

Laura Baamonde Gómez

Ana Espinosa Díaz

Daniel López Rubio

(dirs.)

.....

Reflexiones constitucionales sobre la participación política directa

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO COMPARADO
UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

MADRID, 2021

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<https://cpage.mpr.gob.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2021:

© LAURA BAAMONDE GÓMEZ, ANA ESPINOSA DÍAZ y DANIEL LÓPEZ RUBIO

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

28071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC EN PAPEL: 091-21-072-0

NIPO CEPC PDF: 091-21-073-6

ISBN CEPC EN PAPEL: 978-84-259-1924-4

ISBN CEPC PDF: 978-84-259-1923-7

Realización: Crisol CG, SL

Alejandro Ferrant, 9

28045 Madrid

■ Índice

Presentación	13
<i>por</i> LAURA BAAMONDE GÓMEZ, ANA ESPINOSA DÍAZ y DANIEL LÓPEZ RUBIO	

La conferencia sobre el futuro de Europa. Un debate participativo y estructurado	17
<i>por</i> ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ	

PRIMERA PARTE

LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA COMO COMPLEMENTO DEL SISTEMA REPRESENTATIVO

EL REFERÉNDUM COMO COMPLEMENTO A UN SISTEMA REPRESENTATIVO EN CRISIS	45
<i>por</i> EVA SÁENZ ROYO	

LAS GARANTÍAS NORMATIVAS DE LOS REFERÉNDUMS.....	71
<i>por</i> CARLOS GARRIDO LÓPEZ	

SEGUNDA PARTE

LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN EL DERECHO COMPARADO

La democracia semidirecta en Italia	121
<i>por</i> NELIANA ORLANDI	

La democracia semidirecta como salida de la crisis institucional y de confianza en las democracias representativas: El modelo suizo y sus instrumentos de democracia semidirecta.	147
<i>por</i> DANIEL ORDÁS	
En busca de la democracia semidirecta en Francia	185
<i>por</i> MARTHE FATIN-ROUGE STEFANINI	
Los institutos de gobierno directo en la Constitución uruguaya....	225
<i>por</i> RUBÉN CORREA FREITAS	

RECAPITULACIÓN DE LAS PARTES PRIMERA Y SEGUNDA

La democracia semidirecta como complemento del sistema representativo	253
<i>por</i> DANIEL LÓPEZ RUBIO	

TERCERA PARTE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN ESPAÑA A. NIVEL ESTATAL

La democracia semidirecta en el proceso constituyente español...	263
<i>por</i> MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA	
La iniciativa legislativa popular en el sistema constitucional español	299
<i>por</i> TOMÁS VIDAL MARÍN	
<i>Quorum</i> de ratificación referendaria de la reforma constitucional en España: modalidades, cuantificación, aplicación y garantías.....	341
<i>por</i> FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA	

TERCERA PARTE
LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN ESPAÑA
B. NIVEL AUTONÓMICO

El peso de la deslealtad en la configuración del referéndum autonómico	379
<i>por</i> SONSOLES ARIAS GUEDÓN	
La iniciativa legislativa popular autonómica.....	403
<i>por</i> PATRICIA GARCÍA MAJADO	

RECAPITULACIÓN DE LA TERCERA PARTE

La democracia semidirecta en España	439
<i>por</i> ANA ESPINOSA DÍAZ	

CUARTA PARTE
REFERÉNDUM Y SECESIÓN: LA CUESTIÓN CATALANA

Las vías legales para un referéndum en Cataluña: El retorno al derecho a decidir y al referéndum como acto preparatorio para la defensa de objetivos políticos	453
<i>por</i> JOAN RIDAO	
La cuestión catalana a la luz de la experiencia de Quebec y Escocia.....	493
<i>por</i> FRANCISCO JAVIER ROMERO CARO	

RECAPITULACIÓN DE LA CUARTA PARTE

Referéndum y secesión: la cuestión catalana.....	525
<i>por</i> LAURA BAAMONDE GÓMEZ	

CONCLUSIONES GENERALES

¿Democracia directa <i>versus</i> democracia representativa? Notas sobre la participación política directa en España, conclusiones y propuestas sobre su posible reforma.....	539
<i>por</i> GEMA ROSADO IGLESIAS	

■ Los institutos de gobierno directo en la Constitución uruguaya

RUBÉN CORREA FREITAS

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de la República (Uruguay)

SUMARIO: —1. INTRODUCCIÓN. —2. MARCO CONCEPTUAL: PLEBISCITO Y REFERÉNDUM. —3. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN LAS CONSTITUCIONES URUGUAYAS. —4. EL RECURSO DE REFERÉNDUM A NIVEL NACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1967. —5. LA REGLAMENTACIÓN DEL RECURSO DE REFERÉNDUM. —6. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA EXPERIENCIA URUGUAYA. —7. CONCLUSIONES. —8. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

La Constitución de la República Oriental del Uruguay vigente es la Constitución de 1967, con las reformas parciales de 1989, 1994, 1997 y 2004. Dicha Constitución consagra dos institutos de gobierno directo, tanto a nivel nacional como a nivel departamental, que son la iniciativa popular y el recurso de referéndum (Constitución, arts. 79 inciso segundo y 304), así como la iniciativa popular a nivel local (Constitución, art. 305). Como veremos más adelante al analizar cada uno de estos institutos, se da la particularidad que mientras que a nivel nacional y local, los institutos han sido creados directamente por el constituyente, en el caso de los recursos a nivel departamental, se encomienda a la ley la creación tanto del recurso de referéndum, como de la iniciativa popular.

Por otra parte, corresponde señalar otra particularidad de los institutos de gobierno directo en la Constitución uruguaya, que es el hecho que desde el punto de vista histórico, a nivel local fue prevista la iniciativa popular por la Constitución de 1918, que fue la segunda Constitución que tuvo el Uruguay; a nivel departamental el referéndum y la iniciativa po-

pular por las Constituciones uruguayas de 1934 y de 1952; y a nivel nacional fueron consagrados por la Constitución de 1967.

En el Uruguay, el instituto de la iniciativa popular ha sido muy poco utilizado por la ciudadanía. Pero, sin embargo, el recurso de referéndum a nivel nacional y departamental, ha sido empleado por la ciudadanía fundamentalmente a partir del restablecimiento del sistema democrático en marzo de 1985, luego del período de la dictadura militar entre el 27 de junio de 1973 y el 14 de febrero de 1985.

La Ley ha reglamentado estos institutos de gobierno directo, tanto a nivel nacional como a nivel departamental, habiendo solucionado problemas prácticos de aplicación que se generaron entre 1987 y 1989, cuando aún no se había reglamentado el art. 79 inciso segundo de la Constitución, y un grupo de ciudadanos promovió el recurso de referéndum contra la llamada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, por la que fueron amnistiados los militares y policías acusados de violaciones a los derechos humanos durante el período de la dictadura militar (1973-1985).

La experiencia en la aplicación del recurso de referéndum en el Uruguay, ha sido muy interesante, porque ha permitido promover debates muy intensos entre la ciudadanía sobre temas de interés nacional, asuntos en los cuales todavía hoy en día son objeto de discusión como es el caso de la llamada Ley N° 15.848 de fecha 22 de diciembre de 1986, disposición legal que fuera objeto del recurso de referéndum en 1989; de un proyecto de reforma constitucional para su anulación en 1989; de una Sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 365/009 de fecha 19 de octubre de 2009, declarando la inconstitucionalidad de la misma; y finalmente, la Ley N° 18.331 de 27 de octubre de 2011, por la que se restableció la pretensión punitiva del Estado contra estos delitos, por lo que de hecho derogó esta controvertida Ley N° 15.848. La ciudadanía con fecha 16 de abril de 1989 se pronunció a favor de la vigencia de la Ley N° 15.848.

En el año 1992 hubo otro debate sumamente interesante sobre el tema de la reforma del Estado, como consecuencia de la sanción de la llamada Ley de Empresas Públicas, Ley N° 16.211 de fecha 1° de octubre de 1991, contra la cual se presentó el recurso de referéndum sobre algunas de sus disposiciones, entre ellas la que habilitaba la privatización de ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones). El 13 de

diciembre de 1992, la ciudadanía votó mayoritariamente por la derogación de los artículos de la Ley N° 16.211 que habían sido objeto del recurso de referéndum.

Ahora en el Uruguay se está desarrollando una campaña para la recolección de firmas contra la llamada LUC de 2020, que es la Ley N° 19.889 de fecha 9 de julio de 2020, que se tramitó por el procedimiento previsto en la Constitución para la sanción de las Leyes con declaratoria de urgente consideración (Constitución, art. 168 ord. 7°), por la que se concede al Poder Ejecutivo la potestad para remitir al Parlamento proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración, los que si no son aprobados dentro de los plazos previstos de cuarenta y cinco días para la primera Cámara y treinta días para la segunda Cámara, se consideran sancionados.

Más atrás en el tiempo, debemos recordar el famoso «plebiscito del vintén» a nivel departamental, cuando en el año 1951 se promovió el recurso de referéndum contra el aumento del boleto en el transporte colectivo de pasajeros de la ciudad de Montevideo, entre ellos los tranvías. El entonces Intendente Germán Barbato, había dispuesto un aumento de un «vintén», esto es de ocho a diez centésimos. El 22 de julio de 1951 se llevó a cabo la consulta popular a la ciudadanía del departamento de Montevideo, habiendo resultado derogado el aumento dispuesto.

2. Marco conceptual: plebiscito y referéndum

En la doctrina comparada, enseña el Profesor español GARCÍA PELAYO, que el referéndum es el *«derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias»*; mientras que el plebiscito lo define como *«la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica.»*¹

Desde el punto de vista conceptual, corresponde distinguir en la Constitución de la República de Uruguay entre el plebiscito y el referén-

¹ GARCÍA PELAYO, Manuel, *«Derecho Constitucional Comparado»*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, págs. 183-184.

dum. La Constitución uruguaya reserva el vocablo «plebiscito», para el pronunciamiento de la ciudadanía en los procedimientos de reforma constitucional; en cambio utiliza el vocablo «referéndum» como sinónimo de recurso que puede interponer la ciudadanía contra una ley sancionada por el Parlamento o contra un decreto con fuerza de ley de las Juntas Departamentales.

En tal sentido, debemos observar que el art. 331 de la Constitución de la República prevé cinco procedimientos de reforma de la Constitución: a) iniciativa popular del diez por ciento de los ciudadanos; b) proyecto sustitutivo aprobado por la Asamblea General; c) iniciativa legislativa de los dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, que es la reunión de las dos Cámaras, Cámara de Senadores y Cámara de Representantes; d) convocatoria a una Convención Nacional Constituyente; e) proyectos de ley constitucional, que deben ser sancionados por los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

En los cinco procedimientos descriptos, la Constitución exige el pronunciamiento de la ciudadanía, al que denomina «plebiscito de ratificación», para que la reforma constitucional pueda ser aprobada y entre en vigencia. Incluso se exigen mayorías especiales, como es el caso de la iniciativa popular, la iniciativa legislativa y los proyectos sustitutivos de la Asamblea General, en los que para que el plebiscito resulte afirmativo, deberán votar por «SI» la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurren a votar, los que deben representar por lo menos el 35% del total de inscriptos habilitados en el Registro Cívico Nacional. En el caso de proyectos de reforma constitucional aprobados por la Convención Nacional Constituyente, se exige mayoría de sufragios que voten por «SI», y que representen el 35% de los inscriptos en el Registro Cívico Nacional. Por último, si se trata de una ley constitucional, el plebiscito requiere para su aprobación la mayoría absoluta del total de votos emitidos.

El art. 331 de la Constitución de la República, se refiere a la decisión o a la ratificación de la ciudadanía en los siguientes términos:

Literal A): «*decisión popular*», «*decisión plebiscitaria*».

Literal B): «*plebiscito*».

Literal C): «*ratificación plebiscitaria*», «*plebiscito*».

Literal E): «*plebiscito*».

La Constitución de la República se refiere también al concepto de «plebiscito» en el art. 322 literal C), al atribuir las competencias de la Corte Electoral.

En cambio, la Constitución uruguaya utiliza el vocablo «referéndum» en los artículos 79 inciso segundo, y 304, para referirse al recurso que se puede interponer por parte de la ciudadanía contra un acto legislativo.

En el art. 79 inciso segundo, la Constitución de la República dispone:

«El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.»

Por su parte, el art. 304 de la Constitución uruguaya prescribe:

«La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales.

También podrá la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.»

Pero la Constitución de la República uruguaya también utiliza el vocablo «referéndum» en el art. 82, cuando expresa:

«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.»

Cuando la Constitución uruguaya establece las competencias de la Corte Electoral, que es un órgano de creación constitucional indepen-

diente de los tres Poderes del Estado, dispone lo siguiente en el art. 322 literal C):

«C) Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.»

Tal como lo he expresado anteriormente desde el punto de vista doctrinal, *«considero que la Constitución uruguaya utiliza el vocablo ‘referéndum’ para el instituto de gobierno directo que se traduce en un recurso, sea contra las leyes a nivel nacional, como es el caso previsto por el art. 79 inciso segundo de la Constitución, sea contra los decretos de los Gobiernos Departamentales, a nivel departamental, como es el caso previsto por el art. 304 de la Constitución. En cambio, el vocablo ‘plebiscito’ la Constitución lo utiliza para el pronunciamiento de la ciudadanía en materia de reforma constitucional, en cualquiera de los procedimientos previstos por el art. 331 de la Constitución.»*²

En la doctrina nacional, CASSINELLI MUÑOZ enseña: *«Plebiscito y referéndum son casos de actos jurídicos emitidos por el Cuerpo Electoral en ejercicio directo de la soberanía de la Nación. En la Constitución uruguaya vigente el vocablo ‘plebiscito’ se utiliza sólo para actos constitucionales.»* Más adelante expresa estos conceptos: *«Referéndum es el acto de someter un acto jurídico al voto popular directo para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes.»* Aclara que en el Uruguay *«el referéndum vale aquí como recurso: se dicta un acto legislativo, se empieza a aplicar y quienes consideren que está mal pueden interponer el recurso de referéndum posteriormente a la promulgación del acto legislativo.»* Finalmente, afirma el citado Profesor uruguayo: *«En cambio, el plebiscito no es un recurso, sino que forma parte del propio acto que se dicta; no se puede reformar la Constitución si no se hace el plebiscito, no es que se reforme y después, si a alguien no le gusta, que recurra; sino que no puede entrar en vigencia una norma constitucional si no ha sido aprobada previamente por el pueblo, por la mayoría de los ciudadanos...»*³

² CORREA FREITAS, Ruben, *«Derecho Constitucional Contemporáneo»*, F.C.U., Mdeo., 2019, sexta edición, Tomo I, N° 167, pág. 384.

³ CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *«Derecho Público»*, F.C.U., Mdeo., 2009, tercera edición, N° 34, págs. 39-40.

CAGNONI a su vez afirma que: «*En nuestro derecho constitucional el referéndum es siempre un 'recurso', artículos 79 y 304, no un acto de aprobación o rechazo a un proyecto, pues como recurso se da contra actos perfectos y válidos. En todo caso, el plebiscito, además, del acto en el cual el Cuerpo Electoral se manifiesta o pronuncia sobre un proyecto de reforma a la Constitución, podría entenderse como el acto de pronunciamiento sobre un acto —nacional o departamental— recurrido mediante el referéndum; no obstante, el derecho positivo denomina 'referéndum' también al acto de pronunciamiento de la ciudadanía —nacional o departamental— sobre un recurso de referéndum (leyes 9515, de 28 de octubre de 1935 en lo departamental y 16.017 de 20 de enero de 1989, contra Leyes).*»⁴

3. La evolución histórica en las Constituciones uruguayas

Como expresara anteriormente, los institutos de gobierno directo en la Constitución uruguaya tienen tres etapas bien definidas: una primera, en la Constitución de 1918, con la iniciativa popular en materia local; una segunda, con la Constitución de 1934 en que se introdujo el instituto del referéndum a nivel departamental; una tercera, en la Constitución de 1952 en la que se incorporó la iniciativa popular a nivel departamental; una cuarta, que es la Constitución de 1967 que consagró estos institutos a nivel nacional.

Sobre el particular, corresponde señalar que la Constitución uruguaya de 1830, que fue la primera Constitución que tuvo la República Oriental del Uruguay, establecía en el art. 13 lo siguiente: «*El Estado Oriental del Uruguay adopta para su gobierno la forma Representativa Republicana.*» Posteriormente, la Constitución uruguaya de 1918 introdujo una reforma, prescribiendo en el art. 14 lo siguiente: «*La República Oriental del Uruguay adopta para su gobierno la forma democrático representativa.*» Finalmente, la Constitución uruguaya de 1934 introdujo la reforma en la redacción del art. 72 inciso primero, que se ha mantenido inalterable en las Constituciones uruguayas de 1942 (art. 72 inciso primero), 1952

⁴ CAGNONI, José Aníbal, «*El Derecho Constitucional Uruguayo*», Imp. Grafinel, Mdeo., 2006, segunda edición, págs. 241-242.

(art. 82 inciso primero) y 1967 (art. 82 inciso primero), con la siguiente fórmula: «*La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana.*»

Sobre este tema, enseña JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA que en el Informe de la Comisión de Constitución de la IIIª Convención Nacional Constituyente de 1933-1934, se expresó que se adoptó la fórmula «*forma democrática republicana*», en vez de la fórmula anterior de la Constitución de 1918 que aludía a la «*forma democrático representativa*», porque en la Constitución de 1934 se incorporaron los institutos de la iniciativa popular y el recurso de referéndum a nivel de los Gobiernos Departamentales, que se sumaba a la iniciativa popular en materia local que se había establecido en la Constitución de 1918.⁵

Corresponde aclarar, que las Constituciones uruguayas desde 1830 hasta la vigente de 1967, consagran el principio de la soberanía nacional (Constitución, art. 4º, 34, 58, 77 inciso primero y 82). En tal sentido, el art. 4º de la Constitución uruguaya prescribe:

«Art. 4º.— *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.*»

Corresponde ahora analizar la evolución histórica que tuvieron los institutos de gobierno directo en las Constituciones uruguayas.

- a) Constitución de 1918. El art. 141 de la Constitución de 1918 dispuso: «*El veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad tiene la facultad de tomar iniciativas sobre asuntos de interés local. El Consejo de Administración deberá considerarlas dentro de los sesenta días de presentadas.*» Esta disposición se mantuvo con variantes de redacción en las Constituciones posteriores.
- b) Constitución de 1934. El art. 265 de la Constitución de 1934 prescribía: «*La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá instituir el referéndum en materia municipal.*»

⁵ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, «*La Constitución Nacional*», Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1997, Tomo II, pág. 43.

c) Constitución de 1952. El art. 304 de la Constitución estableció:

«La Ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales.

También podrá la Ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.»

d) Constitución de 1967. La Constitución uruguaya de 1967, que es la vigente, mantuvo los arts. 304 y 305 en lo que se refiere al recurso de referéndum y a la iniciativa popular a nivel departamental y la iniciativa popular local o municipal. Pero incorporó los institutos de gobierno directo a nivel nacional, en el art. 79 inciso segundo, con la siguiente redacción:

«El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.»

Debe destacarse especialmente, que la Ley Orgánica Municipal N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935, reglamentó los institutos del referéndum y de la iniciativa popular a nivel departamental, así como la iniciativa a nivel local o municipal, en los artículos 74 al 79. Como surge claramente, la Ley 9.515 fue más allá de lo que consagró la Constitución uruguaya de 1934, que únicamente previó el referéndum a nivel departamental y la iniciativa a nivel local, pero no el instituto de la iniciativa popular a nivel departamental.

Sobre las reformas que introdujo la Constitución uruguaya de 1952 en los arts. 304 y 305, que implicó cambios importantes en relación al sistema que habían establecido las Constituciones de 1934 y 1942. En primer lugar, porque en lo que tiene que ver con el referéndum, las Cons-

tituciones anteriores cometían al Legislador la creación de este instituto de gobierno directo, mientras que en el régimen de la Constitución de 1952 y en la de 1967, en el art. 304 se dispone la consagración de este instituto y que la Ley por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales. Por otra parte, la Constitución uruguaya de 1952, amplió el ámbito espacial de la iniciativa popular, que desde la Constitución de 1918 sólo estaba referida al ámbito local o municipal, a pesar de que la Ley Orgánica Municipal de 1935 lo preveía tanto a nivel local como a nivel departamental, lo que se consideraba inconstitucional. Ahora en el art. 304 la Constitución de 1952 se deja librado a la discrecionalidad del legislador crear este instituto, pero en el art. 305 se impone preceptivamente la iniciativa popular en materia local o municipal.⁶

4. El recurso de referéndum a nivel nacional en la Constitución de 1967

La sexta Constitución que tuvo el Uruguay, que es la Constitución de 1967, consagró los institutos del referéndum contra las leyes y de la iniciativa legislativa popular a nivel nacional, en el art. 79 inciso segundo.

Sobre el alcance de la reforma constitucional de 1966, el ex Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Alberto Ramón REAL expresó: «*Se instituyen el recurso de referéndum contra las leyes y la iniciativa popular en materia legislativa nacional (art. 79 inc. 2°). Estos institutos de democracia directa jerarquizan la posición política del Cuerpo Electoral y hacen posible un contralor popular de la obra de los representantes por los representados.*»⁷

Por su parte, el Profesor Emérito de Derecho Constitucional CASSINELLI MUÑOZ, afirmó los siguientes conceptos sobre el alcance de la reforma constitucional:

«*La nueva Constitución continúa la tendencia, manifestada a través de la evolución constitucional uruguaya, a extender el ámbito de*

⁶ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, «*La Constitución de 1952*», Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1995, págs. 588-590.

⁷ REAL, Alberto Ramón, «*Constitución República Oriental del Uruguay*», Ed. Cruz del Sur, Mdeo., 1967, pág. XIX.

aplicación, facilitar el ejercicio y garantizar la eficacia de las instituciones de democracia directa, y, asimismo, de la concepción descentralizada de la democracia.

- a) *En cuanto al primer aspecto, el inciso segundo del art. 79 extiende al ámbito de la legislación nacional, el recurso de referéndum que el art. 304 ya instituía para los decretos de las Juntas Departamentales; aquel mismo inciso instituye directamente el derecho de iniciativa popular ante el Poder Legislativo, como disposición preceptiva que no depende de la voluntad del legislador ordinario (a diferencia de lo que ocurre en el ámbito departamental, art. 304, inciso segundo).»⁸*

Comentando estas novedades de la Constitución uruguaya de 1967, SANGUINETTI y PACHECO SERÉ, sostuvieron lo siguiente: «*Quiere decir, entonces, que las novedades fundamentales de la Constitución de 1966 son la aparición de la iniciativa y el referéndum de ratificación en materia legislativa, que hasta ahora no existían.*» Agregan que: «*El recurso de referéndum funciona como plebiscito de ratificación. Vale decir que dictada una ley, el 25% de los ciudadanos inscriptos puede recurrir contra ella, dentro del plazo de un año de su promulgación. Interpuesto el recurso, deberá realizarse el plebiscito, para que el cuerpo electoral ratifique la ley o la deje sin efecto.*»⁹

El Profesor y ex Decano de la Facultad de Derecho, UDELAR, Alberto PÉREZ PÉREZ enseña:

«Del texto mismo del art. 79 inc. 2º surge los elementos fundamentales del referéndum: su carácter de recurso contra las leyes; el plazo de un año para interponerlo; la exigencia del veinticinco por ciento del total de inscriptos; la exclusión de determinados tipos de leyes. A los efectos de interpretar algunos de esos elementos resulta ilustrativo reseñar brevemente los antecedentes de la disposición.

«Antecedentes. Yendo hacia atrás a partir del texto finalmente aprobado por la Asamblea General y sancionado en el plebiscito de 27

⁸ CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, «*Primeras reflexiones sobre la nueva Constitución*», en «*Cuadernos de Síntesis*», Sociedad Editora Uruguaya S.A., La Mañana, El Diario, Mdeo., 1967, pág. 40.

⁹ SANGUINETTI, Julio María y PACHECO SERÉ, Alvaro, «*La nueva Constitución*», Ed. Alfa, Mdeo., 1971, pág. 71.

de noviembre de 1966 (que es igual al contenido en el primitivo proyecto interpartidario, salvo en cuanto, recogiendo una sugerencia del Senador Renán Rodríguez, se sustituyó la expresión 'leyes fiscales' por 'leyes que establezcan tributos'), se advierte que proviene del proyecto del Partido Colorado, el que a su vez lo había tomado, directamente aunque con modificaciones, del anteproyecto de la Unión Colorada y Batllista, e indirectamente del proyecto de reforma constitucional propiciado por José Batlle y Ordóñez en 1916.»¹⁰

Corresponde realizar un análisis jurídico de la disposición contenida en el art. 79 inciso segundo de la Constitución de la República, para comprender el alcance del mismo y su posterior reglamentación por leyes sancionadas por el Poder Legislativo.

El art. 79 inciso segundo de la Constitución uruguaya de 1967, prescribe:

«El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.»

En primer lugar, de esta disposición constitucional surge que se trata de un recurso que tiene una porción de la ciudadanía, contra las leyes sancionadas por el Parlamento. Desde el punto de vista conceptual, el recurso es una forma o un medio que tiene la ciudadanía para impugnar la sanción de una ley, ya sea en forma total o parcial, oponiéndose a la misma, solicitando que la ciudadanía se pronuncie derogando esa norma legal y por lo tanto dejándola sin efectos jurídicos para el futuro.

Como lo señala en su Diccionario Manuel OSSORIO, sobre el significado del vocablo «**recurso**»: «*Denomínase así todo medio que concede*

¹⁰ PÉREZ PÉREZ, Alberto, «Referéndum y Democracia Directa», Ed. Universidad Ltda., Mdeo., 1987, pág. 8.

la ley procesal para la impugnación de las resoluciones judiciales, a efectos de subsanar los errores de fondo o los vicios de forma en que se haya incurrido en dictarlas. El acto de recurrir corresponde a la parte que en el juicio se sienta lesionada por la medida judicial.»¹¹

Como se ve, hay una distinción muy importante con la iniciativa popular, porque en este caso la ciudadanía estará solicitando o pidiendo al Parlamento que apruebe una ley con un determinado contenido o que legisle sobre un tema específico, como por ejemplo sobre el aborto, el matrimonio igualitario, el medio ambiente, la libertad de expresión del pensamiento y los medios de comunicación, etc. En cambio, en el recurso de referéndum estamos frente a un acto jurídico legislativo, una ley en sentido orgánico formal, frente a la cual una porción de la ciudadanía estima o considera que es ilegítima, que es injusta, que no es conveniente, por lo que recurre o impugna la misma, para que toda la ciudadanía se pronuncie dejando sin efecto esa norma jurídica.

En segundo lugar, del art. 79 inciso segundo de la Constitución uruguaya vigente, surge que se trata de un recurso que tiene derecho el veinticinco por ciento de los inscriptos habilitados para votar. En el Uruguay nos encontramos con tres categorías de inscriptos habilitados para votar: a) los ciudadanos naturales; b) los ciudadanos legales; y, c) los electores no ciudadanos (Constitución, arts. 74, 75 y 78).

Quiere decir, pues, que el recurso de referéndum puede ser interpuesto por los ciudadanos naturales y legales, así como por los electores no ciudadanos. Esto marca una diferencia con la iniciativa popular para reformar la Constitución de la República, porque según el art. 331 de la Constitución literal A), tienen derecho de iniciativa para formular un proyecto de reforma total o parcial de la Constitución, el diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, lo que excluye a los electores no ciudadanos. Cabe señalar que los «*electores no ciudadanos*» son los extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República y que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años por lo menos en la República. A esta categoría de extranjeros la Constitución uruguaya le otorga el de-

¹¹ OSSORIO, Manuel, «*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*», Ed. He-
liasta, Buenos Aires, 1998, pág. 842.

recho al sufragio, sin necesidad de obtener la ciudadanía legal (Constitución, art. 78).

Sobre el tema de la diferencia de porcentajes que se requieren para formular una iniciativa de reforma de la Constitución (diez por ciento) y para interponer el recurso de referéndum contra las leyes (veinticinco por ciento), afirma PÉREZ PÉREZ lo siguiente:

«A primera vista puede parecer absurdo que para reformar la Constitución puedan formular una iniciativa el diez por ciento de los ciudadanos, mientras que para dejar sin efecto una ley se requiera dos veces y media más. Sin embargo, habida cuenta de la naturaleza de recurso contra una ley votada por la mayoría, o aún por la unanimidad de los legisladores, que tiene este Instituto, y del efecto suspensivo que naturalmente le corresponde, es razonable exigir un porcentaje tan elevado. Por razones simétricas, una vez reunido ese porcentaje tan elevado, resulta razonable atribuir efecto suspensivo al recurso.»¹²

En tercer lugar, el referéndum en la Constitución uruguaya de 1967, a nivel nacional, es un recurso contra las leyes. El vocablo «ley» y el vocablo «leyes» en la Constitución uruguaya hay que entenderlo en sentido orgánico-formal, esto que por ley se debe entender todo acto jurídico emanado del Poder Legislativo, que ha seguido el procedimiento previsto por la Constitución de la República para la sanción de las leyes (art. 133 y siguientes), es decir iniciativa, discusión, sanción y promulgación.

Pero el art. 79 inciso segundo de la Constitución, prevé que hay determinadas leyes que no pueden ser objeto del recurso de referéndum: a) las leyes que establezcan tributos; b) las leyes que sean de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Con respecto a la primera categoría parece absolutamente razonable, porque es indudable que la ciudadanía nunca va a estar conforme con aquellas leyes que creen o modifiquen tributos, como es el caso del Impuesto a la Renta a las Personas Físicas (IRPF) o el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pero que son absolutamente necesarios para cualquier gobierno para poder hacer frente a las obligaciones, gastos y pagos, como

¹² PÉREZ PÉREZ, Alberto, «Referéndum y Democracia Directa», págs. 10-11.

es el caso del pago de los sueldos de los funcionarios públicos y las jubilaciones y pensiones de la Seguridad Social.

Sobre las leyes que son de iniciativa del Poder Ejecutivo, previstas en la Constitución de la República para diversas materias, como es el caso de las exoneraciones tributarias, la creación de empleos públicos, los aumentos de sueldos, la fijación de los salarios mínimos, las causales y cómputos jubilatorios, leyes de presupuesto y de rendición de cuentas, etc. (Constitución, arts. 85 ord. 5º, 86, 133, 168 ord, 7º y 214), también se justifica plenamente porque se trata de que el Poder Ejecutivo sea el responsable de la política económica, que sea el conductor de la economía del país, siendo temas muy sensibles para la demagogia oportunista de algunos ciudadanos y para los sectores políticos y sociales opositores al gobierno. Como se comprende, sería mucho más simpático si los legisladores tuvieran la iniciativa para leyes sobre exoneraciones tributarias, aumento de salarios mínimos o nuevas causales jubilatorias. El problema es cómo se financian esos gastos o esos aumentos de los egresos del Estado.

En cuarto lugar, debe tenerse especialmente en cuenta en la Ley N° 16.017 de fecha 20 de enero de 1989, por la que se reglamentó el recurso de referéndum, se estableció en el art. 22 que no son impugnables mediante el recurso de referéndum:

- a) Las leyes constitucionales previstas por el literal D) del art. 331 de la Constitución, porque son un procedimiento de reforma de la Constitución.
- b) Las leyes cuya iniciativa, por razón de materia, es exclusiva del Poder Ejecutivo (artículos 86 in fine, 133 y 214 de la Constitución). De esta manera se aclara que no basta con incluir cualquier materia en una ley de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, para que quede vedado a la ciudadanía el recurso de referéndum. Por ejemplo, si se incluye en una Ley de Presupuesto o de Rendición de Cuentas, que son leyes de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, conforme al art. 214 de la Constitución de la República, un tema o un asunto que por su materia no es de la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, como por ejemplo la privatización o la transformación en una sociedad de economía mixta de un Ente o un servicio del Estado, entonces puede perfectamente la ciudadanía interponer el recurso de referéndum.

- c) Las leyes que establezcan tributos, entendiéndose por tales los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales (artículos 11, 12 y 13 del Código Tributario).

De acuerdo con el art. 23 de la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989, no están comprendidas en las excepciones prescriptas por el art. 22, por lo que es viable que la ciudadanía pueda interponer el recurso de referéndum contra las leyes:

- a) Las leyes interpretativas de la Constitución, conforme a lo previsto por el art. 85 numeral 20 de la Constitución de la República, dado que son leyes con valor generalmente obligatorio, que pueden ser declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia.
- b) Las leyes remitidas a la Asamblea General con declaración de urgente consideración, cuya iniciativa es exclusiva del Poder Ejecutivo por razón de procedimiento, de acuerdo a lo previsto por el art. 168 ordinal 7° de la Constitución de la República.
- c) Las leyes que habiendo sido objetadas u observadas por el Poder Ejecutivo por inconstitucionalidad formal resultante de su falta de iniciativa, hubieran sido promulgadas tras el levantamiento de las objeciones u observaciones por la Asamblea General, conforme a lo previsto por los artículos 137 y 145 de la Constitución de la República.

En cuarto lugar, el recurso de referéndum contra las leyes a nivel nacional se debe interponer dentro del plazo del año de su promulgación. En este sentido, corresponde aclarar que en el procedimiento de sanción de las leyes se distingue entre la sanción, la promulgación y la publicación.

La sanción de las leyes es un acto jurídico que corresponde al Poder Legislativo, conforme a lo previsto por la fórmula del art. 146 de la Constitución uruguaya, que dispone:

«Artículo 146. Sancionada una ley para su promulgación se usará siempre esta fórmula:

‘El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, decretan:’.»

En cambio, la promulgación y la publicación de las leyes está a cargo del Poder Ejecutivo, conforme a lo previsto por los arts. 143, 144, 145 y 168 ordinal 4° de la Constitución uruguaya. En el Uruguay, las leyes entran en vigencia diez días después de su publicación en el Diario Oficial, conforme a lo dispuesto por el art. 1° del Código Civil, salvo disposición expresa en contrario.

En el caso del recurso de referéndum contra las leyes previsto por el inciso segundo del art. 79 de la Constitución uruguaya, el plazo de un año debe contarse no a partir de la entrada en vigencia de la ley, sino a partir de la fecha de promulgación de la ley por parte del Poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, en el caso de la Ley N° 19.889 de fecha 9 de julio de 2020, conocida como la L.U.C. (Ley de Urgente Consideración), el Poder Ejecutivo la promulgó el día 9 de julio de 2020 y fue publicada en el Diario Oficial el 14 de julio de 2020, por lo que entró en vigencia el 24 de julio de 2020. Pero a los efectos de la interposición del recurso de referéndum, el plazo de un año debe contarse a partir del día 9 de julio de 2020, que fue el día en que fue promulgada por el Poder Ejecutivo.

En quinto lugar, el art. 79 inciso segundo de la Constitución uruguaya, comete a la ley la reglamentación de la iniciativa popular y del recurso de referéndum. Esta ley debe ser sancionada por la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, por lo que se requieren dieciséis votos en la Cámara de Senadores, que se integra con treinta Senadores y el Vicepresidente de la República; y cincuenta votos en la Cámara de Representantes, dado que la misma se integra con noventa y nueve miembros.

5. La reglamentación del recurso de referéndum

La reglamentación del recurso de referéndum a nivel nacional recién se produjo por primera vez en el año 1989, pese a que estaba incorporado a la Constitución desde el año 1967. En materia departamental, que había sido consagrado por primera vez en la Constitución uruguaya de 1934, fue reglamentado por la Ley N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935, en los arts. 74 a 77.

En tal sentido, SANGUINETTI y PACHECO SERÉ comentando la novedad introducida por el art. 79 inciso segundo de la Constitución uruguaya, afirman:

«Quiere decir, entonces, que las novedades fundamentales de la Constitución de 1966 son la aparición de la iniciativa y el referéndum de ratificación en materia legislativa, que hasta ahora no existían. "Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta" pero tiene vigencia inmediata porque la Constitución concede el derecho al 25% de los ciudadanos habilitados para votar y, como es sabido, los "preceptos que reconocen derechos a los individuos", "no dejarán de aplicarse por falta de reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas". (Art. 332).»¹³

Por su parte, el destacado Catedrático Alberto Ramón REAL sostuvo que no era posible sostener que la solución estuviera en el art. 332 de la Constitución de la República, porque se trata de una disposición que reconoce derechos a los individuos y el art. 79 no reconoce derechos a los individuos, sino a los inscriptos habilitados para votar que integran el Cuerpo Electoral. Considera que el texto del art. 332 no resuelve el problema, pero *«si lo resuelve el principio general en que se funda, en cuya virtud es innecesario y meramente declarativo de una realidad jurídica el precitado art. 332, como veremos.»* Agrega que: *«El poder de reglamentar (art. 168 inc. 4, Constitución) y el deber de reglamentar, en virtud de mandato legal no condicionan la existencia ni la vigencia de los institutos, poderes jurídicos o derechos, a menos que la ley misma que los prevé, condicione, por excepción y en forma expresa, a la reglamentación previa la creación y la efectividad de tales institutos, potestades o derechos.»* Concluye el citado Profesor compatriota expresando: *«El texto y el contexto de la Constitución y el fundamento del art. 332 nos permiten, pues, concluir, sin ninguna duda, que el derecho político de iniciativa popular y el referéndum en materia legislativa se pueden ejercer de inmediato, sin esperar el previo dictado de la correspondiente ley reglamentaria.»¹⁴*

¹³ SANGUINETTI, Julio María y PACHECO SERÉ, Álvaro, *«La nueva Constitución»*, pág. 71.

¹⁴ REAL, Alberto Ramón, *«Iniciativa popular y referéndum en materia legislativa (Art. 79 inc. 21 de la Constitución)»*, en *«Temas Jurídicos —La Constitución de 1967»*, F.C.U., Mdeo., 1968, págs. 226-229.

Finalmente, el Profesor de Derecho Constitucional PÉREZ PÉREZ sostuvo que el art. 332 de la Constitución uruguaya resuelve el problema de la falta de reglamentación, *«pues los institutos de ejercicio directo de la soberanía o de democracia directa (como el sufragio en general) se ubican en la confluencia de los derechos fundamentales y las potestades de los órganos públicos.»* Agrega que: *«Por otra parte, en el inciso 2º del art. 82 determina que los casos de “iniciativa y referéndum” constituyen ejercicio directo de la soberanía de la Nación “por el Cuerpo Electoral”, lo que implica que en esos casos el órgano o autoridad “Cuerpo Electoral” está haciendo uso de una de sus facultades.»*¹⁵

El art. 79 inciso segundo de la Constitución de la República, fue reglamentado por la Ley N° 16.017 de fecha 20 de enero de 1989, en los arts. 21 a 45, estableciendo un procedimiento más sencillo para la interposición del recurso, por cuanto sólo requiero que el cinco por ciento de los inscriptos habilitados para votar, puedan presentarse por escrito ante la Corte Electoral, dentro de los ciento ochenta días de promulgada la ley que desean impugnar. De esa forma, ponen en funcionamiento el mecanismo de convocatoria a la ciudadanía en general, para que se exprese si quieren adherirse al recurso de referéndum por voto secreto. En tal sentido, se prevén dos instancias: una primera, entre los sesenta y los noventa días de calificado afirmativamente por la Corte Electoral que fue bien presentado el recurso por el cinco por mil de los inscriptos habilitados para votar; una segunda, si no se logra el 25% de las adhesiones, se convoca por la Corte Electoral nuevamente a la ciudadanía para que se exprese el día en que vence el año de promulgada la ley, para ver si se reúne el 25% que exige la Constitución. Por supuesto que si se llega al 25% de los inscriptos habilitados para votar, entonces posteriormente la Corte Electoral debe convocar a toda la ciudadanía, para que se exprese si confirma o rechaza el recurso de referéndum interpuesto.

Pero se comprobó en la realidad que muy pocos ciudadanos podían poner en funcionamiento este instituto de gobierno directo, porque apenas 12.000 o 14.000 inscriptos habilitados para votar podían interponer el recurso ante la Corte Electoral y exigir que se convocara a la ciudadanía hasta dos veces, para ver si el 25% adherían al recurso de referéndum contra una ley determinada.

¹⁵ PÉREZ PÉREZ, Alberto, *«Referéndum y Democracia Directa»*, pág. 7.

Fue así como se decidió aprobar una segunda reglamentación del art. 79 inciso segundo de la Constitución, por la Ley N° 17.244 de fecha 30 de junio de 2000, estableciéndose dos vías:

- a) La primera vía, es la prevista por el art. 79 inciso segundo de la Constitución, esto es que se presenten por escrito y con las firmas correspondientes, el 25% de los inscriptos habilitados para votar, dentro del año de la promulgación de la ley. El art. 1° de la Ley N° 17.244 precisa que el recurso podrá interponerse contra toda la ley o parcialmente contra uno o más artículos de la ley, los que deben estar debidamente individualizados. La comparecencia se hace por escrito ante la Corte Electoral, individualizando claramente con el nombre y apellido de cada uno de los recurrentes, con la serie y número de la Credencial Cívica, así como estampando la impresión dígito pulgar derecho, y la firma correspondiente.

Una vez interpuesto el recurso de referéndum, la Corte Electoral dispone de un plazo de ciento cincuenta días hábiles, contados a partir del vencimiento del año de promulgación de la ley recurrida, para calificar la procedencia del recurso y dictaminar si ha alcanzado el porcentaje del 25% requerido por la Constitución. Si la Corte Electoral no se pronuncia dentro de ese plazo, se considera aceptada la procedencia del recurso y se debe convocar al Cuerpo Electoral para que se pronuncie en definitiva.

- b) La segunda vía, que yo denomina vía rápida, porque facilita la interposición del recurso de referéndum, según el art. 2° de la Ley N1 17.244, establece que puede ser interpuesto por un número no inferior al 2% (dos por ciento) de los inscriptos habilitados para votar, dentro de los ciento cincuenta días siguientes al de la promulgación de la ley. Si la Corte Electoral califica la procedencia del recurso interpuesto, entonces debe convocar a la ciudadanía para los que deseen adherirse al recurso por voto secreto, en un acto que se celebrará en todo el país cuarenta y cinco días después de efectuada la calificación afirmativa.¹⁶

¹⁶ CORREA FREITAS, Ruben, «*Derecho Constitucional Contemporáneo*», F.C.U., Mdeo., 2019, sexta edición, Tomo I, N° 169, págs. 385-387.

6. Valoración crítica de la experiencia uruguaya

Es necesario ahora ver cómo han funcionado en la práctica los institutos de gobierno directo en el Uruguay. Desde que se consagró la iniciativa popular a nivel nacional en la Constitución de 1967, nunca se ha presentado un proyecto de ley por parte del 25% del total de inscriptos habilitados para votar. A nivel departamental, cuya consagración la tenemos desde la Constitución de 1934, se han presentado muy pocas iniciativas en algunos Departamentos.

En cambio, con respecto al recurso de referéndum a nivel nacional previsto por el inciso segundo del art. 79 de la Constitución uruguaya, a partir del renacimiento democrático en 1985, luego de la finalización de la dictadura militar (1973-1984), es un instituto al que se ha recurrido en forma bastante frecuente, generando intensas polémicas políticas, con resultados diferentes en las diversas ocasiones.

El primer recurso de referéndum contra una ley al amparo del art. 79 inciso segundo de la Constitución, fue interpuesto en el año 1986. Dicho recurso de referéndum fue interpuesto por la ciudadanía contra la llamada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, Ley N° 15.848 de fecha 22 de diciembre de 1986, por la que fueron amnistiados los militares y policías acusados de violaciones a los derechos humanos durante el período del gobierno de facto (1973-1984). En ese momento, tal como expresáramos anteriormente, no estaba reglamentado el recurso de referéndum a nivel nacional, aunque sí estaba reglamentado a nivel departamental por la Ley Orgánica Municipal N° 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935. Fue así como pese a no existir una ley reglamentaria, igual se presentó el recurso con la firma del 25% de los inscriptos en el Registro Cívico Nacional, en base a lo dispuesto por el art. 332 de la Constitución de la República, que establece lo siguiente:

«Artículo 332.— Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas.»

La Corte Electoral, que de acuerdo con el art. 322 de la Constitución de la República, es el órgano competente en todos los actos y procedimientos electorales, así como en los actos de plebiscito y referéndum, debió resolver los problemas que se generaron con las firmas presentadas, muchas de las cuales fueron cuestionadas en cuanto a su legitimidad, debiéndose recurrir incluso a la ratificación de las firmas por parte de los recurrentes. Finalmente se llevó la consulta a la ciudadanía el 16 de abril de 1989, habiendo resultado rechazado el recurso de referéndum, dado que la hoja o papeleta «verde» con que se identificaba a quienes estaban por el Si, recibió el 43% de los votos emitidos, por lo que no obtuvo los votos necesarios para derogar la ley impugnada.

El segundo recurso de referéndum que se interpuso por parte de la ciudadanía, fue contra algunos artículos de la llamada Ley de Empresas Públicas, Ley N° 16.211 de fecha 1° de octubre de 1991. Esta Ley N° 16.211 facultaba al Poder Ejecutivo para conceder u otorgar permisos para la ejecución de los servicios públicos nacionales a su cargo, de acuerdo a lo que establecía el art. 1°. También se facultaba a ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones), que es un ente estatal organizado como Servicio Descentralizado, para asociarse con capitales privados para prestar los servicios de telecomunicaciones urbanas, rurales y de larga distancia, nacionales e internacionales, según lo disponía el art. 10. Concretamente fueron recurridos los arts. 1°, 2°, 3°, 10 y 32 de la Ley N° 16.211. La consulta popular fue realizada el 13 de diciembre de 1992, habiéndose pronunciado la ciudadanía por un 72% a favor del recurso de referéndum, por lo que los citados artículos fueron derogados. Podría decirse que este pronunciamiento de los uruguayos fue en contra de la política de privatizaciones de las empresas públicas, que estaba en boga en América Latina en la década de los noventa, con las llamadas políticas «neo-liberales» en materia económica. Podría decirse que el emblema de la campaña realizada por este recurso de referéndum, fue ANTEL, que no se quería que estuviera en el futuro en manos de capitales privados.

El tercer recurso de referéndum en el cual la ciudadanía se tuvo que pronunciar, fue contra la Ley N° 17.448 de fecha 4 de enero de 2002, por la que se derogaba el monopolio del Ente Autónomo ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland), para la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y el de exportación de

derivados de petróleo, habilitándose a ANCAP para asociarse con empresas privadas. La consulta popular se llevó a cabo el 7 de diciembre de 2003, con el resultado de un 83% de votos a favor del recurso de referéndum, por lo que la ley fue derogada. Este recurso fue interpuesto en un momento sumamente difícil que tuvo que vivir el Uruguay, con la crisis financiera del año 2002, lo que había generado un profundo malestar en la ciudadanía. A ello se sumó el hecho de que nuevamente los uruguayos demostraron su convicción profundamente «batllista», que tiene que ver con la política de creación de las empresas públicas y expansión de los cometidos del Estado que promovió el Presidente de la República José Batlle y Ordóñez, en las primeras décadas del siglo xx.

El cuarto recurso de referéndum está en proceso al momento de escribir este artículo y no se sabe aún si logrará obtener el 25% de las firmas requeridas. En el año 2020 el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un Proyecto de Ley con declaratoria de urgente consideración, al amparo de lo previsto por el art. 168 ordinal 7° de la Constitución de la República, conteniendo diversas disposiciones sobre seguridad pública, educación, economía y empresas públicas, eficiencia del Estado, sector agropecuario, relaciones laborales y seguridad, desarrollo social y salud, emergencia en vivienda y modificaciones al Código Civil. Este Proyecto fue sancionado por el Parlamento y fue promulgado por el Poder Ejecutivo, Ley N° 19.889 de fecha 9 de julio de 2020. Diversas organizaciones sociales y el Frente Amplio (coalición de partidos políticos de izquierda) están promoviendo la recolección de firmas entre la ciudadanía para interponer el recurso de referéndum, contra algunos artículos de la LUC, dentro del plazo de un año desde la fecha de la promulgación.

7. Conclusiones

En el Uruguay están consagrados, en la Constitución de la República vigente de 1967 como institutos de gobierno directo, tanto la iniciativa popular como el recurso de referéndum, a nivel nacional, departamental y local.

Sin duda alguna que ha sido el recurso de referéndum a nivel nacional, el instituto de gobierno directo que ha tenido mayor aplicación en nuestro país, promoviendo intensos debates sobre temas muy polémicos

desde el punto de vista político, como es el tema de los derechos humanos y la intervención del Estado en la economía.

Es claro que desde el punto de vista conceptual, en la Constitución uruguaya existe una diferencia entre plebiscito y referéndum, dado que este último es un recurso que se concede a una porción de los inscriptos habilitados para votar en el Registro Cívico Nacional (que es un concepto más amplio que el de ciudadanía), para oponerse a una ley sancionada por el Poder Legislativo a nivel nacional, o contra un decreto con fuerza de ley aprobado por las Juntas Departamentales, que son el órgano legislativo en los Gobiernos Departamentales.

Como se ha visto, ha habido una interesante evolución constitucional en este tema de los institutos de gobierno directo en el Uruguay, porque la Constitución uruguaya de 1918 consagró la iniciativa popular en materia local; luego la Constitución uruguaya de 1934 previó la iniciativa popular y el recurso de referéndum a nivel departamental; finalmente, la Constitución de 1967 extendió estos institutos a nivel nacional, admitiendo el derecho de iniciativa popular ante el Poder Legislativo y el recurso de referéndum contra las leyes sancionadas por el Parlamento.

Los requisitos establecidos por el art. 79 inciso segundo de la Constitución de la República, no han sido obstáculo para que la ciudadanía, a través de los sindicatos, las organizaciones sociales y los partidos políticos, puedan impulsar estos institutos de gobierno directo, que como se ha visto han permitido que la ciudadanía en su conjunto se pueda pronunciar sobre aquellos temas polémicos que dividen a la sociedad.

Sin ninguna duda, estos institutos hacen del Uruguay un sistema de gobierno semi-representativo, porque la ciudadanía no sólo elige democráticamente a sus gobernantes, sino que también puede intervenir directamente en la definición de los asuntos de interés públicos, expresando su disconformidad con las políticas aplicadas.

Parece una solución razonable que el art. 79 inciso segundo de la Constitución uruguaya, excluya a estos institutos en los casos de las leyes que establezcan tributos y las que son de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. La reglamentación sancionada oportunamente clarifica el alcance de esta disposición. Es evidente que no es posible para un país que temas tan importantes como son los que tienen que ver con la conducción de la economía nacional, no queden en manos de demagogos oportunistas, de políticos inescrupulosos o de ciudadanos irresponsables, sino que

debe ser temas o materias reservadas para el Poder Ejecutivo, que es el responsable de la política económica.

8. Bibliografía

- CAGNONI, José Aníbal, *El Derecho Constitucional Uruguayo*, Impresora Grafinel, Mdeo., 2006, segunda edición.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público*, F.C.U., Mdeo. 2009, tercera edición.
- CORREA FREITAS, Ruben, *Derecho Constitucional Contemporáneo*, F.C.U., Mdeo., 2019, sexta edición, Tomo I.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *La Constitución de 1952*, Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1995.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *La Constitución Nacional*, Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1997, Tomo II.
- OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1998.
- PÉREZ PÉREZ, Alberto, *Referéndum y Democracia Directa*, Ed. Universidad Ltda., Mdeo., 1987.
- REAL, Alberto Ramón, «Iniciativa popular y referéndum en materia legislativa», en: *Temas Jurídicos — La Constitución de 1967*, F.C.U., Mdeo., 1968.
- SANGUINETTI, Julio María y PACHECO SERÉ, *La nueva Constitución*, Ed. Alfa, Mdeo., 1971.