

LOS INSTITUTOS DE GOBIERNO DIRECTO EN URUGUAY

Prof. José Aníbal Cagnoni

I. Historia

La primera Constitución de la República, jurada el 18 de julio de 1830, consagró un Estado Republicano con un gobierno representativo puro; solo eran de elección directa los integrantes de la Cámara de Representantes, mientras que los miembros de la Cámara de Senadores eran elegidos por un Colegio de cada Departamento. Y ambas Cámaras reunidas elegían al ciudadano que con la denominación de Presidente de la República ejercía el Poder Ejecutivo.

Incluso la revisión de la Carta Constitucional surgió solo indirectamente del pueblo, ya que ella era obra de la Asamblea Legislativa —artículos 153 a 158— como también sucedía en el caso de querer variarse la forma constitucional de la República. En este caso especial, extraordinario, el pueblo elegía una Asamblea General («grande» según la denominaba la Constitución) delegando en ella la tarea (artículo 159).

En 1912 se produce la primera reforma constitucional, que recae específicamente en la reforma del procedimiento de reforma. Proviene de ella la consagración por primera vez de un instituto de gobierno directo, por cuanto establece que la reforma de la Constitución preparada por una Convención Nacional Constituyente, especialmente elegida por el pueblo al efecto, debe ser diferida al Cuerpo Electoral para su aprobación, *solo en cuyo caso queda consagrada la nueva Carta.*

(*) Este trabajo, escrito en octubre de 1995, ha sido publicado con el título de «*Las instituciones de democracia directa en Uruguay*» en la colección de fascículos denominada «Ensayos Americanos» editada por la FUNDACION AMERICA.

Con anterioridad, durante el año 1995 la Fundación publicó los siguientes fascículos:

«¿*Democracia representativa o democracia directa?*», Prof. BRUNO FREY (Zurich, Suiza); «*Los mecanismos de democracia directa en Venezuela*», y «*Los mecanismos de democracia directa en Bolivia*», ambos de MILAGROS MARAVI SUMAR; «*La Democracia directa en Estados Unidos: enseñanzas para América Latina*», Prof. MARTIN KRAUSE; «*Los mecanismos de democracia directa en el Perú*», MILAGROS MARAVI SUMAR; «*Los mecanismos de democracia directa en Brasil*», MARGARITA MOLTENI; y «*Los mecanismos de democracia directa en Colombia*», Prof. MARTIN KRAUSE.

La FUNDACION AMERICA es una institución sin fines de lucro cuyo objeto es la realización de actividades dirigidas a la capacitación política; su Presidente es el Prof. Martín Krause y su dirección es: C.C. 32 -1642-, San Isidro, Buenos Aires, República Argentina.

Así fue reformada la Carta de 1830 dando lugar a la Constitución de 1918. Y todas las constituciones uruguayas desde entonces exigen la directa sanción del Cuerpo Electoral. (Se trata de la institución del plebiscito, al que luego aludiremos.)

Precisamente es la Carta de 1918 la que consagra una nueva institución, el de la iniciativa popular, limitada al nivel local: 25% de los inscritos en la localidad tienen la facultad en asuntos de interés local y el Consejo de Administración —órgano ejecutivo local— debe considerar la iniciativa en el término de sesenta días (artículo 141).

La Constitución de 1934, manteniendo este último instrumento pero facilitándolo al rebajar a 15% el número de ciudadanos requerido para la iniciativa, también habilita a la ley para que pueda instituir el mecanismo de «referéndum en materia municipal» (artículo 265).

Y a su vez la Carta de 1952 habilita a la ley para instituir la iniciativa popular «en materia de Gobierno Departamental» (artículo 304).

II. La Constitución Nacional

La reforma sancionada por el Cuerpo Electoral el último domingo de noviembre de 1966, completó el cuadro de instituciones de gobierno directo al establecer el referéndum contra las leyes, a nivel nacional, y es asimismo consagrada en esta ocasión reformadora la iniciativa ante el Poder Legislativo.

El artículo 4° de la Constitución dispone:

«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».

En Uruguay el soberano no es el Estado sino la Nación; el ordenamiento jurídico tiene en ésta, en su expresión de voluntad, la fuente de legitimidad. Pero la propia Soberana, la Nación, se autolimita, en cuanto establece el «modo» de establecer sus «leyes», su Derecho, modo que no se expresa de cualquier manera sino de la fijada en la Constitución. Como el Pueblo no puede cambiar esos «modos» de expresión, la Soberanía, fuente de legitimidad en Uruguay, no radica en el Pueblo sino en la Nación.

En cuanto al ejercicio de la Soberanía, el artículo 82 dispone:

«(...) Su soberanía —la de la Nación— 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».

No solo el ejercicio indirecto —por los poderes representativos— sino también el ejercicio directo de la Soberanía por la Nación que es su titular y que lo realiza mediante la actuación del Cuerpo Electoral, están sujetos a las «reglas» constitucionales o «modos» de expresión como indica el artículo 4°.

III. Las instituciones de gobierno directo en la Constitución

Según el artículo 82 estas instituciones son la elección, la iniciativa y el referéndum.

La elección, en realidad, es un instituto propio del gobierno indirecto o representativo, por cuanto sin ella, sin la elección, no hay conferimiento a representantes o delegados del ejercicio del gobierno.

La elección es, precisamente, el instituto (o el paso) mediante el cual se sale del gobierno directo (el Soberano deja de gobernarse por sí y atribuye el ejercicio del gobierno a sus delegados).

Por ello conceptuaremos que la elección no es instituto de gobierno directo.

La iniciativa popular existe a nivel nacional «ante el Poder Legislativo» según el artículo 79 de la Constitución. Debe advertirse que no queda limitada a la materia legislativa, sino que siendo ante el Poder Legislativo incluye toda materia de competencia de este Poder.

También está consagrada a nivel nacional al establecerse como una de las vías de iniciación del trámite de reforma de la Constitución (artículo 331 literal «A» de la Carta) que exige un número equivalente al 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

También existe la iniciativa popular tanto en materia departamental ante la respectiva Junta Departamental, órgano legislativo y de control en el gobierno departamental, como en materia local ante la respectiva Junta Local.

El referéndum, de acuerdo al derecho positivo constitucional uruguayo, tiene naturaleza jurídica de «recurso»; así lo definen el artículo 304 de la Carta en redacción adoptada en la reforma de 1952: el «referéndum como recurso», y el artículo 79 incorporado en la reforma de 1966: «el recurso de referéndum contra...».

Entonces, no puede confundirse con el instituto de gobierno directo de igual denominación existente en los países de Europa y también en alguno de América, que tiene como efecto la ratificación de un proyecto normativo, generalmente de Constitución. En Uruguay —al ser indudablemente un recurso— el referéndum es un instrumento de control, exclusivamente de los actos legislativos, a nivel nacional o departamental.

A la iniciativa popular y al recurso del referéndum como institutos de gobierno directo, se añade en Uruguay el plebiscito.

El plebiscito es un acto de expresión de voluntad de la Nación a través del Cuerpo Electoral sancionatorio de una reforma constitucional (o, en su caso, reprobatorio de un proyecto de reforma de la Constitución).

En síntesis,

- * el plebiscito está consagrado como expresión de voluntad del Cuerpo Electoral nacional y es el acto final de todo procedimiento de reforma de la Constitución;
- * el referéndum es un recurso mediante el cual el Cuerpo Electoral puede dejar sin efecto parcial o totalmente un acto legislativo. Se trata de un recurso promovido, interpuesto y decidido por el Cuerpo Electoral Nacional en el caso de las leyes; o por la voluntad del Cuerpo Electoral Departamental en caso del Decreto con fuerza de ley en la jurisdicción departamental. En este último caso debe tenerse en cuenta que la Constitución emplea el vocablo «decreto» en forma equívoca por cuanto puede significar el indicado acto legislativo o un acto administrativo de la Junta, incluso, la ley reglamentaria (N° 9515) lo interpreta como «decreto o resolución». De hecho, cuando este recurso fue utilizado en Montevideo en un sonado caso que se comenta más adelante (el 22 de julio de 1951) el objeto era un acto jurídico muy especial: una disposición general (especie recién reconocida por el derecho positivo a través del decreto 500 de 1991 y mencionada antes por alguna doctrina).

- * La iniciativa popular se da en materia de reforma constitucional; ante el Poder Legislativo; en materia departamental y en materia local.

IV. Del ejercicio de los distintos institutos

La *iniciativa en materia de reforma constitucional y la decisión plebiscitaria* consecuente, sobre cuyo ejercicio existe una vasta experiencia por su reiterado ejercicio, no han presentado mayores problemas.

El artículo 331 literal A de la Constitución exige para aquella la presentación de un proyecto articulado suscrito al menos por el 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, ante el Presidente de la Asamblea General; debiendo las autoridades electorales verificar la autenticidad de la iniciativa en cuanto al número de ciudadanos realmente expresivos de la misma.

La decisión plebiscitaria se realiza mediante una hoja propia distinta a las hojas de votación para los cargos nacionales y departamentales pero en el mismo acto electoral, el último domingo de noviembre cada cinco años, si la iniciativa se presenta por lo menos con anterioridad de seis meses a la indicada fecha; si, en cambio se presenta dentro de ese plazo, la decisión se difiere para el siguiente acto electoral cinco años después (con lo cual pierde, naturalmente, sentido).

La decisión plebiscitaria será favorable si la mayoría absoluta de ciudadanos sufragantes votan pos «si», debiendo ser representativa del 35% del total de ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

La *iniciativa en asuntos de interés local o materia local*, instituida directamente por el artículo 305 de la Constitución que radica su titularidad en 15% de ciudadanos inscritos residentes en una «localidad o circunscripción» (concepto este último más amplio o extensivo), es regulada por el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal N° 9515 del 28 de octubre de 1935.

En él se dispone el ejercicio de la iniciativa ante la Junta Local, debiendo ésta considerarla y darle trámite ante «las autoridades competentes».

La escueta reglamentación no ha suscitado problemas por cuanto la anémica vida local no ha conducido a la utilización de este instrumento.

Mientras este instituto fue consagrado como una facultad o derecho a partir de 1918 de manera directa por la propia Constitución (artículo 141: «(...) tiene la facultad de tomar iniciativas...»); en la de 1934, artículo 266 «(...) tendrá el derecho de iniciativa...», y con igual texto en el artículo 263 de la de 1942, y artículos 305 en las de 1952 y actual), la *iniciativa popular en asuntos de interés departamental*, por el contrario, no surge directamente de la Constitución.

Recién la reforma de 1952 dispuso que la ley «podrá —facultativamente el legislador— «instituir» la iniciativa en materia de Gobierno Departamental. Este «derecho de iniciativa» había sido instituido por ley en ocasión de la sanción de la ley Orgánica Municipal de 1935, artículo 79.

La reglamentación legal dispone acordar el derecho al 15% de ciudadanos inscritos residentes en el respectivo departamento. Pone a cargo de la Junta Departamental el deber de pronunciarse sobre la iniciativa dentro del plazo de sesenta días, vencidos los cuales sin pronunciamiento o siendo el pronunciamiento negativo, o de rechazo de la iniciativa, por remisión a lo dispuesto en el artículo 76 de la misma ley, deberá deferirse

a la decisión del Cuerpo Electoral Departamental, que votará por «sí» o por «no» sobre ella, y su decisión «tendrá fuerza ejecutoria de inmediato».

Si bien el instituto no ha sido utilizado, la insinuación de hacerlo hecha pública no hace mucho tiempo por el ex Intendente Municipal de la Capital provocó encontradas opiniones, teniendo en cuenta fundamentalmente los efectos de su ejercicio que se acaban de mencionar. Algunos sostuvieron que la disposición de la Constitución de 1952 facultando a la ley para «instituir y reglamentar» la iniciativa, invalidaba su previa consagración operada por vía de ley diecisiete años antes. En contrario, se sostuvo la compatibilidad de la solución constitucional posterior con la disposición reglamentaria de nivel legal antecedente.

En cuanto a la *iniciativa popular ante el Poder Legislativo*, incorporada en la reforma de 1967, incluye como se dijo toda competencia propia de ese poder y no solo la iniciativa en materia de leyes, exceptuando en este caso las «que establezcan tributos» o los casos en que la iniciativa «sea privativa del Poder Ejecutivo».

Este instituto no ha sido reglamentado por ley tal como exige expresamente el precepto constitucional. Lo cual no impide su ejercicio, a pesar de que ello no ha sido intentado ya que de acuerdo al artículo 332 de la Carta:

«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».

El artículo 265 de la Constitución de 1934 dispuso que «la Ley... podrá instituir el *referéndum en materia municipal*». Así lo hizo al año siguiente la Ley Orgánica Municipal N° 9515 de 28 de octubre de 1935 en su sección IX, artículos 74 a 77.

El objeto del recurso es dejar «sin efecto un decreto o resolución de la Junta Departamental»; titulares del mismo son los ciudadanos inscritos en el departamento en número no inferior al quinto del total; el acto de referéndum deberá realizarse entre los 30 y los 60 días de interposición teniendo efectos suspensivos la presentación por los recurrentes, o, a solicitud de éstos, en la elección más próxima en cuyo caso la interposición no tendrá efectos suspensivos.

El 22 de julio de 1951 tuvo lugar la decisión del Cuerpo Electoral de la Capital referente a un recurso —votado favorablemente— interpuesto contra una disposición que aumentaba el precio del pasaje del transporte colectivo de pasajeros; y cinco meses después, el 16 de diciembre, el Cuerpo Electoral nacional sancionaba una nueva reforma constitucional en acto plebiscitario, que daba al instituto rango constitucional disponiendo que su reglamentación sea dictada por ley.

A este recurso de referéndum en materia municipal, el constituyente agregó en la reforma de 1966 el *recurso de referéndum contra las leyes* —excepto las que establezcan «tributos» y aquellas cuya iniciativa es privativa del Poder Ejecutivo— en el segundo inciso del artículo 79.

La titularidad del recurso se atribuye al 25% del total de inscritos habilitados para votar, una exigencia muy dura y, además, insólita en el derecho comparado, que representa la necesidad de reunir cerca de 600 000 voluntades; no obstante, el instituto ha tenido una singular acogida ciudadana al punto de haber sido ejercido dos veces en poco más de un quinquenio, si se cuenta desde la promulgación de la primera de las leyes

impugnadas —22 de diciembre de 1986— hasta la realización del acto de pronunciamiento sobre la ley de empresas públicas el 13 de diciembre de 1992.

La ley N° 15.848 declaró que había caducado la pretensión del Estado de castigar los delitos cometidos durante el régimen de facto por personal militar y policial; contra varios de sus artículos se levantó un movimiento impugnatorio que recogió firmas conformando un recurso presentado ante la Corte Electoral al filo del vencimiento del plazo de un año contado a partir de la promulgación de la Ley que fija la Constitución para su interposición.

Otro año —1988- insumió la verificación de la autenticidad de cada firma, en un clima de gran tensión. Quedando habilitado el pronunciamiento, éste se realizó el día 16 de abril de 1989, rechazándose el recurso y ratificándose por tanto los artículos impugnados.

Entretanto, el 20 de enero anterior se había promulgado la Ley N° 16.017 cuyos capítulos IV y V, artículos 30 a 45, reglamentaron el recurso de referéndum contra las leyes tal como lo había dispuesto el artículo 79 de la Constitución.

Como etapas del trámite debe ahora distinguirse la promoción del recurso y su interposición efectiva. Aquella exige la presentación de al menos el 5 por mil de inscritos habilitados para votar (actualmente ese significa aproximadamente 12 000 personas) dentro de los 180 días a partir del siguiente al de la promulgación de la ley que se pretende impugnar total o parcialmente. Una vez calificada la procedencia del recurso por la Corte Electoral, o en caso de no hacerlo dentro de los diez días hábiles siguientes a la promoción, aquélla convocará públicamente a la segunda etapa de adhesión por parte de los inscritos habilitados para votar. Si en una primera oportunidad no se alcanzare el 25% que exige la Constitución se hará una segunda convocatoria para el día en que venza el año siguiente a la promulgación de la Ley. Alcanzada la cifra para la interposición, se realizará «el acto de expresión de voluntad» o pronunciamiento decisorio: «sí» por la impugnación y «no» por el rechazo del recurso y mantenimiento de las normas impugnadas, considerándose en este segundo extremo los votos en blanco.

La ley dispuso que la interposición del recurso no tiene efecto suspensivo respecto de la ley recurrida.

Esta ley reglamentaria tuvo ocasión de aplicarse respecto de la impugnación de varios artículos de la Ley N° 16.211 del 1° de octubre de 1991 (conocida como de empresas públicas); promovido el recurso, el 5 de julio de 1992 se realizó el acto destinado a recoger la adhesión no alcanzándose en esta oportunidad el 25% de inscritos habilitados para votar, lo que sí aconteció en la segunda oportunidad el 1° de octubre siguiente. El pronunciamiento se efectuó finalmente el 13 de diciembre de 1992, quedando sin efecto los artículos impugnados al pronunciarse por «sí» la mayoría de los votantes.

V. Consideraciones finales

Una primera consideración, de carácter axiológico, consiste en advertir respecto de la armonía que guardan los institutos de gobierno directo establecidos en la Constitución con el principio rector que esta misma enuncia en el artículo 82 respecto al ejercicio de la soberanía.

En efecto, parece incontrovertible, por responder a la más genuina raigambre democrática, que en un tipo de gobierno mixto que combina el principio de

representatividad con el de la intervención directa e inmediata del soberano en su gobierno, la sanción de la Carta Constitucional debe siempre corresponder al soberano actuando por la expresión del Cuerpo Electoral Nacional a través del acto plebiscitario. Y, al mismo tiempo, que tenga también intervención preparatoria en una de las vías mediante las cuales se proyecta la reforma, en el caso de la iniciativa popular con una moderada exigencia de voluntades, el 10% de ciudadanos inscritos (actualmente unos 240.000).

Armónicamente proceden los institutos de corrección de disfunciones por parte de los órganos legislativos, el Poder Legislativo en el orden nacional y las Juntas Departamentales, en el departamental, esto es, los recursos de referéndum en ambos ámbitos.

Y, finalmente, acorde con el carácter de gobierno mixto, es indudable la procedencia también de la iniciativa: en materia de Constitución, ante el Poder Legislativo, en materia de Gobierno Departamental y local.

La segunda consideración es de carácter fáctico. En cuanto a la iniciativa en materia constitucional debe precisarse que históricamente, en general, ha venido encauzándose a través de los partidos políticos. Sin embargo, últimamente hay que anotar una práctica distinta: ha sido promovida por organizaciones sociales y sindicales, al margen y, a veces —confesa o inconfesadamente—, contra la posición de los partidos. Así debe señalarse la reforma de 1989 que fijó criterio y oportunidad para la revaluación de jubilaciones y pensiones (agregado al artículo 67), y la de 1994 que mandó anular disposiciones legales en materia de previsión social (disposición transitoria) a lo que debe agregarse en esta última oportunidad la iniciativa —rechazada plebiscitariamente— que tendía a establecer montos presupuestales obligatorios para la enseñanza pública.

En cuanto a la decisión plebiscitaria en materia constitucional, debe tenerse presente cómo el Cuerpo Electoral se ha manejado con independencia, sea de las presiones del régimen imperante (decisión del 30 de noviembre de 1980 rechazando la reforma planteada por el gobierno militar de la época), sea de los partidos políticos (decisión del 28 de agosto de 1994 rechazando la reforma planteada y apoyada por éstos).

En cambio, no ha tenido prácticamente aplicación el instituto de la iniciativa popular en materia departamental, local y ante el Poder Legislativo.

Finalmente, como quedó expresado, el ejercicio del recurso de referéndum contra las leyes, de relativa reciente consagración (1967), ha tenido importante aplicación pese a la grave dificultad que representa la exigencia constitucional de nada menos que la adhesión equivalente a la cuarta parte del electorado para su interposición.

La última consideración guarda relación con la precedente. La independencia del electorado con relación a los partidos (plebiscito del 28 de agosto de 1994), las iniciativas de reforma constitucional y la orientación plebiscitaria acorde con ellas, patrocinadas por organizaciones sociales y con objetivos de reforma socio-económicos y no político-institucionales (decisiones plebiscitarias de 1989 y 1994), y, en fin, la posibilidad de recurrir contra las leyes corrigiendo los criterios de los órganos representativos, han sido y son, ciertamente, elementos revulsivos del sistema político.

Pero, contrariamente a lo que se ha podido insinuar con cierta alarma que constituya un peligro para la democracia (sobre todo su utilización respecto del recurso de referéndum contra las leyes), los institutos de gobierno directo son, precisamente, ratificatorios de ella. La aceleración del tiempo histórico hace que la pura

representatividad distorsione el estado de opinión que debe significar; nada más acorde entonces con la representación democrática que la voz directa de los gobernados.

Esta afirmación es válida en sí, como fuente de legitimidad de la participación de los gobernados en el gobierno. Y es también fuente de legalidad —que se agrega a la razón anterior— la circunstancia que no puede olvidarse que la Constitución en el artículo 82 consagra en Uruguay el gobierno semirrepresentativo en el que coinciden por igual completándose recíprocamente el ejercicio directo y el ejercicio indirecto de la soberanía, ambos sometidos, también por igual, a las propias reglas de la Constitución.

Solo que *si se acepta*, como debe aceptarse, la actuación de los poderes representativos, *debe aceptarse*, con idéntica lealtad democrática, la actuación soberana mediante la expresión del Cuerpo Electoral cuando lo hace por los institutos, en las ocasiones, respecto de los temas y con los efectos que las reglas constitucionales enmarcan.