegar a

intervenir en forma simultánea en hasta cuatro elecciones diferentes, haciéndolo con sobres separados.

La solución técnica que se plantea en el proyecto descarta la opción de establecer que en las elecciones departamentales y municipales se puede votar en una y otra a diferentes lemas partidarios. Si así se hiciera se procedería como si algún texto constitucional o legal –con la actual Constitución- hubiera antes limitado esa libertad y, en consecuencia, se estaría indirectamente reconociendo que la disposición de la reglamentación de la Corte Electoral del año 2010 y para las subsiguientes elecciones Departamentales y Municipales, fue ajustada a derecho. En otras palabras, la libertad preexistente y desconocida o violada, no debe ser declarada ni permitida porque jurídicamente nunca dejó de existir.

Por todos los fundamentos expuestos se propone el siguiente proyecto de ley:

Montevideo, 15 de febrero de 2025

CONRADO RODRÍGUEZ

REPRESENTANTE PORMONTEVIDEO

Proyecto de Ley:

Artículo único.-Modifícase el artículo 5° de la Ley N° 18.644, de 12 de febrero de 2010, que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 5°.-Agrégase a la Ley N° 18.567, de 13 de setiembre de 2009, el siguiente artículo:

"Las listas de candidatos para los Municipios figurarán en hojas de votación separadas de las listas de candidatos para los cargos departamentales, sufragándose para cada elección en sobres separados y diferenciados."

Montevideo, 15 de febrero de 2025

CONRADO RODRÍGUEZ
REPRESENTANTE PORMONTEVIDEO