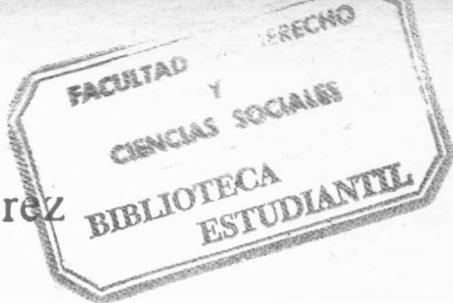


Alberto Pérez Pérez

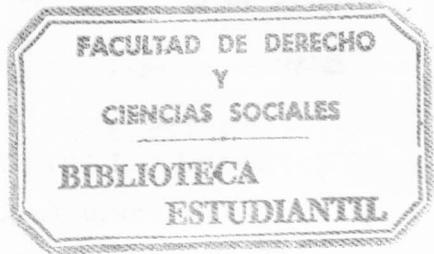


REFERENDUM Y DEMOCRACIA DIRECTA



ASOCIACION **A**MERICANA DE **J**URISTAS
AMERICAN ASSOCIATION OF JURISTS
RAMA URUGUAYA





ADVERTENCIA PRELIMINAR

En el presente volumen se reúnen tres trabajos de carácter diferente pero vinculados por una análoga temática:

I) Un estudio sobre El recurso de referéndum contra las leyes en el artículo 79 inciso 2o. de la Constitución uruguaya de 1967, elaborado en enero de 1987 en ocasión de iniciarse el proceso de recolección de firmas para interponer el recurso de referéndum contra los artículos 1o. a 4o. de la Ley 15.848, pero sin referencia directa a dicho recurso en concreto. Es un estudio del recurso de referéndum en el plano nacional.

II) Un estudio sobre Gobierno semirrepresentativo o semidirecto que originalmente se distribuyó como ficha didáctica en el curso de Derecho Constitucional 1o. a mi cargo en el año 1971, y que indirectamente procedía de una versión de clase del año 1962.

III) Un dictamen sobre Pronunciamiento del Cuerpo Electoral sobre la gestión del Poder Ejecutivo, elaborado en 1970 ante una consulta formulada por el Senador Zelmar Michelini.

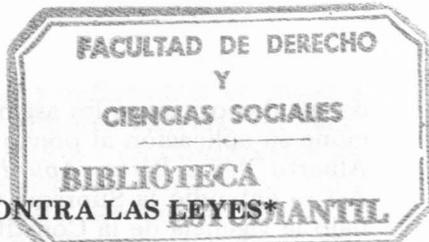
Con esta publicación, la Asociación Americana de Juristas - Rama Uruguaya (que me corresponde el honor de presidir) cumple con uno de sus propósitos fundamentales: la lucha por la autodeterminación de los pueblos, unida a la defensa y promoción de los derechos humanos y la concreción de mejores y más efectivas garantías de protección.

Montevideo, 6 de febrero de 1987

Alberto PEREZ PEREZ
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Ex-Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

047492

28 JUN 1994



EL RECURSO DE REFERENDUM CONTRA LAS LEYES*

(Artículo 79 inciso 2o. de la Constitución)

1. *Planteo.*— El recurso de referéndum contra las leyes (art. 79 inc. 2o. Const.) es uno de los institutos por los cuales el Cuerpo Electoral ejerce directamente la soberanía de la Nación (art. 82 inc. 2o. Const.). Fue instituido en la Constitución de 1967, que fijó sus elementos fundamentales (carácter de recurso contra las leyes; plazo de un año a contar de la promulgación para interponerlo; exigencia de que lo interponga el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar; exclusión en caso de ciertos tipos de leyes) y cometió su reglamentación a una ley dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. Dicha ley no se ha dictado aún, pero ello no obsta a la aplicabilidad directa de este instituto, pues, como prescribe el art. 332 de la Constitución, la reglamentación respectiva “será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”. En el caso existe una ley claramente análoga (la Ley Orgánica Municipal No. 9.515, de 28 de octubre de 1935, arts. 74 a 77), que deberá aplicarse a todo recurso de referéndum contra una ley cuyo proceso de recolección de firmas se haya iniciado antes de la vigencia de una ley reglamentaria específica. Regirán además las reglamentaciones que dicte o haya dictado la Corte Electoral (actualmente el Reglamento de 28 de julio de 1986, comunicado por Circular No. 5.664 de esa fecha). En los párrafos subsiguientes se analizarán los distintos aspectos indicados.

I. APLICABILIDAD INMEDIATA

2. *Principios generales.*— El recurso de referéndum contra las leyes es de aplicación inmediata, sin necesidad de esperar la ley reglamentaria, tanto por el sentido natural y obvio de las palabras empleadas por la Constitución (“El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, *podrá interponer* (...) el recurso de referéndum”) como en virtud de los principios generales que indican que las constituciones contienen normas jurídicas de aplicabilidad inmediata, salvo que el texto inequívoco de algunas

* Este trabajo fue elaborado el 9 de enero de 1987 y ha sido objeto de examen y discusión con varios colegas de la Cátedra de Derecho Constitucional. Como siempre, han resultado particularmente valiosas las observaciones del Profesor Horacio Cassinelli Muñoz, que se reflejan particularmente en el párrafo 15, apartado c) - 5), y en la conclusión g) (párrafo 15).

de sus disposiciones les asigne un carácter meramente programático o condicione su aplicación al previo dictado de una norma de grado inferior (véase: Alberto Pérez Pérez, *Apuntes sobre la noción de Constitución*, párr. 14). Así lo entendió la Suprema Corte de Justicia en un caso análogo planteado bajo la vigencia de la Constitución de 1934 (que no contenía un texto concordante con el actual art. 332), al disponer que las normas sobre declaración de inconstitucionalidad de las leyes eran inmediatamente aplicables, sin necesidad de la ley reglamentaria a que se refería el art. 235 (concordante con el actual art. 261) (resolución de la Suprema Corte de Justicia de 17.IV.1936).

3. *El artículo 332.*— El punto es aún más claro desde que existe la norma contenida en el art. 332 (introducida en la reforma constitucional de 1942 con el número 282), que dispone lo siguiente:

“Art. 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”.

Ya sea por entender que el art. 332 es directamente aplicable a este caso (como opinan Sanguinetti y Pacheco Seré), o por entender que cabe aplicarlo en razón del principio general en que dicho artículo se funda (como opina Real), no cabe duda de que el recurso de referéndum puede interponerse aún en ausencia de ley reglamentaria. Cabe destacar asimismo que el Profesor Horacio Cassinelli Muñoz ha sostenido desde el primer momento una opinión concordante al afirmar, el 14 de diciembre de 1966, que “este segundo inciso del art. 79 es de aplicación inmediata”; que “no está supeditado en su vigencia a la dictación de la ley reglamentaria que se prevé en la parte final”, y que, “mientras ésta no sea dictada, serán de aplicación por analogía, los artículos contenidos en las secciones IX (“Del referéndum”) y X (“De la iniciativa”) de la ley 9515, orgánica de los Gobiernos Departamentales”, con las adaptaciones correspondientes (“Primeras reflexiones sobre la nueva Constitución.” Comentarios técnico-jurídicos sobre algunos aspectos de la Constitución reformada, en *Cuadernos de Síntesis*, No. 2, Enero 1967).

a) Julio María Sanguinetti y Alvaro Pacheco Seré (*La nueva Constitución*, ed. Alfa, 1967, pág. 71) sostienen, en relación con el recurso de referéndum y la iniciativa ante el Poder Legislativo, que

“ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta’ pero tienen 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)”.

b) Alberto Ramón Real (“Iniciativa popular y referéndum en materia legislativa (art. 79 inc. 2o. de la Constitución - Pueden ejercerse sin necesidad de previa ley reglamentaria, en *Temas Jurídicos - La Constitución de 1967*, FCU, págs. 226-7, y *Estudios sobre Derecho Constitucional*, FCU, 1974, págs. 269-271), además de señalar que este derecho no se concede a los “ciudadanos” sino a los “inscriptos habilitados para votar” (de modo que incluye también a los electores no ciudadanos a que se refiere el art. 78 de la Constitución), dice que el art. 332 “no resuelve el problema”. A su juicio, no se trata ni de un derecho reconocido a los individuos (pues sólo corresponde a quienes tengan la calidad de inscriptos habilitados para votar), ni de una facultad o deber atribuida o impuesto a una autoridad pública, porque una fracción del Cuerpo Electoral no es un órgano o autoridad pública. Sin embargo, opina que el problema se resuelve afirmativamente por “el principio general en que se funda, en cuya virtud es innecesario y meramente declarativo de una realidad jurídica el precitado art. 332”.

c) A mi juicio, el artículo 332 resuelve directamente el problema, 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. La propia Constitución ha empleado la palabra “derecho” en varios de estos casos (arts. 79 inc. 2o. y 305: “derecho de iniciativa” ante el Poder Legislativo o en materia local; concordantes con los arts. 78 y 79 de la Ley 9.515). 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. Se trataría de un caso en que la voluntad del órgano, con el efecto de poner en marcha un procedimiento ulterior (iniciativa o recurso de referéndum) se forma con la concurrencia de una parte de sus integrantes inferior a la mayoría.

4. *El contexto de la Constitución.*— Como señala Real (*loc. cit.*), el razonamiento precitado queda confirmado por un clarísimo argumento de contexto constitucional, ya que en materia departamental los dos incisos del art. 304 distinguen inequívocamente entre la mera función de “reglamentar” por ley y la de “instituir y reglamentar” por esa vía. Cuando se dice que “la ley (...) reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales”, el referéndum ya queda instituido por la Constitución; la ley sólo puede dar los detalles de su aplicación. En cambio, cuando se dice que “también podrá la ley (...) instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental”, no se establece directamente la iniciativa, sino que la existencia de ésta depende de una ley que (además de reglamentarla) la instituya. Así se sostuvo en el informe en mayoría de la Comisión Especial de Reforma Constitucional de la Cámara de Representantes durante el proceso de reforma de 1951 (*Reforma Constitucional de 1951*, tomo I, pág. 665:

“El recurso de referéndum se establece ahora preceptivamente, cometiéndose al legislador su reglamentación. Se delega en la ley la facultad de establecer la iniciativa popular en materia de gobierno departamental, constitu-

cionalizándose así una creación del legislador de 1935”.

II. NORMAS DIRECTAMENTE EMERGENTES DE LA CONSTITUCION

5. *Enumeración.*— Del texto mismo del art. 79 inc. 2o. surgen 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.

6. *Antecedentes.*— Yendo hacia atrás a partir del texto finalmente aprobado por la Asamblea General y sancionado en el plebiscito de 27 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. Los textos pertinentes se insertan a continuación:

a) *Proyecto de Batlle (1916)* (Roberto B. Giudici y Efraín González Conzi, *Batlle y el Batllismo*, 2a. ed., Medina, 1959, pág. 263): en el Capítulo V de la Sección VII (“De la proposición, discusión, sanción, promulgación de las leyes y plebiscitos”), luego de indicar (art. 66) los casos en que la Junta Nacional de Gobierno (ejecutivo colegiado) podía recurrir al plebiscito, se disponía:

“Art. 67.— El recurso al plebiscito podrá entablarse, además, por una quinta parte de los inscriptos en el Registro Cívico, para que se deje sin efecto una ley, o una resolución de las que autorizan los artículos 32 y 40.

La declaración de que se quiere emplear ese recurso deberá presentarse a la Junta Nacional de Gobierno dentro de los sesenta días siguientes a la sanción de la ley o resolución de que se trate.

Art. 68.— Quedarán suspendidos los efectos de las leyes o resoluciones de que se recurra al plebiscito, hasta que se produzca éste, desde el momento en que la Junta de Gobierno comunique su apelación a la Asamblea o en que reciba la declaración a que se refiere el artículo anterior.

Art. 69.— Los plebiscitos deberán efectuarse pasados los treinta días y dentro de los sesenta siguientes a la fecha en que la Junta de Gobierno resuelva recurrir a ellos o en que le sean presentadas las declaraciones populares; y corresponderá a la Junta el disponer todo lo necesario para que se efectúen.

Art. 70.— Los plebiscitos se realizarán en la misma forma que las elecciones de miembros de la Junta de Gobierno. La votación se hará por sí o por no.

Art. 71.— La Comisión Escrutadora hará público el resultado del escrutinio, encabezándolo con estas palabras: *El pueblo dispone...*”

b) *Anteproyecto de la Unión Colorada y Batllista.*— En el Anteproyecto de Reforma Constitucional elevado el 16 de noviembre de 1965 al Presidente de la Asamblea Representativa del Movimiento Unión Colorada y Batllista por la Comisión Especial integrada por los Dres. Augusto Legnani y Santiago de Brum Carbajal y el Prof. Carlos W. Cigliutti (texto mimeografiada, pág. 7, Capítulo Décimo, Cláusula A, punto 9), se disponía:

“9.— El 15% del total de inscriptos habilitados para votar podrá interponer el recurso del referéndum, contra leyes promulgadas por el Poder Ejecutivo. El mismo porcentaje tendrá el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. La Ley reglamentará ambos recursos”.

c) *Proyecto del Partido Colorado.*— En acuerdo con otros sectores del Partido Colorado que también promovían la reforma constitucional (Unidad y Reforma y Movimiento por el Gobierno del Pueblo - Lista 99), del anteproyecto de la Unión Colorada y Batllista se pasó a un proyecto articulado que se presentó a la Asamblea General de conformidad con el inciso A) del art. 331 de la Constitución. En dicho proyecto figuraba el siguiente artículo 79 inciso 2o. (*Diario de Sesiones de la Asamblea General*, pág. 344):

“El treinta por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer 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 fiscales. 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”.

Es importante señalar, como fundamento de los proyectos colorados, que desde la década del 20 el Programa de Acción del Partido Colorado incluía entre las “Obras a realizarse” (Parte Segunda) los puntos siguientes:

“40. el establecimiento del plebiscito de iniciativa, reconociéndose el derecho, del pueblo de sancionar leyes directamente, con prescindencia del Poder Legislativo, en votación por “sí” o por “no”, hecha a pedido de la quinta parte del electorado;

“41. el establecimiento del recurso de apelación para ante el plebiscito, de las leyes sancionadas por el Poder Legislativo, en la forma establecida por el proyecto colorado de Reforma Constitucional del año 1916.”

d) *Asesoramientos recibidos.*— Durante la elaboración definitiva del proyecto colorado participaron diversos juristas, entre ellos el Dr. Aníbal Luis Barbagelata, Profesor Titular de Derecho Constitucional, y el autor del presente trabajo, quienes tuvieron en cuenta —además de los antecedentes nacionales ya citados— los textos constitucionales del Derecho Comparado y la experiencia obtenida en su aplicación. En este como en otros casos, tuvimos especialmente en cuenta a los textos democráticos más modernos y técnicamente recomendables, y en particular a la Constitución de la República Italiana, entrada en vigor el 1o. de enero de 1948.

7. *Recurso contra las leyes.*— La Constitución ha optado claramente por organizar al referéndum contra las leyes con carácter de recurso, del mismo modo que en el proyecto de Batlle y en la Ley Orgánica Municipal

(tanto la de 1919 como la de 1935). A diferencia del art. 75 de la Constitución italiana, que organiza un referéndum abrogativo, que sólo lleva a derogar la ley impugnada con efecto hacia el futuro, la Constitución uruguaya establece un verdadero *veto popular*, que como todo recurso tiene eficacia retroactiva y entraña naturalmente un efecto suspensivo desde el momento de su interposición. Ninguna ley reglamentaria podrá desconocer esta característica fundamental del referéndum como recurso (consagrada también, como se verá, en la Ley Orgánica Municipal). Cabe asimismo destacar que dentro de la terminología de nuestra Constitución el vocablo referéndum, en sentido estricto, sólo se emplea para casos en que funciona como recurso (arts. 79 inc. 2o. y 304 inc. 10.), mientras que la palabra plebiscito se emplea en materia de reforma constitucional, donde la participación del Cuerpo Electoral es elemento imprescindible para el perfeccionamiento del acto complejo en que se consagra dicha reforma (art. 331 y disposición transitoria A). No obstante, en el art. 82 inc. 2o. se ha empleado el vocablo referéndum en sentido amplio, abarcando ambas situaciones. De lo que no puede caber duda es de que las expresiones “recurso de referéndum” o “referéndum como recurso” tienen el sentido y el alcance indicados.

8. *Plazo de un año.*— Dado que se trata de un recurso, resultaba natural el establecimiento de un plazo para su interposición, aunque desde luego el vencimiento de ese plazo no impide que más adelante se presente una iniciativa popular de derogación de la ley a cuyo respecto ya haya vencido tal plazo, con eficacia para el futuro. El plazo fijado para el recurso es de un año a contar de la promulgación de la ley. Como se ha discutido si “promulgación” es equivalente a acto del Poder Ejecutivo por el que se manda publicar y cumplir la ley, o a la publicación misma, o a un proceso que comprende ambas cosas y sólo culmina con la publicación oficial, convendrá que la ley reglamentaria precise el alcance de la norma, en la forma racional y razonable, es decir, haciendo correr el plazo a partir del día siguiente a la publicación, aunque así debe entenderse aún en ausencia de ley reglamentaria. Tal era la solución aplicada en el art. 117 inc. 2o. del Proyecto de Ley Orgánica Municipal elaborado por la Comisión Especial que presidió el Profesor Enrique Sayagués Laso (*Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año VII, No. 4, pág. 1026).

9. *Veinticinco por ciento de inscriptos.*— El art. 79 inciso 2o. exige que el recurso sea interpuesto por “el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar”. A este respecto cabe formular las siguientes precisiones:

a) Se trata de *inscriptos habilitados para votar*, y no de *ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional*, como se exige en el art. 331 para los casos de iniciativa y plebiscito en materia constitucional. Por lo tanto, están incluidos los electores no ciudadanos a que se refiere el art. 78 de la Constitución, tanto para calcular el porcentaje como para manifestar su voluntad apoyando el recurso y eventualmente votando en el referéndum.

b) 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.

c) La forma de presentación, mientras no se reglamente de otro modo, consiste en la reunión de firmas de inscriptos habilitados para votar al pie de hojas en las que se individualice la ley contra la que se recurre (total o parcialmente, pues puede referirse sólo a ciertos artículos), y su presentación ante la autoridad competente (según se verá, el Poder Ejecutivo, por analogía con el art. 74 inc. 2o. de la Ley Orgánica Municipal, y 67 inc. 2o. del proyecto de Batlle). Desde luego, la ley reglamentaria podría dar otras alternativas, que facilitasen la reunión de voluntades, según tuve oportunidad de analizar hace algunos años en un dictamen expedido a solicitud del Senador Zelmar Michelini*.

d) El Poder Ejecutivo, luego de tomar nota de la presentación del recurso, deberá remitirlo a la Corte Electoral para que se proceda a la verificación de las firmas. La Corte ha dictado a estos efectos el ya citado Reglamento de 28.VII.1986 (ver *supra*, párr. 1).

e) El efecto suspensivo, así como los plazos para la realización del referéndum mismo, en que se vote por sí o por no respecto de la ley recurrida, correrán a partir del momento en que la Corte Electoral haya verificado la reunión del número de firmas necesarias.

f) La fecha que deberá tomarse en cuenta tanto para determinar el número de firmas correspondientes al veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, cuanto para decidir si una persona determinada estaba habilitada para firmar, será la fecha de presentación del recurso (conforme: art. 9o del Reglamento de la Corte Electoral). Desde luego, si la ley organiza un método diferente para la reunión de firmas o manifestación de voluntad de recurrir, podrá haber variantes, incluido el control concomitante por parte de los organismos electorales.

10. *Exclusión de determinados tipos de leyes.*— Según el art. 79 inc. 2o. de la Constitución, “estos institutos [el recurso de referéndum contra las leyes y el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo] 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”. La exclusión de estos tipos de leyes concuerda con lo previsto en varias otras Constituciones contemporáneas, pero es notoriamente menos restrictiva en algunos aspectos que la Constitución italiana, que no admite el referéndum para “las leyes tributarias y de presupuesto, de amnistía y de indulto, de autorización para ratificar tratados internacionales”. Por lo demás, las excepciones a la aplicabilidad de estos institutos de ejercicio directo de la soberanía por el Cuerpo Electoral son, por su naturaleza de tales, de interpretación estricta.

* Dicho dictamen se publica en este mismo volumen, con el título de “Pronunciamiento del Cuerpo Electoral sobre la gestión del Poder Ejecutivo.”

III. AMBITO DE LA LEY REGLAMENTARIA

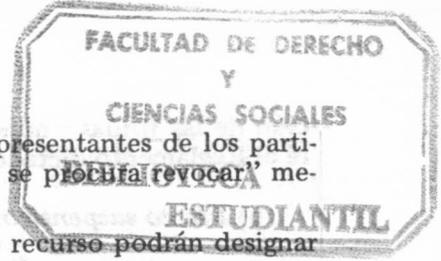
11. *Contenido.*— La ley reglamentaria debe respetar los caracteres y elementos fundamentales del referéndum como recurso contra las leyes (analizados *supra*, párrs. 5 a 10), pues de lo contrario estaría desvirtuando un mecanismo instituido directamente por la Constitución e interfiriendo indebidamente, en ejercicio indirecto de la soberanía, con una forma de ejercicio directo de dicha soberanía por el Cuerpo Electoral. Puede en cambio la ley dictar normas para facilitar la manifestación de voluntad de los integrantes del Cuerpo Electoral, para regular y facilitar la verificación de identidades o firmas, para concretar las fechas y formas de realización del referéndum una vez que se hayan reunido las voluntades del veinticinco por ciento de los inscriptos, para regular la financiación no sólo de las actividades de la Corte Electoral, sino también de los partidos y grupos de opinión que hagan campaña por sí o por no. A este último respecto, cabe recordar que en 1951, en ocasión del plebiscito sobre el proyecto de reforma constitucional (Ley Constitucional de 26.X.1951), que se realizó el 16.XII.1951, se asignó a los partidos políticos el 65% del total de fondos recibidos en relación con las elecciones celebradas el año anterior.

12. *Oportunidad.*— De los principios anteriormente expuestos, y en especial del que indica que la ley reglamentaria debe limitarse a reglamentar, y no puede desvirtuar el funcionamiento de este instituto, se desprende que no podrían establecerse nuevas exigencias o requisitos, con pretensión de aplicabilidad inmediata, cuando ya se haya puesto en marcha un proceso de recolección de firmas. Admitir lo contrario sería permitir que se cambiasen las “reglas del juego” una vez que éste se ha iniciado. Obviamente, por los fundamentos expuestos no queda excluida la reglamentación que no agregue exigencias o requisitos, sino que se dirija legítimamente a organizar o facilitar la recepción y verificación de las firmas o manifestaciones de voluntad. En este sentido tiene suma importancia, pues, la determinación del momento en que se inicia el proceso de recolección de firmas. Para ello cabe utilizar los mecanismos que la propia Corte Electoral ha establecido en su Reglamento de 28.VII.1986, cuyo art. 8o. dispone lo siguiente:

“*Artículo 8o.*— Simultáneamente con el desarrollo de las tareas mencionadas en el artículo 6o. y en los casos en que ello corresponda, la Corte Electoral adoptará las medidas tendientes a proporcionar el total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional sobre el cual deban calcularse los porcentajes que la Constitución o la Ley exigen como condición para el ejercicio del derecho.

Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, los servicios estadísticos de la Corte Electoral suministrarán, a pedido de parte y con valor meramente estimativo, dicho total. Esta información se proporcionará en un plazo no superior a diez días”.

Cabe entender por “parte interesada” a quienes hayan presentado una iniciativa o recurso, o menifiesten su voluntad de hacerlo. La indicada reglamentación de la Corte Electoral, en su art. 16 (parte final del inciso 2o., e



inciso 3o.), luego de referirse a los delegados o representantes de los partidos políticos y de "la autoridad pública cuyo acto se podría revocar" mediante un recurso, dispone:

"Los patrocinantes de la iniciativa, solicitud o recurso podrán designar asimismo, representantes.

La designación podrá efectuarse en el propio legajo en que se recogen las firmas. Si no existiera designación expresa, se tendrán por representantes a los ciudadanos que hicieron la entrega de los legajos. Estos podrán ejercer el contralor de la tarea directamente o por delgados".

Por lo tanto, es aconsejable que en caso de iniciarse una actividad de esta naturaleza, el grupo patrocinador se dirija lo antes posible a la Corte Electoral manifestando sus propósitos y solicitando la información prevista en el art. 8o. del Reglamento. Con ello, además de obtenerse la información indicada, que es de suma utilidad, se estaría marcando con certeza la fecha a partir de la cual ha comenzado jurídicamente el proceso de recolección de firmas, y desde el cual, consiguientemente, queda inhibida o limitada la competencia de los órganos que sólo ejercen indirectamente la soberanía de la Nación.

IV. APLICACION SUPLETORIA DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL

13. *Planteo.*— Como ya se indicó, a falta de ley reglamentaria, corresponde recurrir a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas. En el caso existe una ley cabalmente análoga (arts. 74 a 77 de la Ley Orgánica Municipal, No. 9.515, de 28.X.1935), que debe aplicarse en todo aquello que no contradiga el art. 79 inc. 2o., de la Constitución. Por otra parte, la reglamentación contenida en esa ley es acorde con los principios generales en materia de recurso de referéndum, y con lo que en nuestro país puede considerarse la doctrina generalmente admitida desde el momento en que Batlle formuló el proyecto de 1916, pues a partir de entonces tanto quienes lo apoyaron como quienes lo combatieron concebían al referéndum con esos caracteres. En realidad, la Ley Orgánica Municipal de 1935 reproduce en esta parte en forma casi idéntica a la Ley Orgánica Municipal de 1919, redactada por el Dr. Baltasar Brum, que a su vez estaba prácticamente calcada del proyecto de Batlle (véase: Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución Nacional*, tomo IX, vol. 2o., OTM, pág. 151).

14. *Contenido.*— El contenido de esa reglamentación, que deberá aplicarse, con las adaptaciones del caso, al referéndum contra las leyes, es sintéticamente el siguiente:

a) *Interposición del recurso:* el porcentaje de inscriptos requerido ha de interponer el recurso, en materia municipal, ante el Intendente (art. 74, ley 9.515); en materia de leyes nacionales, por paralelismo, corresponde dirigirlo al Poder Ejecutivo (conforme: Cassinelli Muñoz, "Primeras reflexiones..." cit., pág. 40). Este deberá cursarlo a la Corte Electoral para la verificación

ción de las firmas —aunque nada dogma al respecto la ley 9.515—, y se aplicará el Reglamento dictado por la propia Corte.

b) *Efecto suspensivo*: se aplica el art. 75 de la ley 9.515 según el cual

“quedarán suspendidos los efectos del acto del cual se recurre al referéndum, hasta que se produzca éste, desde el momento en que el Intendente reciba la declaración a que se refiere el artículo anterior”.

Dado lo expresado en el párrafo anterior, debe entenderse que este efecto suspensivo rige desde el momento en que la Corte Electoral determina que se ha reunido el número necesario de firmas.

c) *Decisión del recurso*: la decisión con respecto al recurso compete al Cuerpo Electoral especialmente convocado al efecto (salvo que los recurrentes hayan pedido que se espere hasta la elección subsiguiente), para que se pronuncie definitivamente, en ejercicio directo de la soberanía. Rigen al respecto los siguientes artículos de la Ley 9.515:

“Art. 76.— El referéndum deberá efectuarse pasados los treinta días y dentro de los sesenta siguientes a la fecha en que les sean presentadas al Intendente las peticiones populares.

Corresponderá al Intendente, por medio de la Junta Electoral, disponer todo lo necesario para que el referéndum se efectúe.

Los recurrentes al referéndum podrán solicitar que éste se realice en la más próxima elección, caso en el cual el pedido de referéndum no tendrá efecto suspensivo.

Art. 77.— En el referéndum la votación se hará por sí o por no, y su resultado se publicará y tendrá fuerza ejecutoria de inmediato”.

Cabe formular las siguientes precisiones:

(1) Los plazos deben computarse desde el momento en que la Corte Electoral determina que se han reunido las firmas necesarias.

(2) La organización del referéndum compete a la Corte Electoral (Const., art. 322, inc. A).

(3) La ley recurrida quedará sin efecto *ab initio* si hay más votos contra la ley que a favor de ella. No se exige ningún otro requisito. En particular, el 35% del total de inscriptos (que pide, en relación con los ciudadanos en el caso de reforma constitucional, el art. 331) no es aplicable en este caso, porque no lo exige el art. 79, porque no está incluido en la ley aplicable por analogía, y sobre todo porque no existen los mismos fundamentos que en ese caso (evitar que la Ley Fundamental del país sea modificada sin el apoyo de una parte importante del Cuerpo Electoral, que —en el momento en que se incluyó esa exigencia— coincidía de hecho aproximadamente con la mitad del electorado normal).

(4) La Ley Orgánica Municipal dispone que se votará por sí o por no; por lo tanto, no se toman en cuenta los votos en blanco ni los votos nulos.

(5) No está determinado en forma clara cuál es el sentido del voto por *sí* o por *no*. El *sí* podría ser a favor del recurso o a favor de la ley recurrida; el *no*, en contra del recurso o en contra de la ley. El Profesor Cassinelli Muñoz se inclina por la segunda alternativa (el voto por *sí* expresa el apoyo a la ley recurrida), por entender que la existencia de este recurso implica que toda ley (que no pertenezca a una de las categorías excluidas) se sanciona *ad referendum*, es decir, condicionada a la no interposición del recurso de referéndum; y, si éste se interpone, la sanción misma queda en suspenso, y la decisión definitiva a su respecto corresponderá al Cuerpo Electoral. Este —sostiene el Prof. Cassinelli— deberá votar nuevamente sobre la ley, que sólo adquirirá fuerza y vigor de tal si el Cuerpo Electoral se pronuncia mayoritariamente a favor del texto impugnado. A mi juicio, el texto constitucional no impone ninguna de las dos soluciones, de modo que la ley reglamentaria deberá optar en un sentido o en otro. La solución propuesta por el Prof. Cassinelli es, indudablemente, la más racional, y coincide con el sentido común (votará por *no* quien esté *contra* la ley impugnada). Por lo tanto, a falta de un pronunciamiento inequívoco en la Ley Orgánica Municipal, correspondería que la Corte Electoral, en ejercicio de sus potestades de reglamentación y organización del referéndum, optase por dicha solución. Cualquiera sea la opción de la Corte Electoral, es imprescindible que el punto se dilucide inequívocamente y con anticipación suficiente para que los electores no se confundan.

V. CONCLUSIONES

15. De todo lo expuesto puede concluirse que:

a) El recurso de referéndum contra las leyes, instituto de ejercicio directo de la soberanía nacional por parte del Cuerpo Electoral, puede interponerse sin necesidad de esperar a una ley reglamentaria.

b) En ausencia de dicha ley se aplicarán, además de los requisitos y caracteres directamente emergentes de la Constitución, los fundamentos de las leyes análogas (en el caso, los arts. 74 a 77 de la Ley Orgánica Municipal No. 9.515), los principios generales de derecho (derivados de su carácter de recurso de referéndum, o “veto popular”) y las doctrinas generalmente admitidas (que en nuestro país se remontan a la formulación del proyecto de reforma constitucional de Batlle, en 1916).

c) Ninguna ley reglamentaria podrá desvirtuar los principios básicos emergentes de la Constitución, ni agregar nuevos requisitos o exigencias luego de que haya comenzado el proceso de recolección de firmas.

d) Deberá reunirse el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar a la fecha de presentación de las firmas.

e) Dicha presentación deberá hacerse dentro de un año de la promulgación de la ley.

f) El recurso deberá interponerse ante el Poder Ejecutivo, que deberá

cursarlo de inmediato a la Corte Electoral para la verificación de las firmas.

g) En caso de que la Corte Electoral compruebe que se han reunido las firmas necesarias, lo avisará de inmediato al Poder Ejecutivo, y se abocará a la organización de la votación por sí o por no, que tendrá lugar entre treinta y uno y sesenta días después de esa fecha. Es imprescindible que la Corte Electoral determine inequívocamente el sentido del voto por "sí" y por "no", y correspondería que optase por la solución más racional y más acorde con el sentido común, según la cual el NO es un voto CONTRA la ley y a favor del recurso, y el SI un voto A FAVOR de la ley y contra el recurso.

h) Desde que la Corte Electoral haya hecho esa verificación, los efectos de la ley recurrida quedarán suspendidos.

i) La ley quedará definitivamente sin efecto desde su origen si, en el momento del referéndum, votan contra la ley y a favor del recurso más personas que las que votan a favor de la ley contra el recurso. Los votos en blanco no cuentan. Tampoco se exige un porcentaje determinado del Cuerpo Electoral.

j) Los patrocinadores del recurso deberán designar representantes para actuar ante la Corte Electoral. Conviene que esa designación se haga y comunique a la Corte Electoral lo antes posible, mientras se están recolectando las firmas, para fijar en el tiempo la fecha de iniciación del proceso de recolección de firmas.

k) Deberán arbitrarse medios para financiar la campaña por sí o por no, tal como se hizo en el plebiscito constitucional de 1951.

Ante una consulta del Senador Zelmar MICHELINI

PRONUNCIAMIENTO DEL CUERPO ELECTORAL SOBRE
LA GESTION DEL PODER EJECUTIVO*

Señor Senador
Don Zelmar Michelini
Presente.-

De mi más elevada consideración:

De acuerdo con la ya adelantado oralmente, ofrezco a su consideración dos fórmulas alternativas para hacer viable el pronunciamiento del Cuerpo Electoral, en ejercicio directo de la soberanía de la Nación, sobre la gestión del Poder Ejecutivo en su conjunto. Uno de ellos requeriría una reforma constitucional; el otro, solamente una ley reglamentaria del artículo 79, inc. 2o., de la Constitución vigente, sin alterarlo.

I. REFORMA CONSTITUCIONAL

1. Una reforma constitucional permitiría recoger el instituto del plebiscito sobre la gestión general del Poder Ejecutivo, que no se encuentra como tal regulado por la Constitución vigente. Podría establecerse como adición al inciso 2o. del artículo 79 (o inciso 3o. del mismo artículo), y deberá prever todos los aspectos relativos al mismo.

En particular, debería regular los siguientes puntos:

a) *Iniciativa*: es preciso determinar quién puede poner en marcha el procedimiento plebiscitario. Recogiendo las soluciones del Derecho Comparado, cabe optar por una (o varias) de las siguientes posibilidades:

— un determinado porcentaje o número de integrantes del Cuerpo Electoral como ya se establece en el art. 79 inc. 2o., para la iniciativa popular y el recurso de referéndum contra las leyes —25% del total de inscriptos habilitados para votar—; en el art. 303, que requiere 1.000 ciudadanos inscriptos en el Departamento para interponer el recurso contra decretos de las Juntas Departamentales y resoluciones de los Intendentes Municipales, para ante la Cámara de Representantes; en el art. 304 de la Constitución, y los arts. 74 a 77 de la Ley Orgánica Municipal, para el “referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales” y “la iniciativa

* Durante el período en que ejerció la Presidencia de la República el Sr. Jorge Pacheco Areco, el Senador Zelmar Michelini tuvo la idea de que el Cuerpo Electoral pudiera pronunciarse sobre la gestión del Poder Ejecutivo en su conjunto, y me consultó sobre la posibilidad constitucional de obtener tal pronunciamiento. Emití entonces este dictamen, en fecha que no puedo precisar (aunque creo que fue entre principios y mediados de 1970), pues entre los papeles que han sobrevivido al exilio sólo encontré un borrador sin fechar, que transcribo ahora literalmente.

popular en materia de Gobierno Departamental”, que requieren, respectivamente, “un quinto de los ciudadanos inscriptos del Departamento” y “el quince por ciento... de inscriptos residentes en un Departamento”; en el art. 305 de la Constitución y el art. 78 de la Ley Orgánica Municipal, para la iniciativa popular local, que requiere “el quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la Ley”; y en el art. 331, apartado A), de la Constitución, que requiere el “diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional” para la iniciativa en materia de reforma constitucional.

— una determinada porción de una de las Cámaras, o de la Asamblea General, que bien puede no ser la mayoría (como se establece, por ejemplo, en relación con otros institutos, en los arts. 119, para el llamado a Sala a los Ministros de Estado, que requiere un tercio de votos del total de componentes de cada Cámara; 285, para el llamado a Sala al Intendente, que requiere resolución de la tercera parte de los miembros de la Junta Departamental respectiva; 303, para el recurso para ante la Cámara de Representantes contra los decretos de las Juntas Departamentales y las resoluciones de los Intendentes Municipales, que requiere “un tercio del total de miembros de la Junta Departamental”; 331 ap. B), para la iniciativa de reforma constitucional, que requiere dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, y 331 ap. C), que da a un tercio de miembros de la Convención Nacional Constituyente el derecho de exigir el pronunciamiento por separado sobre uno o varios textos).

— un determinado órgano o conjunto de órganos, como en el art. 11 de la Constitución francesa de 1958, conforme al cual “El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante los períodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el *Diario Oficial*, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera afectar el funcionamiento de las instituciones”. Esta solución, empero, en la medida en que atribuyera la iniciativa al Poder Ejecutivo —organizado por otra parte de modo muy distinto en Francia, donde se distingue al Jefe de Estado del Jefe de Gobierno, y en el Uruguay, donde el Presidente de la República reúne normalmente ambas calidades— sería contraria al contexto de la Constitución, que en nuestro país —también a diferencia de lo que ocurre en Francia, de acuerdo con el art. 49 de la Constitución de 1958— no atribuye al Poder Ejecutivo la competencia de solicitar un voto de confianza al Parlamento (o de “comprometer su responsabilidad”) ante el mismo, para usar los términos franceses), sino que sólo atribuye a los legisladores la competencia de presentar, y al Poder Legislativo la de votar mociones de censura (arts. 147 y 148).

Para armonizar mejor el instituto a crearse con el texto constitucional, sería aconsejable atribuir la iniciativa de plebiscito a un porcentaje del Cuerpo Electoral (entre el 10% y el 25%) o a un tercio del total de componentes de la Asamblea General.

b) *Legitimación*: en materia de reforma constitucional, los textos vigen-

tes son normalmente interpretados como limitando la participación en la iniciativa popular y en el plebiscito de ratificación a los ciudadanos, con exclusión de los electores no ciudadanos a que se refiere el art. 78; en materia de iniciativa o referéndum en las esferas legislativa (art. 79 inc. 2o.) y municipal (arts. 304 y 305, diferentes en este punto del 303, que habla de “mil ciudadanos inscriptos en el Departamento”), en cambio, nada hay en el texto constitucional que autorice a excluir la participación de esta última categoría de electores.

No tratándose, en el ejemplo propuesto, de reforma constitucional, parece preferible reconocer el derecho tanto de los ciudadanos como de los electores no ciudadanos a participar así en la iniciativa (cuando se emplee la iniciativa popular) como en el plebiscito mismo.

c) *Decisión*: corresponde establecer si sólo se requerirá una mayoría de votantes (absoluta o sólo relativa) o si se exigirá además que ella represente por lo menos un cierto porcentaje del Cuerpo Electoral (un 35%, en la reforma constitucional por los procedimientos de los apartados A, B y C del art. 331, pero no en el del apartado D que se refiere a las leyes constitucionales).

Parecería que esta última exigencia fuera exclusiva del caso de reforma constitucional, y no debería pedirse en el instituto a crearse. La trascendencia del pronunciamiento popular en caso de acarrear consecuencias jurídicas llevaría a exigir mayoría absoluta, y no meramente relativa, de sufragios válidos emitidos, que serían por sí o por no (cabiendo, obviamente, la posibilidad del voto en blanco, que expresaría la indiferencia ante la gestión del Poder Ejecutivo). En cambio, si se le atribuye un efecto meramente consultivo o declarativo, bastará con que se proclamen los resultados numéricos, sin requerirse ningún tipo de mayoría. Las consecuencias serán de carácter político.

d) *Contenido*: de acuerdo con lo que usted me expresara oralmente al formularme la consulta a la que doy respuesta, no desea proponer la institución de un plebiscito en el cual el pronunciamiento contrario a la gestión gubernativa acarree consecuencias jurídicas de clase alguna, como podrían ser el cese o la renuncia obligatoria de los Ministros o del Presidente y los Ministros, o el decaimiento de uno o más actos jurídicos específicos.

Tendría, por lo tanto, el carácter de lo que se denomina “referéndum consultivo” o “consulta popular”.

2. Entiendo además que en su intención el pronunciamiento popular a realizarse próximamente debería comprender, simultáneamente, la reforma constitucional de carácter permanente y el juzgamiento sobre la conducta del Poder Ejecutivo. Podría pensarse que la Constitución excluye —según la conocida regla interpretativa *incluso unius, exclusio alterius*— esa posibilidad de pronunciamiento simultáneo, al decir, en el apartado E *in fine* del art. 331, que “cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos” y el plebiscito sea simultáneo con las elecciones (y, por lo tanto, podría argüirse, en ningún otro caso), “al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, tenien-

do fuerza imperativa la decisión plebiscitaria”.

No creo, sin embargo, que el razonamiento esbozado sea correcto. Lo que estaría excluido, en todo caso, sería el pronunciamiento *en documento separado* sobre la reforma constitucional y sobre su primera aplicación; pero no la inclusión en el mismo proyecto de reforma de una disposición transitoria conforme a la cual, si el resultado del plebiscito fuera proclamado afirmativo, se entenderá que se ha expresado una desaprobación a la gestión del Poder Ejecutivo.

Si otro sector promoviera una consulta popular con el afán de respaldar en esta primera oportunidad la gestión del Poder Ejecutivo, podría plebiscitarse simultáneamente otro proyecto de reforma, de contenido igual o similar en las disposiciones permanentes, pero de sentido opuesto en la disposición transitoria. Obviamente no se sumarían los votos en favor de uno y otro proyecto, sino que sólo podría ser considerado sancionado el que obtuviera la mayoría.

3. Como, según también entiendo, es su propósito que el plebiscito correspondiente se celebre en los próximos meses, el único procedimiento de reforma constitucional que haría viable tal propósito es el de la ley constitucional, que requiere los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma legislatura, y el voto conforme de la mayoría absoluta de los votos emitidos por el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine.

Nada excluye tampoco en este procedimiento la posibilidad jurídica de que se plebisciten simultáneamente dos leyes constitucionales de contenido parcialmente opuesto, según creo haberlo demostrado en un dictamen anterior, publicado en *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 66, págs. 54 a 56, bajo el título “Opción plebiscitaria entre leyes constitucionales”.

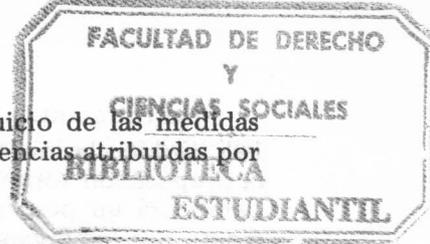
4. De acuerdo con lo expuesto hasta el presente, aconsejaría la presentación de un *proyecto de ley constitucional* concebido en los siguientes términos:

“El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, decretan:

“*Artículo 1o.*— Agréganse al texto de la Constitución vigente las siguientes disposiciones:

“*Art. 79, inc. 1o. (aditivo).* “Cuando así lo soliciten el ...% del total de inscriptos habilitados para votar, o un tercio del total de componentes de la Asamblea General, el Cuerpo Electoral será convocado para pronunciarse a favor o en contra de la gestión del Poder Ejecutivo. El referéndum se celebrará el octavo domingo siguiente al día en que el Presidente de la Asamblea General reciba la iniciativa firmada por un tercio del total de legisladores o la comunicación de la Corte Electoral de haber verificado que la iniciativa popular reúne el porcentaje requerido de inscriptos habilitados para votar. La Corte Electoral proclamará el resultado numérico de la consulta popular, indicando el número de votos a favor o en contra de la gestión del Poder Ejecutivo, el de votos en blanco y nulos, y el total de los sufragios válidos

emitidos, con efecto meramente declarativo, sin perjuicio de las medidas que adopten los distintos Poderes en uso de las competencias atribuidas por la presente Constitución”.



“Disposición transitoria letra V (aditiva):

“V) Si el plebiscito fuera proclamado afirmativo, por resolución firme de la Corte Electoral, se entenderá formulado un pronunciamiento contrario a la gestión del Poder Ejecutivo, con efecto meramente declarativo, sin perjuicio de las medidas que adopten los distintos Poderes en uso de las competencias atribuidas por la presente Constitución”.

“Art. 2o.— La presente Ley Constitucional será sometida a plebiscito de ratificación el... de... de mil novecientos setenta.

“Art. 3o.— Comuníquese, etc.”

II. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 79 INCISO 2o.

5. El camino reseñado en el capítulo I tiene el inconveniente de requerir dos tercios del total de componentes de cada Cámara, así como de implicar la introducción con carácter permanente en el texto constitucional de un instituto sobre el cual tal vez no se haya realizado experiencia suficiente; aparte de que significaría una nueva instancia en la cual se altera el texto constitucional, que normalmente sería preferible mantener incambiado si los mismos o similares resultados pueden obtenerse aplicando sus propias disposiciones vigentes.

6. Así ocurre en el caso, pues resulta perfectamente utilizable para obtener el efecto deseado (pronunciamiento del Cuerpo Electoral a favor o en contra de la gestión del Poder Ejecutivo) el instituto de la iniciativa ante el Poder Legislativo, ejercida por el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, para que dicho Poder, mediante los órganos competentes, censure o desapruebe, en forma colectiva, los actos de administración y de gobierno del Consejo de Ministros.

Debe observarse, en efecto, que mientras que el art. 79 inc. 2o. determina que el recurso de referéndum procede sólo contra un tipo de actos emanados del Poder Legislativo (las leyes), no hay ninguna limitación de ese tipo en lo que se refiere a la iniciativa, a cuyo respecto dice la Constitución que el número requerido de inscriptos podrá “ejercer el derecho de iniciativa *ante el Poder Legislativo*” (subrayado agregado).

Como ha sostenido con acierto el Profesor Horacio Cassinelli Muñoz, ese derecho

“no está limitado en razón de la naturaleza del acto que se promueve [de modo que] puede tener por objeto un proyecto de ley, o cualquier otro acto del Poder Legislativo”.

En consecuencia —continúa el Profesor Cassinelli— sería aplicable, incluso,

047492
28 JUN 1994

“para presentar una moción de las que prevé el inciso segundo del art. 147. Si bien la iniciativa popular no obliga a resolver en sentido conforme a la proposición formulada, el apoyo de una cuarta parte del Cuerpo Electoral significará un peso político que deberá ser tenido en cuenta muy especialmente por los órganos del Poder requeridos, los cuales, están, jurídicamente, obligados a dar trámite a la iniciativa”. (“Primeras reflexiones sobre la nueva Constitución”, en *Cuadernos de Síntesis*, No. 2, Enero 1967, pág. 40).

7. Desde el punto de vista práctico, podría resultar inconveniente recurrir al método habitualmente empleado para la iniciativa popular, que es el de recoger firmas de electores durante el tiempo necesario para cubrir el porcentaje requerido, y luego presentarlas al presidente de la Asamblea General, quien las remite a la Corte Electoral para la correspondiente verificación. Se perdería, de seguirse ese método, la inmediatez del pronunciamiento popular, así como el cómputo exacto de las voluntades manifestadas, si las firmas superan el porcentaje requerido (25% del total de inscriptos habilitados para votar), porque la Corte Electoral detiene el cómputo al llegar a ese tope.

Pero nada obliga a que se siga ese método; puede también emplearse el de la votación mediante hojas a depositarse en las urnas correspondientes en un día determinado, del mismo modo que en los casos de elección o referéndum, para ello bastaría con que la ley reglamentaria así lo previera.

Para evitar los gastos y molestias inherentes a la organización de ese acto cuando sea presumible que no ha de alcanzarse el porcentaje requerido, dicha ley podría condicionar la realización del mencionado acto a la solicitud que en tal sentido formulase un porcentaje equivalente de legisladores. Cuando así no ocurriera, se podría recurrir al procedimiento de recolección de firmas.

8. Cabe destacar que la ley reglamentaria requiere el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara (art. 79, inc. 2o).

Como por el momento no se han realizado estudios para una ley reglamentaria completa y minuciosa de los institutos regulados en el art. 79, inc. 2o., es posible dictar una ley reglamentaria parcial, como la que se requiere en el caso, aunque puede preverse que se aplique también al recurso de referéndum, pues las razones son las mismas.

9. El texto sugerido es el siguiente:

“El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, decretan:

“*Artículo 1o.*— La interposición del recurso de referéndum contra las leyes y el ejercicio del derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo podrán efectuarse conforme a uno u otro de los siguientes procedimientos:

“a) Mediante la presentación de proyectos firmados por el 25% del total de inscriptos habilitados para votar, que serán elevados al Presidente de la Asamblea General;

“b) Mediante el voto secreto, en la oportunidad que se fije al efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2o. de esta ley.

“Art. 2o.— El procedimiento establecido en el inciso b) del artículo anterior sólo será aplicable cuando así lo solicite a la Corte Electoral la cuarta parte del total de componentes de la Asamblea General.

“En tal caso, la Corte Electoral convocará al Cuerpo Electoral para la votación respectiva, que se efectuará el octavo domingo siguiente a la fecha de presentación de la referida solicitud.

“La Corte Electoral hará confeccionar solamente hojas de votación por la afirmativa.

“Si, realizado el escrutinio de todos los sufragios emitidos, el número de sufragios válidos por la afirmativa fuere igual o superior al 25% del total de inscriptos habilitados para votar, la Corte Electoral lo comunicará al Presidente de la Asamblea General. Si se tratara del recurso de referéndum, la Corte Electoral convocará además a referéndum, que se efectuará el segundo domingo siguiente a la respectiva proclamación de la Corte Electoral.

“Art. 3o.— Comuníquese, etc.”

III. CONCLUSION

10. Los dos procedimientos sugeridos (capítulos I y II) son jurídicamente viables; prácticamente, empero, resulta mayor la viabilidad del segundo (que requiere sólo mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, en lugar de dos tercios). El mismo es, también, el método que mejor se adecua a la naturaleza del pronunciamiento deseado.

Quedo a sus órdenes para cualquier aclaración o ampliación que fuere menester, y lo saludo con el aprecio de siempre.