



# **REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL VOTO DE PERSONAS EXTRANJERAS**

**EVIDENCIA COMPARADA**

**Enero 2025**

Oficina Regional para América Latina y el Caribe  
IDEA Internacional

# Regulación internacional del voto de personas extranjeras

## Introducción

En esta minuta se abordan los distintos regímenes de voto de extranjeros en países donde no cuentan con el estatus de ciudadanía. Por lo general, los países suelen permitir la participación política de residentes extranjeros en elecciones subnacionales, pero la extensión de este derecho a todos los niveles electorales es una anomalía. En la actualidad, sólo 5 países cuentan con una modalidad de este tipo: Uruguay, Nueva Zelanda, Chile, Malawi y Ecuador (Altman, Huertas-Hernández y Sánchez, 2023). Pero esta medida no está libre de debates, sobre todo en un contexto de aumento del flujo migratorio y los desafíos de integración derivados. De este modo, con el fin de aportar insumos a la conversación, en los siguientes apartados se realiza un levantamiento de información de la regulación en América Latina, la Unión Europea y los países miembros de la OCDE.

## Casos de interés

**Uruguay** fue un país pionero en la extensión del derecho al sufragio. En 1934, en pleno gobierno de facto del dictador Gabriel Terra, se promulgó una Constitución que concedió el derecho a voto a extranjeros residentes, sin necesidad de naturalización, siempre que cumplieran con ciertos requisitos (Margheritis, 2022). Este movimiento ha sido interpretado por algunos historiadores como una estrategia política de Terra para ampliar su base de apoyo, considerando que los inmigrantes europeos podrían favorecer su régimen. (Stuhldreher, 2016).

Sin perjuicio de los motivos detrás de la reforma, en la actualidad las condiciones para habilitar el voto extranjero continúan siendo las establecidas en el artículo 78 de la Constitución de la República: haber residido en el país de manera continua por al menos 15 años, buena conducta, familia establecida en el país y desarrollar alguna actividad económica o profesional en el país. Con todo, los extranjeros no están habilitados para participar en plebiscitos de reforma constitucional.

**Nueva Zelanda** implementó el derecho de los extranjeros a votar en 1975, durante un período de redefinición de su relación con Gran Bretaña. El Partido Laborista promovió una reforma que eliminó el requisito de nacionalidad, facilitando el sufragio a ciudadanos británicos y otros residentes permanentes como parte de una ampliación liberal de derechos (Rodríguez, 2010; Barker & McMillan, 2014). Acorde a la Ley Electoral de 1993, los requisitos son contar con residencia permanente en Nueva Zelanda y haber vivido en ella por al menos 12 meses antes de la elección.

**Malawi** incorporó el voto extranjero en 1994, como parte de una agenda de liberalización e inclusión política más profunda, en pleno tránsito de un régimen de partido único a un sistema multipartidista, dentro de una transición democrática (Kaunda, 1998). La Constitución de 1994 de Malawi permite a cualquier residente extranjero votar en elecciones generales, presidenciales, locales o referéndums, siempre que hayan residido

en el país durante al menos siete años, tengan 18 años o más, y cumplan con los requisitos de conexión territorial a la circunscripción correspondiente (Art. 77).

El último país en promulgar esta modalidad fue **Ecuador** en la Constitución de 2008. El proceso impulsado por Rafael Correa se caracterizó, entre otras cosas, por la consagración de un amplio catálogo de derechos y el esfuerzo por la expansión de la ciudadanía (Arrighi & Bauböck, 2017). El artículo 63 otorga a los residentes extranjeros el derecho al sufragio después de cinco años de residencia legal. Este voto es facultativo, lo que significa que no tienen la obligación de ejercerlo, a diferencia de los ciudadanos ecuatorianos.

**En Chile**, el artículo 14 de la Constitución de 1980 reconoce el derecho de voto a los extranjeros avecindados en el país por más de cinco años, mayores de 18 años y sin condenas a penas aflictivas, lo que se garantiza mediante la inscripción automática en el Registro Electoral (Courtis, 2016). Al igual que en el caso de Uruguay, la expansión del sufragio en Chile se produjo en un contexto autoritario.

## El voto de extranjeros en América Latina

Debido a que 3 de los 5 países que innovan en el voto de extranjeros están en América Latina, una revisión de la regulación de la región puede ser un punto natural de partida para la comparación. En ella se da una mezcla de enfoques inclusivos y restrictivos. Países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú permiten algún tipo de votación por parte de la población extranjera sin ciudadanía, mientras que Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana reservan el derecho al voto exclusivamente para sus ciudadanos, destacando el caso de México como uno paradigmático de una modalidad cerrada, pues el artículo 33 de su Constitución prohíbe explícitamente cualquier participación política de extranjeros. Ahora bien, en ambos grupos de países, las restricciones a la votación de extranjeros a nivel nacional son la norma, siendo las excepciones Uruguay, Chile y Ecuador.

En Argentina, el voto de los extranjeros en elecciones provinciales y municipales se regula acorde a las normativas de cada jurisdicción, habiendo algunas que lo permiten y otras que no. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires reconoce el derecho al voto de los extranjeros residentes en igualdad de condiciones con los ciudadanos argentinos empadronados en el distrito, al igual que Córdoba y La Rioja. Otras provincias sólo permiten el voto de extranjeros en elecciones municipales, como Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Bolivia permite el voto de extranjeros en elecciones municipales desde 2010, siendo el requisito la acreditación de al menos dos años de residencia en el país (Constitución de la República de Bolivia de 2009, Art. 27, Inc. II). Perú también establece como límite la residencia en el país por más de dos años consecutivos para que los extranjeros puedan votar en elecciones municipales, pero excluye a aquellos residentes en zonas fronterizas de este derecho (Ley N° 26.864, Art. 7). En Colombia, los extranjeros residentes tienen derecho a votar en elecciones municipales y distritales, de acuerdo con la Ley 1.070 de

2006 acreditando cinco años de residencia mediante una visa correspondiente (Art. 5). Mientras que en Paraguay se exige la radicación definitiva para que los extranjeros puedan participar en elecciones municipales (Constitución de la República de Paraguay, Art. 120).

Finalmente, la Constitución de 1988 de Brasil otorga derechos de sufragio a ciudadanos portugueses residentes, siempre que hayan vivido en el país por al menos tres años y hayan solicitado la igualdad de derechos políticos (Art. 12), siendo un caso de acuerdo de reciprocidad limitado a un grupo específico de la población extranjera, lo que no es común en América Latina, pero sí se encuentra extendido en el conjunto de relaciones en la Unión Europea.

## La regulación del voto de extranjeros en la Unión Europea

La Unión Europea es un estándar de interés por tratarse de un avanzado proceso de integración regional, no existe en la actualidad una entidad política más cerca del estatus de una organización supranacional que ella, lo que la hace un caso único de estudio. En lo referente a la regulación del voto extranjero, este es muy diferente dependiendo de si la persona en cuestión procede de un país de la Unión Europea o de un país fuera de la Unión. En el primer caso existe un estándar común definido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que otorga el derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones municipales de su país de residencia, bajo las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales (Art. 22(1)), y también a elecciones al Parlamento Europeo (Art. 22 (2)). En el segundo caso no hay una modalidad compartida, existiendo gran variedad entre los países.

Para lo siguiente, consideraremos únicamente el caso de residentes que no cuentan con la ciudadanía del país de residencia y que no proceden de un país de la Unión Europea. De los 27 países miembros, 13 no permiten el voto de extranjeros en ningún tipo de elección (Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Malta, Polonia, República Checa y Rumania). Los restantes siguen modelos regulatorios muy diferentes, según la extensión del sufragio y las condiciones para acceder a él, las que usualmente consideran duración de la residencia, registro o aplicación, estatus específico de residencia y/o acuerdos de reciprocidad con otros países (Groenendijk, 2008).

La mayoría de los países que habilitan el voto para extranjeros en elecciones municipales lo hacen cuando estos acreditan haber residido en el país por un período de tiempo prolongado, cuyo umbral varía. En Finlandia se exige residencia permanente por al menos 2 años antes de la elección; en Dinamarca y Suecia se piden 2 años para ciudadanos de la Unión Nórdica y 3 años para los demás; en Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos el requisito es de 5 años consecutivos; mientras que Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Lituania también piden residencia permanente, cuyo plazo mínimo para postular varía por país: mientras que para Hungría son 3 años, en el resto de países mencionados es de 5, además de exigirse otras condiciones (Groenendijk, 2008).

España y Portugal son casos que merecen atención por estar basados en acuerdos de reciprocidad. En el primer caso, la Constitución de España establece un criterio de reciprocidad que permite a extranjeros de países que suscriban acuerdos participar en

elecciones municipales, siempre y cuando cumplieren con otros requisitos contando 5 años de residencia (Art. 13.2). Hasta 2009, el único país con el que se ha suscrito un acuerdo exitoso es Noruega (Zapata-Barrero & Zaragoza, 2009), pero desde entonces Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Corea del Sur, Chile, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y el Reino Unido se han incorporado a los acuerdos.

La Constitución portuguesa permite a los ciudadanos extranjeros residentes votar en las elecciones locales, siempre que existan acuerdos de reciprocidad entre los países involucrados (Art. 15), lo que abarca a ciudadanos de Argentina, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colombia, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Uruguay y Venezuela (Cascais Cámara Municipal, 2024).

En Irlanda, los extranjeros no ciudadanos pueden votar únicamente en elecciones locales, siempre que estén residiendo habitualmente en el país, lo que implica tener una dirección permanente y la intención de permanecer en Irlanda a largo plazo. Este derecho incluye a los solicitantes de asilo, independientemente de si su solicitud ha sido aprobada o no (Electoral Act. 1992, sec. 8)

## Otros países de la OCDE

En los apartados anteriores se cubrió gran parte de los países de la OCDE. No se aprecia una norma general en la organización, más bien existen grupos de países que optan por ser más flexibles permitiendo la participación política de extranjeros a nivel local y otros que reservan tales derechos exclusivamente a sus ciudadanos como Canadá, Japón y Turquía.

Es común que algunos países soliciten algún tipo de residencia, usualmente permanente, para habilitar el sufragio en elecciones municipales de los extranjeros. En Corea del Sur lo exige a los extranjeros mayores de 19 años, además de 3 años de residencia en el país. Israel también permite el voto en elecciones locales para migrantes y otros grupos que cumplen con el criterio de residencia permanente, lo cual también aplica para territorios anexados como Jerusalén del Este y Altos del Golán.

Los países que forman parte de la Unión Nórdica, como Islandia y Noruega, permiten la participación de residentes extranjeros en elecciones locales bajo ciertas condiciones. En ambos, los ciudadanos de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) con domicilio legal registrado tienen derecho a votar en elecciones municipales sin necesidad de un tiempo mínimo de residencia. Además, los extranjeros de otros países que hayan residido legalmente durante más de tres años consecutivos antes de las elecciones también pueden ejercer este derecho. Sin embargo, el derecho a participar en elecciones nacionales sigue estando reservado exclusivamente para los ciudadanos.

En Suiza, el derecho al voto para extranjeros no ciudadanos está determinado por los cantones. Sólo 6 de ellos permiten que los residentes extranjeros participen en elecciones locales (Appenzell, Friburgo, Ginebra, Jura, Neuchâtel y Vaud). Los requisitos de residencia para ejercer este derecho varían según el cantón: Neuchâtel exige cinco años

de residencia continua, mientras que Jura y Vaud requieren una estancia mínima de diez años (Veri, 2019).

Australia limita el derecho al voto a ciertas elecciones locales. En Victoria, Australia del Sur y Tasmania, la ley habilita a los extranjeros que no cuentan con la ciudadanía a inscribirse y votar en elecciones municipales. Sin embargo, a nivel federal y estatal, el derecho al voto está restringido a ciudadanos australianos, sólo existiendo una excepción histórica para los súbditos británicos que se inscribieron en el padrón electoral antes del 26 de enero de 1984, quienes mantienen su derecho al voto en elecciones federales y estatales (Reilly & Torresi, 2016).

En el Reino Unido, el derecho al voto depende del tipo de elección, la región y la nacionalidad. Para elecciones parlamentarias nacionales, pueden votar los ciudadanos británicos, irlandeses y del Commonwealth mayores de 18 años, siempre que estén registrados y no sujetos a incapacidad legal. En elecciones locales y descentralizadas, las reglas varían: en Escocia y Gales, todos los residentes legales, independientemente de su nacionalidad, pueden votar, incluidos jóvenes de 16 y 17 años, mientras que, en Inglaterra e Irlanda del Norte, los derechos de voto para ciudadanos de la UE dependen de acuerdos bilaterales o residencia continua antes del Brexit (Johnston, 2024).

## Experiencia internacional en materia del voto de personas extranjeras

Extensión del voto a personas extranjeras	América Latina	Unión Europea	OECD	OTROS
Permiten voto de personas extranjeras en todas las elecciones	Uruguay Ecuador Chile	-	Nueva Zelanda	Malawi
Permiten voto de personas extranjeras sólo en elecciones locales con condiciones	Argentina*** Brasil Bolivia Colombia Paraguay Perú	Dinamarca Finlandia Suecia Bélgica Luxemburgo Países Bajos Estonia Eslovaquia Eslovenia Hungría Lituania Irlanda España* Portugal*	Corea del Sur Israel Suiza** Australia Gran Bretaña	
No permiten voto de personas extranjeras sin ciudadanía	Costa Rica Guatemala Honduras México Panamá República Dominicana	Alemania Austria Bulgaria Croacia Francia Grecia Italia Letonia Malta Polonia República Checa Rumania	Canadá Japón Turquía	

\* España y Portugal requieren convenios de reciprocidad.

\*\* Definido por Cantones.

\*\*\* Definido por las provincias.

## Referencias bibliográficas

- Altman, D., Huertas-Hernández, E., & Sánchez, G. (2023). Two paths towards the exceptional extension of national voting rights to non-citizen residents. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49 (10), pp. 2541-2560.
- Arrighi, J. T., & Bauböck, R. (2017). A Multilevel Puzzle: Migrants' Voting Rights in National and Local Elections. *European Journal of Political Research* 56 (3): 619-639
- Barker, F., & McMillan, K. (2014). Constituting the Democratic Public: New Zealand's Extension of National Voting Rights to NonCitizens. *New Zealand Journal of Public and International Law*, 12 (1): 61–80
- Cascais Câmara Municipal. (2024). Empadronamiento de ciudadanos extranjeros con derecho a voto en Portugal. Quiénes pueden votar. Recuperado de: <https://www.cascais.pt/sub-area/empadronamiento-de-ciudadanos-extranjeros-con-derecho-voto-en-portugal-quienes-pueden-votar> (Consultado el 03 de enero de 2025).
- Courtis, C. (2016). Derechos políticos en contextos de migración: perspectiva histórica sobre el voto de extranjeros en Chile y de chilenos en el exterior. *Revista Temas de Antropología y Migración*, N° 8, Edición Especial 2016-2017, 156-171.
- Escobar, C. (2015). Immigrant Enfranchisement in Latin America: From Strongmen to Universal Citizenship. *Democratization*, 22 (5), 927–950
- Groenendijk, K. (2008). Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn. Migration Policy Institute.
- Johnston, N. (2024). Who can vote in UK elections. House of Commons Library. Recuperado de: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8985/CBP-8985.pdf> (Consultado el 03 de enero de 2025).
- Kaunda, J. M. (1998). The Transition to a Multiparty System and Consolidation of Democracy in Malawi. *Il Politico*, 63 (3), 425–448
- Margheritis, A. (2022). Political Rights Regulation by Deferral: Obstacles to External Voting in Uruguay. *Latin American Politics and Society* 64 (1), 117–143.
- Reilly, B., & Torresi, T. (2016). Voting Rights of Permanent Residents. *UNSW Law Journal*, 39 (1), 401-420
- Rodríguez, C. (2010). Noncitizen Voting and the Extraconstitutional Construction of the Polity. *International Journal of Constitutional Law*, 8 (1), 30–49
- Stuhldreher, R. (2012). El sufragio transnacional: una aproximación al caso de Uruguay. *Estudios Internacionales*, 172, 7-29.
- Veri, R. (2019). Explaining Foreigners' Political Rights in the Context of Direct Democracy: A Fuzzy-Set QCA of Swiss Cantonal Popular Votes. *Politics and Governance*, 7 (2), 410-426
- Zapata-Barrero, R., & Zaragoza, F. (2009). Policy Brief: Voting Rights in Spain. EMILIE research project. funded by the European Commission, Sixth Framework Programme. Recuperado de: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2011-07/docl\\_21744\\_302074880.pdf](https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2011-07/docl_21744_302074880.pdf) (Consultado el 3 de enero de 2025).