

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE DERECHO

Fecha **06 NOV. 2012**

Pais **URUGUAY/R**

Colocación

**LA REVISTA DE DERECHO,
JURISPRUDENCIA Y ADMINISTRACION**

"Rev. D.J.A."

líticos". A su vez el art. 78 del mismo Código dispone que la "suspensión de cargo u oficio público inhabilita para su ejercicio durante la condena". Y el art. 79 aclara que "los derechos políticos activos y pasivos a que se refieren los artículos anteriores son: la capacidad para ser ciudadano elector y la capacidad para obtener cargos de elección popular".

La Constitución vigente en su art. 80, ord. 4º, dispone que la ciudadanía se suspende por "sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría, o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena".

Nuestra doctrina considera que la suspensión debe entenderse referida al ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía: la disposición constitucional no tiene pues el alcance de excluir temporalmente al suspendido al *status* jurídico de ciudadano (6).

En consecuencia, conforme a la norma constitucional, la imposición de una pena de prisión inhabilita para el ejercicio de los derechos cívicos por el tiempo de la condena.

Pero ¿puede admitirse que existe sentencia que impone pena de prisión cuando la misma sentencia que aplica la pena suspende su ejecución?

Entendemos que en el caso de suspensión condicional de la condena si bien la sentencia individualiza la pena, es decir, mide la responsabilidad penal del autor de una conducta penalmente ilícita, no la impone, pues precisamente es la imposición la que queda suspendida. Por otra parte —argumento que nos parece fundamental—, no podría aplicarse la suspensión por la imposibilidad de determinarse "el tiempo de la condena".

En efecto, analicemos las diversas hipótesis posibles:

a) Se considera que debe suspenderse la ciudadanía por el tiempo de la pena impuesta y a partir del momento en que quedó ejecutoriada la sentencia. Puede entonces suceder que cumplida la suspensión de la ciudadanía se revoque el beneficio de la suspensión condicional de la condena, lo que significa que el condenado debe efectivamente sufrir la pena. ¿Se la suspende nuevamente, o se admite el absurdo de un sujeto privado de libertad con carácter no preventivo en pleno ejercicio de sus derechos cívicos?

b) Se suspende la ciudadanía por el término de prueba. En ese caso se viola abiertamente el texto constitucional que sólo admite la suspensión por el "tiempo de la condena".

(6) JIMENEZ DE ARECHAGA, *La Constitución nacional*, t. II, p. 217; SALVAGNO CAMPOS, *Curso de Derecho penal*, t. I.

Ello evidencia que mientras la condena se halla suspendida no hay condena impuesta y, por consiguiente, no hay "tiempo de la condena" (7).

Adela RETA

Profesora Titular de Derecho Penal en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República

OPCION PLEBISCITARIA ENTRE LEYES CONSTITUCIONALES.

¿Cabe que las Cámaras sancionen dos leyes constitucionales contradictorias de modo que el Cuerpo de Ciudadanos pueda optar entre ellas en el plebiscito de ratificación?

Se me consulta acerca de la posibilidad, dentro de nuestro régimen constitucional, de que el Poder Legislativo apruebe y someta a la consideración del electorado dos leyes constitucionales cuyo texto sea idéntico en algunos puntos, pero contradictorio recíprocamente en otro u otros. Sería el caso, p. ej., de una ley constitucional que contuviera las soluciones A, B, C, . . . N, para los puntos a, b, c, . . . n, y la solución X para el punto z; y otra ley constitucional que también contuviera las soluciones A, B, C, . . . N, para los puntos a, b, c, . . . n, pero para el punto z diera la solución Y. Se desea saber si es posible que la misma legislatura vote ambas leyes constitucionales y las someta a plebiscito en la misma fecha.

Considero que nada dentro de nuestra Constitución vigente obsta a dicha solución, pese a que ella aparece a primera vista como absurda e ilógica, pues implica que un determinado número de legisladores habrá de votar dos fórmulas contradictorias para lograr la mayoría de dos tercios del total de componentes de cada Cámara requerida por el art. 331, ap. D, de la Constitución. Fundo tal conclusión en las siguientes razones:

1. La primera y más obvia de dichas razones es que ningún texto expreso prohíbe tal solución. Ni siquiera surge indirectamente una prohibición semejante, pues el propio texto del apartado citado indica que puede haber más de una ley constitucional sometida a plebiscito en cada Legislatura, al hablar más de una vez, en plural, de "leyes constitucionales". Y a diferencia del apartado C, el apartado D no prevé la necesidad de agrupar "las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto".

(7) La Corte Electoral aprobó nuestro criterio en sesión de 9 de diciembre de 1964, con la asistencia de sus miembros Juan Pedro Zeballos, Estanislao Valdés Olascoaga, Aurelio Terrera Arocena, Raúl E. Negro, David Bonilla Fontes, Alfonso Ferrería, Alvaro Alzugaray, Adela Reta y Carlos Walter Cigliuti.

CASOS PRACTICOS

Surge, de allí que, sin ninguna duda, pueden votarse por el Poder Legislativo, y someterse a plebiscito en el mismo acto, dos leyes constitucionales distintas. Por ejemplo: la ley de contenido A sobre el punto a, y la de contenido B sobre el punto b. Queda por ver si hay algo que obste a que se voten y sometan a plebiscito simultáneo dos leyes constitucionales contradictorias.

2. No obsta a ello, tampoco, el principio de derogación. Se podría tal vez pensar que una vez que el Poder Legislativo ha aprobado una ley constitucional por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara, existe ya una ley en el pleno sentido de la palabra. La consecuencia sería que al votarse en iguales condiciones un texto que diera una solución contraria al mismo punto, esa segunda "ley" estaría derogando a la primera "ley" (art. 10, Código Civil).

Tal argumento sería, empero, erróneo. En efecto: la formación de la norma contenida en la ley constitucional no está completa con la aprobación de dicha ley en ambas Cámaras por la mayoría especial requerida. Le falta aún perfeccionarse con la ratificación plebiscitaria. En los términos constitucionales: estas leyes constitucionales "entrarán en vigencia" recién cuando el electorado "exprese su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos". Sólo puede hablarse de derogación, pues, en el caso de que dos leyes constitucionales contradictorias se perfeccionen en momentos sucesivos del tiempo: la segunda derogaría a la primera.

En el caso en consulta, en cambio, el plebiscito de ambas será simultáneo, de modo que sólo una de las dos leyes constitucionales —como máximo— perfeccionará su proceso de formación y entrará, consiguientemente, en vigencia. No ocurrirá que una derogue a la otra, sino que sólo una (la que obtenga la mayoría de los votos emitidos) habrá llegado a existir; la otra no "muere" por derogación, sino que no llega a "nacer", por falta de un requisito esencial para la validez (la ratificación plebiscitaria). Aclarando el punto con un ejemplo ilustrativo aunque no totalmente idéntico: si la Cámara de Representantes vota hoy un proyecto de ley determinado y lo pasa a la otra Cámara; y mañana, antes de que la Cámara de Senadores se haya pronunciado, la primera vuelve sobre sus pasos y vota un texto contradictorio que también pasa a la Cámara de Senadores, no puede decirse que el segundo texto "deroga" al primero. Aunque el caso es muy hipotético, lo único que ocurrirá será que la Cámara de Senadores tendrá la opción de aprobar uno u otro texto, terminando así la etapa legislativa del proceso de formación de la ley.

3. Tampoco obsta a la solución en consulta el real o supuesto "espíritu" de la disposición contenida en el art. 331, ap. D, de la Constitución. Podría, en efecto, pensarse que la Constitución tuvo la intención de que el procedimiento de reforma fuera de carácter "semirrepresentativo", en el sentido en que la doctrina utiliza esa expresión, o sea requiriendo a la vez una

parte de "gobierno representativo" (la manifestación de voluntad del Poder Legislativo) y otra de "gobierno directo" (la sola "conformidad" del electorado, que sólo podría decir SI o NO a la fórmula votada por el Poder Legislativo). Si así fuera, esa intención se vería defraudada con el método en consulta, porque la parte "representativa" no sería una plena manifestación de voluntad, sino sólo el planteo de una disyuntiva que habría de ser decidida por la voluntad del electorado. Este no diría ya sólo sí o no, sino X o Y.

Pero esta objeción debe también rechazarse. Si tal hubiera sido la intención o el espíritu de la Constitución, sería inconcebible que hubiera previsto tal variedad de métodos de reforma constitucional, que pueden llevar a que se plebisciten simultáneamente dos, tres o más proyectos de reforma constitucional sobre un mismo punto. Uno o más iniciados por el diez por ciento de los ciudadanos (ap. A); uno o más proyectos "sustitutivos" formulados por la Asamblea General (párrafo 2º del ap. A); uno o más iniciados por los dos quintos de la Asamblea General (ap. B); por lo menos (si se acepta el criterio defendido en este dictamen) una ley constitucional (apartado D). En cuanto a los proyectos mencionados en primer y en tercer término, faltaría totalmente la etapa de "gobierno representativo", pues no habría deliberación alguna de un órgano representativo; y el plebiscito simultáneo convertiría también, y con indudable legitimidad constitucional, a la ratificación en una opción.

Por otra parte, si por algo pecara la fórmula aquí defendida, sería por exceso —y no por defecto— de carácter democrático; por aumentar, y no por reducir, el papel del electorado. Dentro de una Constitución según la cual "la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación" (art. 4), "todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación" (art. 77), y la soberanía de la Nación es "ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución" (art. 82), tal "pecado" pierde ese carácter. Es verdad que tales expresiones constitucionales no significan que la mayoría de los electores o de los ciudadanos pueda hacer cualquier cosa, manifestando su voluntad de cualquier manera, porque esas competencias se ejercen "del modo que más adelante se expresará" (art. 4) y "todo conforme a las reglas expresadas en la misma" Constitución (art. 82). Pero el procedimiento de reforma por leyes constitucionales está expresado en la Constitución, y el método en consulta no se aparta en un ápice de las reglas formuladas al respecto.

4. En realidad, el método en consulta no significará un "invento" nacional, sino que implicará la utilización, indirecta pero clara, del procedimiento de democracia semirrepresentativa o semidirecta llamado en doctrina "opción" (1), presentado a veces como un

(1) V. Maurice DUVERGER, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 6ème. éd., p. 227.

instituto autónomo y otras veces como una modalidad del referéndum. El procedimiento de la opción fue utilizado en materia constitucional en Francia, en el referéndum de 21 de octubre de 1945, que a través del voto simultáneo por sí o por no sobre dos cuestiones, permitió al electorado optar entre tres sistemas: retorno a la Constitución de 1875, Asamblea Constituyente soberana, Asamblea Constituyente con poderes limitados (2).

5. Debo hacer aun algunas precisiones:

a) La primera es que evidentemente esta solución no habría sido de recibo bajo el primer texto constitucional que previó el procedimiento de reforma por leyes constitucionales. Tal texto —el art. 284, ap. C, de la Constitución de 1934— establecía que "las Leyes Constitucionales... entrarán en vigencia inmediatamente despues de sancionadas por ambas Cámaras", aunque solo mantendrían su vigencia si así lo disponía la mayoría de votos emitidos en el referéndum que debía realizarse simultáneamente con la elección subsiguiente. En ese caso, una segunda ley constitucional derogaría a la primera, y ésta no sería ya sometida a referendun. Pero esta precisión no obliga a modificar en nada la solución defendida en este dictamen, pues al supeditarse la entrada en vigencia de las leyes constitucionales al *previo* resultado afirmativo del plebiscito (a partir de la Constitución de 1942), el sistema cambió radicalmente, aunque se mantuviera el nombre. El plebiscito dejó de ser una especie de condicion resolutoria para convertirse en elemento esencial del proceso de perfección de la reforma constitucional. Un cambio tan trascendental hace que sean inaplicables las consecuencias derivadas del primitivo carácter —mucho más definidamente legislativo— de este método de reforma.

b) La segunda es que —para evitar una incongruencia— habría que someter a votación de cada Cámara cada una de las leyes constitucionales proyecta-

das en sesiones distintas. En cuanto al aparente absurdo o falta de lógica de este método —y saliéndonos ya del plano jurídico, al menos en parte—, cabe contestar que en ciertos casos puede tener un hondo y sustancial significado político, en la más elevada acepción de este último vocablo. Significará, en efecto, plantear con honestidad y en forma clara al electorado la disyuntiva entre dos soluciones constitucionales para un mismo punto, que se reputa de importancia, y que se considera imposible comenzar a decidir en un sentido o en otro por los legisladores, sin conocer la voluntad del electorado inequívocamente expresada. Y para que pueda estar inequívocamente expresada, es necesario que tal expresión se haga separada del acto electoral, para que la personalidad de los candidatos, la influencia de los partidos, o el contenido de las diversas soluciones propuestas para los temas no constitucionales, no desvirtúen la decisión de cada elector sobre la reforma constitucional —o viceversa—. Con los procedimientos de los apartados A y B es sin duda posible la opción —pero no el plebiscito separado de la elección—.

c) La tercera es que la reglamentación del acto plebiscitario deberá aclarar expresamente que será nulo el voto emitido a la vez a favor de ambas leyes constitucionales. De otro modo, podría darse el absurdo de que se ratificaran simultáneamente reformas contradictorias, que por lo tanto se anularían recíprocamente por ser de coexistencia imposible, según lo resolvió la Corte Electoral el 16-IV-1941 con respecto a la Ley Constitucional de 30-XII-1936 y la Enmienda Constitucional de 24-II-1938, aprobadas ambas en el plebiscito de 28-III-1938 (3).

Alberto PÉREZ PÉREZ
Adscripto a la cátedra de Derecho
Internacional Público y aspirante
a adscripto a la de Derecho
Constitucional en la Universidad de
la República.

(2) DUVERGER, *op. cit.*, p. 227 y 458-459; Julien LA-FERRIERE, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2ème. éd., p. 893-895.

(3) Caso nº 12.727 de "Jurisprudencia Colección Abadie-Santos", t. 61, p. 904-905; PEREZ PEREZ, *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 concordada y anotada*, Montevideo 1967, p. 582-583.

