

REFERÉNDUM LEGISLATIVO Y CONSTITUCIONAL EN EL URUGUAY

Miguel Angel Semino

El derecho constitucional uruguayo consagra diversos institutos de la denominada «con mayor o menor felicidad y acierto» «democracia directa» o «gobierno directo». Estos son los siguientes:

- 1) referéndum contra las leyes;
- 2) referéndum contra los decretos (ordenanzas) municipales;
- 3) referéndum de ratificación constitucional (también llamado «plebiscito»), y aquí aprovecho para señalar que, en nuestro derecho constitucional, no existen diferencias conceptuales válidas entre ambos institutos;
- 4) iniciativa popular legislativa;
- 5) iniciativa popular municipal y
- 6) iniciativa popular constitucional.

De acuerdo al programa establecido, me tocará ocuparme del referéndum contra las leyes y del referéndum de ratificación constitucional, exclusivamente. Aún así, y por obvias razones de tiempo disponible sólo podré comentar parcialmente algunos aspectos de los mencionados institutos: los que, en mi opinión, estimo que puedan resultar más interesantes y fundamentales para un público extranjero.

II

Comenzaré citando las disposiciones constitucionales que regulan el referéndum legislativo, que es el primero que trataré. El artículo 82 reza: «La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y *referéndum* e indirectamente por los poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma».

A su vez, el inciso segundo del artículo 79 dispone: «El veinticinco por ciento del total de inscritos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el *recurso de referéndum* contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara».

III

Analizando nuestro texto constitucional podemos, desde ya, señalar algunos rasgos específicos del instituto:

1) Es un instrumento para que la Nación ejerza directamente su soberanía a través del Cuerpo Electoral. En otras palabras, es un derecho, una potestad de la ciudadanía y no de las autoridades. Además, es un «recurso», es decir, un instrumento para impugnar o cuestionar una ley vigente.

2) Es de carácter preceptivo, vale decir que

sus efectos son vinculantes u obligatorios. Se opone así al de carácter consultivo -que es una suerte de encuesta oficial de opinión pública- previsto, por ejemplo, en la Constitución española (artículo 92).

3) Con dos únicas excepciones todas las leyes pueden ser sometidas a referéndum. La primera excepción apunta a las normas de naturaleza tributaria, por razones fácilmente comprensibles. La segunda requiere una breve explicación: en nuestro derecho son leyes cuya iniciativa privativa pertenece al Poder Ejecutivo: las de presupuesto, las que conceden exoneraciones tributarias y fijan salarios mínimos, las que crean empleos y establecen causales y aumento jubilatorios y, por último, las declaradas «de urgente consideración» para su trámite parlamentario.

4) Ninguno de los que la Constitución califica de Poderes representativos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) está jurídicamente habilitado para convocar un referéndum legislativo. Solamente puede hacerlo el Cuerpo Electoral cumpliendo dos requisitos ineludibles y que reiteraremos de inmediato:

5) El primer requisito es de orden numérico o cuantitativo: el 25% de los inscritos en el Registro Electoral (en el momento actual alrededor de 600.000 ciudadanos) debe de manifestar fehacientemente su voluntad de interponer el recurso de referéndum contra determinada ley en su totalidad o contra algunos de sus artículos. El segundo requisito es de orden temporal: el recurso habrá de ser deducido dentro del año calendario que empieza a correr al día siguiente de la promulgación de la ley cuestionada. Si así no se procede el paso inexorable del tiempo producirá la caducidad del derecho.

6) El control de la regularidad jurídica -formal y substancial- del referéndum, como, por lo demás, de todos los actos y procedimientos electorales, está a cargo de un tribunal que, entre nosotros, se denomina «Corte Electoral» (artículos 322 a 328 de la Constitución) y que es garantía de competencia técnica y de imparcialidad política. No en balde, en reciente encuesta sobre la credibilidad de sus elecciones realizada en doce países latinoamericanos, el mío era -de lejos- el que más confianza tenía en las mismas.

IV

Deliberadamente, en esta rápida caracterización que estoy haciendo de nuestro referéndum legislativo, he dejado hasta el momento de lado toda mención acerca de si es constitutivo, derogatorio o anulatorio. Lo he hecho porque este es un tema altamente polémico - al menos en mi país - y de enormes consecuencias fácticas. Por ello, me permito creer que vale la pena hacer un capítulo aparte con el tema para señalar, brevemente, cómo se planteó en el Uruguay e problema suscitado por la ley No. 15848 del 22 de diciembre de 1986 que, en la práctica, consagró una amnistía para los militares y policías presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos durante el gobierno «de facto». Esta ley fue impugnada de acuerdo al texto constitucional antes citado.

1) El referéndum legislativo en mi país carece de naturaleza constitutiva sobre la ley: es un simple recurso contra ella. Aparte del tenor literal del texto, cabe recordar que nuestro sistema de gobierno es, esencialmente «representativo», aunque admite institutos propios del gobierno «directo» (lo que lo

transforma en «semirrepresentativo»). El pueblo no ejerce, en principio, la función legislativa. Las leyes adquieren total vigencia -se perfeccionan- no bien son promulgadas según lo dispone la Constitución (Sección VII). Al mismo tiempo que entran en vigencia comienzan a producir efectos jurídicos legítimos. Por el contrario, en el sistema suizo la función legislativa es compartida entre el Parlamento y el pueblo. Ninguna ley federal aprobada por el Poder Legislativo adquiere vigencia y produce efectos si no ha recibido la aprobación expresa o tácita del Cuerpo Electoral (artículo 89 de la Constitución suiza). La aprobación expresa ocurre cuando se convoca a referéndum y el pueblo vota afirmativamente. Hay aprobación tácita cuando vence el plazo establecido y los interesados (ciudadanos o cantones) no han solicitado la consulta popular.

2) Resulta de toda evidencia que los efectos de una votación negativa no pueden ser los mismos en el sistema uruguayo (semirepresentativo) y en el suizo (semidirecto). En este último una votación negativa implica que la ley en (en realidad, «proyecto de ley») se considera inexistente, nula, no nacida. En el caso uruguayo, la votación negativa fulmina una norma plenamente vigente y que está produciendo efectos desde su promulgación. Sobre esto no cabe la menor duda. Ahora bien ¿qué alcance tiene la mencionada votación negativa sobre esa ley vigente? ¿la deroga (hacia el futuro) o la anula (hacia el pasado)? Es éste el «quid» del asunto que ha merecido una erudita y apasionada discusión en la cátedra, la prensa y el Parlamento. Puedo dar fe de mis afirmaciones porque las circunstancias quisieron que tuviera que encabezar la batalla jurídica a favor de la constitucionalidad de la ley No. 15848 (batalla ganada) y del efecto

derogatorio del referéndum negativo (batalla por ganarse). Digo que esta última todavía no se ganó porque el referéndum del 16 de abril de 1989 el pueblo confirmó la ley de amnistía y, entonces, la discusión académica ya no tenía sentido. Pero ¿qué hubiera pasado si el resultado del referéndum hubiese sido diferente?

3) En forma harto sintética plantearé algunos de los argumentos que me llevan a sostener el efecto derogatorio de un referéndum no confirmativo. Para los interesados en un estudio más profundo de este problema - susceptible de presentarse en cualquier país donde la Constitución no aclare cuáles son las consecuencias de la aplicación del referéndum - me permito recomendar la lectura del libro publicado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos humanos y que se titula: «El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989». Remitiéndome a esa lectura como complemento, mis razones son, básicamente, las siguientes:

a) La situación que se deriva de la abrogación de una ley a causa del resultado de un referéndum es esencialmente similar a la ofrecida cuando una ley posterior deroga a una anterior;

b) El principio general en materia de derogación de leyes establece que la derogación supone la extinción, para el futuro, de la ley anterior;

c) Esta posición es la única respetuosa de los legítimos derechos adquiridos durante la vigencia de la ley derogada (digamos a título de ejemplo: la ley derogada estableció una nueva causal de divorcio y hubo gente que disolvió su vínculo conyugal y contrajo nuevo matrimonio, del que nacieron hijos. Efectuado el referéndum ¿los nuevamente

casados se convierten en bigamos? ¿sus hijos se vuelven ilegítimos? ¿el matrimonio disuelto renace? etc.);

d) En nuestro derecho el fallo de la Suprema Corte que declara la inconstitucionalidad de una ley se aplica exclusivamente al caso de autos: la ley no se deroga ni se anula. Si en un caso tan grave como el de la inconstitucionalidad la ley queda vigente, salvo para los sujetos procesales, no es lógico sostener que una impugnación mediante referéndum finalice con la anulación de la ley - «ex tunc» - máxime cuando el recurso puede interponerse también por razones de oportunidad o conveniencia (es decir, razones no jurídicas).

4) La ley que reglamentó el referéndum legislativo (de 20 de enero de 1989) no se pronunció sobre el punto que estoy exponiendo. Las pasiones políticas estaban muy agitadas, no pudo llegarse a un consenso y no se quiso resolver el tema por simple votación mayoritaria. Pero ya hemos tenido otro referéndum (este sí con resultado desaprobatario) en diciembre del año pasado y se divisan más en el horizonte político nacional. Inexorablemente, habrá que establecer con claridad que - como lo indica la lógica jurídica, el sentido común y la equidad - el efecto de un referéndum legislativo no aprobatorio es solamente «ex nunc», para el futuro (derogatorio y no anulatorio).

V

Comentaré ahora - en forma muy genérica - el referéndum de ratificación constitucional instituido por el artículo 331 de nuestra Carta, que también es denominado por ella «plebiscito». Este método de aprobación de una reforma, total o parcial, de la Constitución

aparece entre nosotros con la ley del 28 de agosto de 1912 y es aplicado en la práctica por primera vez el 25 de noviembre de 1917, en cuya fecha la ciudadanía dio su consentimiento a nuestra segunda Constitución, vigente a partir de 1918.

De acuerdo al derecho positivo uruguayo hay cuatro procedimientos para reformar la «lex fundamentalis». Los sintetizo a continuación:

- a) por iniciativa popular (10% de los ciudadanos presenta un proyecto articulado. El Parlamento, a su vez, podrá formular proyectos substitutivos);
- b) por iniciativa parlamentaria de 2/5 de la Asamblea General (reunión conjunta de las dos cámaras);
- c) por decisión de una Convención Nacional Constituyente que debe pronunciarse sobre proyectos presentados por los legisladores, el Poder Ejecutivo o sus propios miembros. Pueden aprobarse varios proyectos de reforma o uno solo;
- d) por iniciativa parlamentaria («leyes constitucionales») aprobadas por 2/3 del total de componentes de cada cámara por separado.

En todos los casos referidos habrá que convocar a una consulta popular para que la ciudadanía pronuncie su última -y definitiva- palabra ¿Por qué? Simplemente, porque así lo manda la Constitución: Podría no mandarlo, como no lo mandaba nuestra primera Carta (la de 1830) y tantas otras que rigen o han regido en este mundo.

Quiero significar con esto que el requisito de ratificación mediante un referéndum o plebiscito - de carácter obviamente constitutivo, en este caso - no es dogmáticamente necesario desde el ángulo del principismo democrático y de la conveniencia

política, que son conceptos afines con el de legitimidad y no con el de legalidad formal.

De cualquier modo, en su concreción práctica, el referéndum implica una votación (por «Si» o por «No») sobre un proyecto orgánico de reforma constitucional, total o parcial. Puede ocurrir - y así consta en nuestros anales electorales - que se sometan a juicio de la ciudadanía varios proyectos reformistas (por ejemplo, en 1966). Esto puede dificultar que se obtenga una clara mayoría a favor de unos u otros - que quizás difieran en pocos temas -, pero la solución al problema es de índole política y no jurídica.

VI

Por último y para terminar, creo del caso formular un juicio valorativo sobre nuestro sistema de democracia semirepresentativa, que encuentra en el referéndum su prenda más notable. La modalidad de aprobación constitucional es la que cuenta con una opinión sin duda unánime a su favor. La misma está avalada por una ya larga práctica, por haber contribuido de manera decisiva a precipitar el fin de la dictadura castrense que ensombreció una centenaria tradición de gobiernos civiles y por su contenido de innegable autenticidad democrática: la Nación es titular de la soberanía y sujeto del poder constituyente (artículo 4, 82 y 331 de la Constitución).

Respecto al referéndum legislativo mi opinión es también positiva, pero requiere algunas puntualizaciones que siempre realizo: Nuestro régimen de gobierno - ya lo dije - es esencialmente del tipo «representativo», con agregados de democracia directa - el referéndum, por ejemplo - por lo que cabe también clasificarlo como

«semirepresentativo». Pero aún así, subasamento doctrinario es diferente del que sustenta al llamado gobierno «directo», suponiendo que este tipo exista o haya existido en forma pura a lo largo de la historia (que no es así). Por tanto no estimo conveniente ni prudente que las leyes, particularmente en asuntos altamente especializados, se vean fácilmente expuestas a una posible derogación utilizando el referéndum por motivos a veces estrictamente partidistas o demagógicos. Por ejemplo, cuando el Parlamento de mi país, en la primera década de este siglo, aprobó la ley de divorcio o la abolición de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales, quizás hubiese visto su obra demolida por un referéndum popular, de haberlo habido en esa época. Y, ante la historia ¿quién hubiera tenido razón..?

En definitiva. Estoy por conservar el referéndum - limitando a seis meses el plazo de caducidad - pero no por extender su radio de acción ni por disminuir el porcentaje de voluntades requeridas (25% del Cuerpo Electoral) para interponerlo: una excesiva facilidad de convocatoria podría desvirtuar su legítima filiación democrática y transformarlo en un instrumento de agitación política y de desestabilización institucional.

ANEXO

Constitución de la República Oriental del Uruguay

ARTICULO 331. La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico

Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular en la elección más inmediata.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por «Si» la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurren a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscritos en el Registro Cívico Nacional.

C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre

las demás que puedan presentarse ante la Convención.

El número de convencionales será doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma.

Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.

Los votantes se expresarán por «Sí» o por «No» y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o

varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

En los casos de los apartados A) y B) sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieren sido presentados con seis meses de anticipación - por lo menos - a la fecha de aquéllas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobará la Asamblea General en el primero de dicho caso.

Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes.

D) La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, exprese su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.

E) Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documentos separados y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos,

al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria.