

II CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA DIRECTA

¿Hacia dónde va la democracia en América Latina?



Organizada por

Center for Research on Direct Democracy (C2D), Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCiP), Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (UdeLaR), Universidad Católica (UC), Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

www.dd-la.ch



“El caso de Uruguay: Las luchas por limitar el poder y ampliar la participación ciudadana y las influencias del modelo suizo”

***Rodolfo Gonzalez Rissotto
Ministro de la Corte Electoral de Uruguay***

SEMINARIO
“HACIA DONDE VA LA DEMOCRACIA EN
AMÉRICA LATINA”

MESA N° 1; TRADUCCIÓN Y NUEVOS RETOS DE LA
DEMOCRACIA DIRECTA: LAS EXPERIENCIAS DE
SUIZA Y URUGUAY

Exposición del Ministro de la Corte Electoral de Uruguay Rodolfo González Rissotto en Montevideo, el 20 de octubre de 2008.

EL CASO DE URUGUAY

Las luchas por limitar el poder y ampliar la
participación ciudadana y las influencias del modelo
suizo

I.- Introducción al tema

Uruguay es uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en desarrollar instituciones que buscaron limitar el poder del gobierno y asegurar una participación de los partidos políticos en el quehacer gubernamental. Simultáneamente, se ha caracterizado por la creación y empleo de los institutos de democracia directa.

Desde fines del siglo XIX, y en particular, durante los tres primeros lustros del siglo XX, se planteó la cuestión de qué medidas deberían adoptarse como la mejor forma o modalidad de ejercer el

control del poder, y a la vez poner fin a las luchas políticas que frecuentemente tomaban la forma de guerra civil.

En una primera etapa se buscó limitar la concentración del poder en manos del Presidente de la República y para ello se esbozaron diversas soluciones jurídicas y empíricas para poder concretar esa aspiración, como veremos.

Paralelamente, a comienzos del siglo XX comenzaron a introducirse los Institutos de Democracia Directa, como una forma de ampliar la participación ciudadana y complementar la democracia representativa.

En ese proceso procuraremos establecer una vinculación directa y la influencia que ejercieron las instituciones y organización política suiza en el proceso de desenvolvimiento del Uruguay.

II.- Influencia de las instituciones de Suiza en la organización política y constitucional del Uruguay

En este proceso es posible advertir la influencia que ejercieron en el país, las medidas modernizadoras y democratizadoras que se adoptaron en la Confederación Suiza.

Señalaremos brevemente que desde la confederación de estados suizos, con una débil articulación y muy fragmentada, tras la Revolución Helvética y la fugaz dominación francesa, se promulgó una nueva Constitución, que creó una República, una e indivisible. Participando de los principios de la revolución francesa se afiliaba a la teoría de la soberanía popular, y organizaba como en la I. República Francesa, de la época, un Directorio de integración colegiado compuesto por 5 miembros.

Numerosos conflictos tuvieron lugar entre 1800 y 1802 tras la salida de los franceses que llevaron a la guerra civil, lo que provocó que las fuerzas de Napoleón, retornaron casi de inmediato y en 1803 se aprobó una nueva constitución llamada "Acta de Mediación", que buscaba una salida de conciliación a los dos bandos en lucha, los

unitarios partidarios de la centralización y los federales, simpatizantes de retornar a la soberanía particular de los cantones.

La caída de Napoleón provocó el fin del período de la conciliación en Suiza y el Congreso de Viena en 1815, en su afán restaurador, volvió a restablecer como una confederación de Estados. No obstante ello, era evidente las crecientes aspiraciones populares de convertir a esos estados en un país, sobre la base del sentimiento nacional y las necesidades económicas y comerciales. Tras el empuje de los movimientos liberales en Europa en 1848, que también dejó su huella en Suiza, se reformó la Carta de 1815, dando lugar a la Constitución Federal de 1848. La misma, marcó un cambio institucional reconociendo el derecho de las mayorías a gobernar, pero consagrando una porción importante de poder a las minorías y resguardando sus derechos, a la vez que consagraba el referéndum obligatorio para las reformas constitucionales. Dice Fahrni (1995: 74) que *“La nueva Constitución Federal, que entró en vigor en 1848, garantizaba numerosos derechos civiles, [.....] pero también tenía en cuenta a los vencidos, pues mantenía en amplia medida la soberanía cantonal”*. Así fue que durante más de cuatro décadas los 7 puestos en el Consejo Federal, órgano ejecutivo, estuvieron integrados exclusivamente por miembros del Partido Liberal.

El crecimiento de las corrientes democráticas llevó a incrementar los reclamos en pos de modificar la Constitución de 1848.

Ese proceso democratizador se profundizó cuando se sancionó la Constitución de 1874, por el cual un número determinado de ciudadanos que fue variando a lo largo del tiempo, u 8 Cantones podían reclamar que una ley que fuera votada por el Parlamento pudiera ser sometida a la consideración y decisión popular.

Así se registró al decir de Fahrni (1995: 87) *“El paso de la democracia representativa a la democracia semidirecta moderna, en la cual, gracias al referéndum, toda ley puede ser sometida al*

escrutinio popular previa recogida de las firmas necesarias, constituye uno de los grandes sesgos de la historia de Suiza”.

Complementando el proceso de creación de institutos de democracia directa en Suiza, la iniciativa popular a partir de 1891 fue introducida a nivel federal. La misma prevé el proceso de que un determinado número de ciudadanos puedan participar en la elaboración de un proyecto de ley en materia tanto legislativa como constitucional.

III.- El proceso de limitar el poder a través de formas de coparticipación: las modalidades y el Colegiado en Uruguay

La paz del 6 de abril de 1872 que había puesto fin a la Revolución de las Lanzas, impulsada por el partido blanco, marcó un hito fundamental en el proceso institucional de la República, pues en la medida en que dio comienzo a una etapa de coparticipación reconoció en los hechos la existencia de partidos políticos que durante muchos años habían sido desconocidos y negados.

La fórmula de la pacificación en 1872, al consagrar en los hechos un sistema de representación política (no proporcional), si bien se apartaba de las normas constitucionales y legales, exhibía un realismo importante, a la vez que permitía señalar el advenimiento de todos los sectores no oficialista daba lugar a la llegada a nuevas y fecundas formas de convivencia partidaria.

La coparticipación impuesta en los hechos a partir de 1872, aunque en alguna oportunidad fuera sustituida por el dominio de un partido sobre el resto de la sociedad, ya no pudo ser eliminada como deseo y aspiración popular de vastos sectores de uruguayos.

La inicial política de coparticipación fue dejada de lado tras el ascenso del militarismo al poder (1875-1886) y luego cuando tuvo

lugar la transición (1886-1890), tras el fortalecimiento del poder estatal y del presidencialismo, fue sustituida por una política de "influencia directriz" por la cual el gobierno utilizaba todos los mecanismos del poder a su alcance para lograr imponer a sus candidatos en elecciones fraudulentas.

Ello provocó una creciente reacción popular contra esa política y en marzo de 1897 el Partido Nacional (o Blanco) se levantó en armas, para poner fin a esa una política exclusivista y excluyente. Se procuraba que se abandonara esas prácticas de coacción, fraude, y de exclusión para los demás partidos políticos y de los ciudadanos que no comulgaban con el gobierno. En esencia buscaba que se llevase adelante una política nacional inclusiva donde se tuvieran en cuenta a todos los partidos políticos. Si bien el instrumento era la guerra civil, lo que se procuraba era la modernización de la vida política en el país, y establecer definitivamente un régimen de garantías electorales y cívicas para que las elecciones no fueran un proceso fraudulento que ponía en cuestión la democracia como sistema electoral, político y de vida.

La Revolución de 1897 obligó al gobierno en septiembre de ese año a firmar un nuevo pacto que consagró la mayoría de las aspiraciones de los revolucionarios, que básicamente permitía la representación legal de las minorías. El Pacto de La Cruz, restableció la coparticipación e inauguró un breve período de paz, que pareció quebrarse, luego de asumir José Batlle y Ordóñez la presidencia el 1° de marzo de 1903, y que tras un breve alzamiento se restableció con la firma de un nuevo pacto, conocido como el de Nico Pérez (marzo de 1903).

El caudillo de la revolución, Aparicio Saravia buscaba, como bien lo dice Corbo (2002: 8/9): *"sentar las bases y consolidar en la opinión la convivencia de los partidos en las instituciones de la República; abrir camino a la representación de las minorías hasta entonces excluidas del accionar gubernativo e impulsar las reformas*

electorales para consagrar las libertades públicas y la pureza del sufragio...". Esa idea de alcance nacional y los principios por los que luchó y murió en 1904 terminaron imponiéndose unos pocos años después, en menos de tres lustros, cuando se aprobó la Constitución de 1919.

En esa situación de inquietudes e incertidumbre, un grupo de socios del Ateneo de Montevideo, institución fundada sobre las bases del libre pensamiento y siempre proclive a colaborar en la solución de los grandes problemas nacionales, propició en mayo de 1903, la realización del Congreso Revisionista de la Constitución de la República. En éste, se analizaron las principales cuestiones que reclamaban una solución urgente, tales como la necesidad de impulsar una reforma constitución y consiguientemente fijar los procedimientos a seguir para su concreción; el problema de la coparticipación; la cuestión de las garantías cívicas y electorales, la limitación de las excesivas facultades del Poder Ejecutivo y el consecuente fortalecimiento de las atribuciones del Poder Legislativo; el establecimiento de las autonomías municipales como forma eficaz de proceder a la descentralización política y administrativa; y finalmente la forma de gobierno aconsejada para lograr la pacificación del país, en la que se manejaron tres opciones un presidencialismo atenuado, un parlamentarismo europeo y el sistema colegiado suizo.

En ese ámbito el 18 de mayo de 1903 el Dr. Martín Aguirre pronunció un discurso de fundamental importancia, porque planteó la fórmula de gobierno colegiado suiza. Mediante ésta, procuraba dar satisfacción a algunos de los graves problemas, los que estarían contemplados en esta nueva fórmula: que por un lado, introduciría limitaciones a los omnímodos poderes de que disponía el Ejecutivo y por otro lado, con la eliminación de la Presidencia de la República, se evitaría la aparición de ambiciosos que pretendieran perpetuarse en

el poder, y como finalidad fundamental, la de implantar definitivamente la coparticipación.

En efecto, preveía que el colegiado se integraría con representantes de las principales fuerzas políticas del país, en el Poder Ejecutivo, de modo de asegurar la presencia de las dos principales fuerzas políticas en la conducción nacional. El Poder Ejecutivo Colegiado estaría compuesto de seis ejecutivos nombrados por el sistema de voto incompleto, para legalizar la situación política y dar una amplia satisfacción al deseo casi unánime del país de establecer sobre bases amplias el régimen de coparticipación.

Justamente en el discurso que pronunció en el Ateneo de Montevideo, abogaba por la solución del Colegiado, para llevar tranquilidad y asegurar una era de paz y tolerancia, como había ocurrido en Suiza, de donde aclaraba que extraía el modelo institucional. Sin embargo, en ese momento la mayoría de los participantes de este Congreso se manifestaron contrarios a tan radical transformación del Poder Ejecutivo.

Aquí se puede advertir en un primer aspecto, la influencia que ejerció en el país el modelo suizo de Colegiado, como fórmula idónea para limitar el poder del gobierno y asegurar el contralor por los demás partidos políticos la actuación gubernamental, y en un segundo aspecto, implantar la coparticipación para terminar con una era de guerras civiles.

Sin embargo, una nueva guerra civil estalló en 1904 que culminó con la muerte del conductor del nacionalismo y ello marcó un retroceso en el proceso de modernización política. Tal vez a muchos, pudo parecerles que se abría una larga etapa de exclusivismo político, con la entronización del partido Colorado no sólo en dominante, sino casi en el partido del Estado, ya que evidentemente, Batlle y Ordóñez estaba tratando de construir un nuevo régimen basado en el predominio tanto personal como partidista, sin tener en cuenta la opinión de la ciudadanía de otras ideas y concepciones, a las que se

le pretendía negar el derecho a decidir acerca de cual debería ser su destino.

En marzo de 1913 José Batlle y Ordóñez dio a publicidad sus "Apuntes" acerca de un proyecto de reforma constitucional que tendía a estructurar un Poder Ejecutivo Colegiado, con indicaciones sobre su posible integración, organización y funcionamiento. El intento de establecer un Poder Ejecutivo Colegiado, habla a las claras de proyecto excluyente para con otras fuerzas políticas, y de hegemonía partidaria, porque en él, para poder acceder al gobierno la oposición debería haber ganado cinco elecciones consecutivas, sin ninguna clase de garantías electorales.

La única similitud con la propuesta del Dr. Martín Aguirre era la forma de gobierno colegiada. En cuanto a todos los demás aspectos, diferían notablemente. El Dr. Aguirre concebía el Colegiado como forma de implantar la coparticipación, en tanto que Batlle y Ordóñez lo hacía como forma de asegurar la realización de una política de partido que excluyese a los demás partidos políticos del ejercicio de la función gubernamental. Aguirre acompañaba esta propuesta con una limitación de las excesivas facultades del Poder Ejecutivo y por ello tendía a fortalecer al Parlamento; mientras que Batlle y Ordóñez, proponía un aumento de las atribuciones ya poderosas que gozaba el Poder Ejecutivo frente al Legislativo.

La propuesta del Presidente José Batlle y Ordóñez provocó una división en el partido de gobierno y alertó a todas las fuerzas de oposición quienes se aprestaron a enfrentar el proyecto continuista. Lo primero que se consiguió fue detener el proyecto de reforma constitucional, por parte de legisladores del propio partido de gobierno.

La polémica que se desató sobre las ideas colegialistas y concretamente el proyecto presentado por Batlle y Ordóñez fue de gran intensidad y se extendió por todo el país.

Tras trabajosas negociaciones para la convocatoria a la Convención Nacional Constituyente, se aprobaron las disposiciones legales que introducían importantes mejoras y garantías electorales.

El 30 de julio de 1916 se realizaron las elecciones con el resultado del triunfo de la oposición anticolegialista. En octubre de ese año se instaló la Convención Nacional Constituyente y tras varios intentos frustrados se llegó a un acuerdo entre los principales partidos políticos. El Pacto Constitucional o "Pacto de los 8", permitió la concreción parcial de las ideas colegialistas. La solución fue presentada por el Dr. Duvimioso Terra, que planteó proceder a dividir el Poder Ejecutivo en dos ramas o poderes: el Ejecutivo y el Administrador.

Fue así, como se arribó a la solución institucional por la que la Constitución que entró a regir en 1919 consagró la división del Poder Ejecutivo en dos ramas, por un lado se mantuvo la Presidencia de la República que conservó algunas competencias y por otro lado, se creó el Consejo Nacional de Administración, que tendría a su cargo las funciones esencialmente administrativas, que se correspondían con las funciones secundarias del Estado. Éste era un órgano colegiado integrado por 9 miembros, que se renovarían por tercios, mediante el sistema de lista incompleta, correspondiendo dos cargos al partido triunfante en las elecciones y un cargo al partido de la minoría. No podían ser reelectos sin que mediara un bienio entre su cese y la elección.

La forma colegiada de gobierno era adoptada también en la organización municipal o departamental de la siguiente manera: se creaba un Consejo de Administración con funciones ejecutivas y una Asamblea Deliberativa.

El historiador Pablo Blanco Acevedo en sus Estudios Constitucionales, señalaba que *"La fórmula hallada para resolver el porfiado pleito de la organización del Poder Ejecutivo representó en el caldeado medio de la época, y aún en los años subsiguientes, un*

factor de tranquilidad y de paz. Fue, acaso el mérito mayor de aquella Constitución. En una época próxima todavía, el largo período de revueltas, motines y asonadas, señaladas, casi sin interrupción desde 1880 a 1910, la realidad de constituir un organismo como el Consejo Nacional, integrado con representantes de los dos partidos que durante tanto tiempo habían librado su primacía al triunfo de las armas, fue una forma eficaz de entendimiento mutuo, de pacificación general, de armonía, que debería repercutir favorablemente en el progreso y desarrollo del país. Llenó, pues, aquella Carta [la de 1919] una alta misión y fue la de servir de etapa intermedia, de puente entre dos épocas, una de agitaciones y turbulencias, interrumpida frecuentemente con las conspiraciones y guerras civiles, la otra de tranquilidad, de progreso cívico, de honradez administrativa y verdad electoral, que hizo escuela y formó tradición, a pesar de los sacudimientos y hondas crisis sobrevivientes".

En 1933 tuvo lugar una crisis política que desembocó en un Golpe de Estado, y el Presidente de la República disolvió el Parlamento y convocó de inmediato a una Asamblea Constituyente a los efectos de modificar la Constitución de 1919. Mas, en esencia, se mantuvo la coparticipación o el contralor del principal partido de la oposición, en el Poder Ejecutivo, porque más allá que se eliminó el Consejo Nacional de Administración que tenía representación de la mayoría y minorías, se creó un Consejo de Ministros que estaría integrado por 9 miembros, con 6 representantes del partido político que hubiere ganado la elección y los 3 restantes del partido que le seguía en número de votos. Institucionalmente se eliminaba el Consejo Nacional de Administración de integración colegiada, como órgano de similar jerarquía que la Presidencia de la República, pero simultáneamente se creaba un nuevo órgano, el Consejo de Ministros, que integraba el Poder Ejecutivo, con representación de la mayoría y minoría, y cada Ministro tenía competencias para intervenir en los

debates del Consejo sobre cualquier tema, lo que en los hechos, mantenía un similar funcionamiento.

El sistema se mantuvo hasta 1942 en que otra crisis política generó un nuevo Golpe de Estado a cargo del Presidente de la República y con la consecuencia de la disolución del Parlamento y con un régimen de transición de un año, al cabo de la cual se aprobó una reforma constitucional que abolía la coparticipación.

Pero apenas 9 años después, en 1951, se volvió a plantear retornar a la coparticipación mediante el establecimiento del régimen colegiado. Pero en esta ocasión, no sería parcial como en 1919, sino integral, donde se sustituyese la Presidencia de la República por un Consejo Nacional de Gobierno integrado con 9 miembros, 6 de la mayoría y 3 de la minoría, para asegurar la coparticipación plena.

Este sistema, sin dudas fue uno de los más liberales y ejemplo en el mundo entero, se mantuvo hasta 1967 en que tras el surgimiento de un movimiento guerrillero en 1963 identificado con la revolución cubana, sumado a una crisis económica que afectó la movilidad social, puso el jaque al sistema colegiado, pues se le atribuyó lentitud en resolver las cuestiones que agobiaban a la población y se evolucionó a un proceso que de alguna manera se caracterizó por el retorno al régimen presidencial con el incremento de las competencias del primer mandatario.

Tal fue en apretada síntesis el modelo de colegiado suizo que se propuso en Uruguay en 1903, que se volvió a plantear en 1913, que posteriormente dio lugar a grandes debates y polémicas, para implantarse en forma parcial en el Poder Ejecutivo entre 1919 y 1933. Sin embargo, el colegiado, con representación de miembros de otro partido político en la conducción del Estado no desapareció en 1934, sino que cambió de forma, pero se estableció en el propio Consejo de Ministros que imponía esa solución. Tras un interregno entre 1942 y 1951, se volvió a un Poder Ejecutivo Colegiado de tipo integral que subsistió hasta 1967 y que contribuyó a cimentar el gran prestigio

que gozó el país como modelo de democracia política en el continente y en el mundo.

IV.- Concepto y alcance de los IDD

A) Conceptos

Según Alberto Borea Odría (2000: I., 353) *“hay democracia directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar las decisiones políticas”*.

El Diccionario de la Lengua Española define el plebiscito como una *“consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.”*.

En tanto que el referéndum, cf. Jorge Mario García Laguardia es la *“Institución política mediante la cual el pueblo, el Cuerpo Electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”*.

B) Alcance y sentido de los IDD

En lo esencial los institutos de democracia directa procuran una limitación a las facultades y competencias ya fuere del Poder Ejecutivo y/o del Legislativo.

En el caso de Suiza, como en Uruguay, se han utilizado con la finalidad de ampliar la participación del cuerpo electoral para que se comprometa directamente en la definición de aquellas cuestiones que estimen necesarias.

En cambio, nunca se puede utilizar con la finalidad de acrecentar el poder o prevalencia de estos organismos en el ámbito de la sociedad, y cuando ello ocurre, es que se está empleando mal, los mismos. En América Latina, se ha producido recientemente una tendencia a utilizar estos institutos no a favor de acrecentar la participación ciudadana, sino para consolidar el poder del Presidente

o del Congreso si es que cuenta con mayorías (como los ejemplos de Venezuela, Bolivia y Ecuador).

V.- Los institutos de democracia directa en Uruguay

También en este caso, fue la organización institucional y las prácticas de la Confederación Suiza en el empleo de los IDD, los que fueron tomados como modelos en el Uruguay.

Unos años después, en 1917 en la Asamblea General Constituyente, se planteó la necesidad de utilizar mecanismos de democracia directa, en base a la experiencia suiza, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, como formas de consultar directamente a la ciudadanía en cuestiones que podrían ser consideradas de importancia.

En la constitución uruguaya del año 1934 se introdujo una modificación ya que a la base del sistema republicano y representativo, se le agregó la posibilidad de adoptar algunos institutos de democracia directa, para complementar el gobierno representativo. Esa fue la base, de complementar y no de sustituir o reemplazar la democracia representativa. De esa forma el sistema se convirtió en semi-representativo.

En el Uruguay los IDD son dos: la iniciativa popular y el referéndum. No así el plebiscito como se cree generalmente.

En Uruguay, el referéndum es el instituto mediante el cual las personas habilitadas para sufragar expresan su decisión de ratificar o rechazar una Ley que ha sido aprobada con todas las formalidades del caso, dentro del año de su promulgación.

La iniciativa popular es la facultad acordada al Cuerpo Electoral de proponer la aprobación de normas de rango constitucional, legal o municipal, o de oponerse a la vigencia de una ley o de un decreto de una Junta Departamental.

La Constitución prevé otro tipo de consulta popular, que es el referéndum en materia constituyente, denominado plebiscito. El

plebiscito es el acto por el cual los ciudadanos aprueban o rechazan un régimen constitucional propuesto y formulado conforme a cualquiera de los procedimientos establecidos en el Art. 331 de la Constitución. Es la última etapa o fase de un proceso que para ser válido y legítimo, necesariamente debe culminar con la consulta al Cuerpo Electoral para conocer su decisión de aceptar o rechazar la reforma constitucional proyectada.

En Uruguay plebiscito y referéndum son conceptos distintos. En efecto, el plebiscito en el ordenamiento institucional uruguayo no constituye un instituto de democracia directa, sino simplemente una etapa, la última, en un proceso de reforma constitucional. En tanto que el referéndum supone el ejercicio de un derecho previsto expresamente en la Constitución de la República, con la finalidad de intentar derogar o abrogar una norma de rango legal.

Cuando explicamos esta larga historia y tradición de uso de institutos de democracia directa, debemos señalar la importancia que ejerció la fuerte cultura cívica democrática basada en una educación gratuita, laica y universal, que tendió a igualar a todos, sin establecer distinciones ni jerarquías, y por otro lado, la organización electoral que preveía elecciones muy frecuentes, ya que cada cuatro años, se realizaban tres elecciones en distintos años. Todo ello, fue acostumbrando a los uruguayos a sufragar y tomar conciencia de la importancia que tenía participar y decidir en las distintas ocasiones en que tenían oportunidad de ello.

VI.- Breve historia de los institutos de democracia directa en Uruguay

En los orígenes de los institutos de democracia directa en el Uruguay estuvo presente una doble preocupación: por un lado, establecer un sistema de controles que limitasen las competencias y

las facultades de los órganos ejecutivos, tanto a nivel nacional como departamental o municipal, en beneficio de los partidos políticos y de la sociedad en general. Y por otro lado, consagrar derechos de los ciudadanos y las personas para complementar el sistema representativo.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1919, se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa. En el Art. 141, consagraba el derecho de iniciativa popular sobre asuntos de una localidad si era apoyado por el 25% de los inscriptos en una circunscripción. El antecedente suizo es la Constitución de 1891 que establecía el derecho de iniciativa a nivel federal. En diciembre de 1919 se aprobó una ley sobre los gobiernos departamentales que consagraba la existencia del plebiscito y del referéndum departamental.

De igual forma, se afirmó la idea de que para reformar la constitución de la República, se debería consultar a los ciudadanos, porque no podía ser impuesta en una sociedad democrática, sino que la misma, debería ser consentida, por lo menos, por la mayoría de ellos. Es clara la influencia del modelo Suizo de la Constitución de 1848, que imponía la misma obligación.

En la Carta de 1934, se adoptó un sistema de gobierno representativo coexistiendo con institutos de democracia directa (hoy Art. 82 de la Constitución). En la misma Constitución se incluyó el Art. 265 que facultaba a la mayoría absoluta del Poder Legislativo, a instituir el referéndum en materia municipal. El Art. 266 modificó el Art. 141 de la anterior Carta y estableció una disposición por el cual el 15% de los inscriptos residentes en una localidad tendrán el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de dicha jurisdicción. Al año siguiente, se aprobó la ley N° 9.515 "Orgánica Municipal" de 28/10/1935, que en sus Artículos. 74 a 77 reglamentó el Art. 265 de la constitución e instituyó el referéndum departamental.

En la Constitución de 1952 se limitó el empleo del referéndum únicamente como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales, en lugar del anterior texto que se refería a la “materia municipal”.

Finalmente, en la reforma constitucional de 1967 se introdujo por un lado, el referéndum de carácter nacional contra las leyes y por otra parte, el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo, ampliando enormemente las posibilidades de ejercer la democracia directa. El antecedente suizo data de la Constitución de 1874 que establece el referéndum facultativo por el cual una parte del cuerpo electoral puede solicitar que una ley aprobada por el Parlamento sea sometida a su consideración.

En el caso de Uruguay, se debe tener claro que el uso de los institutos de democracia directa son complementarios de la democracia representativa, en modo alguno pueden ser considerados como medios para desplazar al sistema representativo, como lamentablemente, está ocurriendo en otras regiones de América.

Por otra parte, se debe tener en cuenta la fortaleza de los partidos políticos uruguayos, que constituyen uno de los más perdurables, ya que los partidos fundacionales (Blanco o Nacional y Colorado) próximamente cumplirán 172 años de vida ininterrumpida, en tanto que el Partido Socialista cumplirá 100 años en el transcurso de 2009; el Unión Cívica –de origen confesional, vinculado a la Iglesia Católica cumplirá también el primer centenario en el 2010; en tanto que el Partido Comunista, cumplirá en año próximo 88 años; inclusive el Partido Frente Amplio, que gobierna el Uruguay tiene 37 años de existencia). Todo ello, permite aseverar que una de las fortalezas de la democracia uruguaya estriba o radica en el arraigo de los partidos políticos en la ciudadanía, como verdaderos voceros y representantes de sus intereses.

VII.- El concepto de soberanía nacional y su vigencia

Una salvaguarda que existe en el Uruguay, para evitar el avasallamiento que están soportando algunos países de la región, por parte de las fuerzas políticas que cuentan con la mayoría circunstancial del electorado, es el Artículo 4° de la Constitución que establece: *“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 desde 1830 es de aplicación el concepto de “soberanía nacional” en lugar de la “soberanía popular” que existe en otros países. Se basa en que el pueblo uruguayo, en uso de la atribución soberana que posee de darse su propio ordenamiento jurídico, primero lo establece, pero luego, quedar sujeto al imperio de las normas constitucionales que se ha dado a sí mismo. Si se desea reformar la Carta, no se puede hacer de cualquier manera, sino que lo debe realizar en la forma que se establece a texto expreso en la Constitución.

El Cuerpo Electoral puede modificar las normas fundamentales, solo a través de los procedimientos que el mismo estableció y con la misma solemnidad. De acuerdo a este principio, y como lo señalaba Luis Arcos Ferrand (1999: 50): *“El poder de decisión de la mayoría no es absoluto, ni en cuanto a su contenido, ni en cuanto al modo de su ejercicio; es decir, que la mayoría no debe poder hacerlo todo, y que lo que haga en ejercicio de su competencia soberana, no debe poder hacerlo sino por el cauce de las formas constitucionales”*.

Ello supone una garantía esencial en materia de derechos ya que la utilización de los institutos de democracia directa no se puede realizar de cualquier forma, sino por los procedimientos establecidos expresamente en la Constitución.

VIII.- La Iniciativa Popular

En Uruguay, es otra de las formas de ejercer en forma directa la soberanía por el Cuerpo Electoral, estatuido en el inciso 2° del artículo 82 de la Constitución de la República.

Son varias las posibilidades de utilizar este instituto por el Cuerpo Electoral en el Uruguay, según enumeración que realiza el Dr. Gros Espiell.

1°) La establecida en el inciso 2° del artículo 79 de la Constitución vinculada a la interposición del recurso de referéndum. Si bien el precepto constitucional no califica a la potestad que se atribuye al 25% del Cuerpo Electoral como "iniciativa", es evidente que se trata de un caso de iniciativa popular en que se pone en marcha, el procedimiento para que se pueda convocar a referéndum previsto en dicha norma, por alguna de las dos vías que prevé la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989 en la redacción dada por la Ley N° 17.244 de 30 de junio de 2000. Este procedimiento ha sido empleado en numerosas oportunidades a partir de 1987.

2°) Esa misma disposición contenida en el inciso 2° del artículo 79 de la Carta, otorga al 25% del Cuerpo Electoral, además del recurso de referéndum contra las leyes, la potestad de *"ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo"*. Esta norma consagra que el cuarto del total de integrantes del Cuerpo Electoral tiene derecho de iniciativa en materia legislativa.

3°) El derecho de iniciativa está previsto en el literal a) del artículo 331, que consagra uno de los procedimientos habilitados para promover la reforma de la Constitución. Dice el precepto constitucional: *"A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos 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”.

4°) El inciso 2° del artículo 304 de la Constitución que faculta al Poder Legislativo, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara a *“instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental”*. Al presente si bien está incluido en la Constitución, al no haber sido *“instituido”*, no se puede aplicar, ya que falta que el Legislador lo instituya, es decir, que establezca su existencia constitucional, al margen de que pudiere estar reglamentado o no.

5°) El artículo 305 de la Constitución establece que *“El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción”*. La redacción amplió la potestad de presentar la iniciativa ante cualquier órgano de Gobierno Departamental, y no solamente ante la respectiva Junta Local. Tampoco fue reglamentada por el Legislador y por ende, se debería acudir a lo que dispone el Art. 332 de la Carta que dispone que *“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 reglamentación, sino que ésta será suplida recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generales admitidas”*.

En este punto, hay que tener en cuenta de que el hecho de no estar reglamentado, al estar instituido, se debe aplicar y para el caso de ausencia de normas que lo regulen, será el órgano electoral –en el

caso la Corte Electoral de Uruguay, quien deberá adoptar las medidas tendientes a poder realizar la consulta popular.

IX.- El Referéndum de carácter nacional

Está previsto en la Constitución de la República y tiene naturaleza revocatoria o abrogatoria, ya que se utiliza para derogar una ley.

Una precisión indispensable y que hace a la esencia del referéndum, es que no se acuerda esa potestad, ni al Poder Ejecutivo, ni al Poder Legislativo, ni a la Suprema Corte de Justicia, ni a la Corte Electoral, sino al Cuerpo Electoral, esto es al conjunto de personas habilitadas para sufragar, que comprende no solo a los ciudadanos sino también las personas que tengan residencia habitual de quince años, por lo menos en la República.

El Art. 79 inciso 2° de la Constitución dispone que *“El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo”*.

El mismo inciso 2° del Art. 79 de la Constitución fijó los límites en su aplicación. En efecto, la norma dispone que *“Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco cabe en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo”*.

El recurso de referéndum fue reglamentado por la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989, y posteriormente modificada por la Ley N° 17.244 de 30 de junio de 2000. El Art. 22 de la Ley establece cuáles son las normas que no pueden ser objeto del mismo. En efecto, dispone que *“No son impugnables mediante el recurso de referéndum: A) Las leyes constitucionales (literal D) del artículo 331 de la constitución; B) Las leyes cuya iniciativa, por razón de materia, son exclusivas del Poder Ejecutivo (artículos 86 in fine, 133 y 214 de la*

constitución); C) Las leyes que establezcan tributos, entendiéndose por tales los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales (artículos 11°, 12° y 13° del Código Tributario)".

El principio que debe regir en la especie, es de la aplicabilidad del instituto del referéndum a toda ley, con excepción de las limitaciones que resultan de normas constitucionales expresas, que las excepciones deben interpretarse de forma restrictiva respecto a la generalidad del principio autorizante.

El recurso de referéndum deberá interponerse o promoverse dentro del año de vigencia de la norma legal. Transcurrido ese tiempo, habrá concluido la posibilidad de recurrir contra la ley, pues la norma quedará firme y sin posibilidad de recurrirla por iniciativa popular.

Las principales disposiciones de la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989 en la redacción dada por la Ley N° 17.244 de 30 de junio de 2000. En la misma, se establecen dos vías o procedimientos diferentes para recurrir contra una ley: la primera, "De la promoción del recurso de referéndum", conocida popularmente como de la vía corta o rápida y la segunda, es la "De la interposición directa del recurso de referéndum", también conocida como vía larga o lenta. Se puede recurrir contra toda la ley, o parcialmente contra uno o más artículos, precisamente determinados. En cambio, no es posible recurrir una parte de un artículo, aunque contenga varios incisos.

X.- El Referéndum de carácter departamental

Está previsto en la Constitución de la República y al igual que el referéndum nacional, tiene una naturaleza revocatoria o abrogatoria, ya que se utiliza exclusivamente para derogar un Decreto emanado de una Junta Departamental.

XI.- Breves conclusiones

En esta apretada síntesis, se ha podido ver la decisiva influencia de algunos modelos institucionales suizos en la organización y funcionamiento de nuestra organización constitucional, así como en las prácticas políticas.

El colegiado, la iniciativa popular y el referéndum han sido los institutos particulares de la Confederación Suiza que más han influido en el desarrollo del político y constitucional en el Uruguay.

Desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente mecanismos y procedimientos que procuraron establecer la coparticipación y por ende una modalidad de controlar y limitar las amplísimas facultades del Poder Ejecutivo. El colegiado constituye el ejemplo, más acabado de esta modalidad que tuvo su aplicación en distintos momentos en forma directa (entre 1919 y 1933 y posteriormente entre 1951 a 1967), pero también como lo he dicho, indirecta (entre 1934 a 1942).

Pero además, se ha buscado complementar la tarea y competencias de los poderes representativos con el empleo de institutos de democracia directa como una forma de ir extendiendo la participación ciudadana hasta consagrar un sistema semi-directo o semi-representativo.

Las sucesivas incorporaciones al ordenamiento institucional a lo largo del siglo XX, han permitido consolidar una fuerte cultura política de hondas raíces democráticas que distinguen al Uruguay en mundo, constituyendo un faro de progreso en nuestros hermanos del continente.

Por eso señalo y reitero la necesidad de que lo más pronto posible, América Latina vuelva a los orígenes que tienen los IDD, que es para ampliar la ciudadanía, para ensanchar la democracia y no para incrementar los poderes de los gobernantes de turno.

Gracias por vuestra tolerancia.

Hasta pronto.

XII.- BIBLIOGRAFÍA

- Actas de Sesiones de la Corte Electoral.
- Arcos Ferrand, Luis: "Lección Inaugural en el curso de Derecho Constitucional de 1933, después de los sucesos políticos que son de notoriedad". Publicado en "Lecturas de Derecho Constitucional Uruguayo" de Héctor Gros Espiell. CEDECU, Serie Documentos, N° 1. Ingranusi Ltda. Montevideo, 1999.
- Borea Odría, Alberto: "Democracia" en el Diccionario Electoral, Tomo I. Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Segunda edición. San José, Costa Rica, julio de 2000.
- Corbo, Daniel J.: Prólogo de "Testimonios de la Revolución de 1897". Tomo 3., Montevideo, Editorial De La Divisa, 2002.
- "Diccionario de la Lengua Española", Real Academia Española de la Lengua, Madrid, 1970.
- Fahrni, Dieter: "Historia de Suiza. Ojeada a la evolución de un pequeño país desde sus orígenes hasta nuestros días". Traducido por Pedro Lahiguera. 4ª Edición completada y ampliada. Impreso en Suiza por Stelhe Druck AG, St-Gall.
- García Laguardia, Jorge Mario: "Referéndum" en el Diccionario Electoral, Tomo II. Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Segunda edición. San José, Costa Rica, julio de 2000.
- Gros Espiell, Héctor: "El Ejercicio Directo de la Soberanía según la Constitución Uruguay y la Corte Electoral". Trabajo inédito, preparado para el proyectado "Anuario N° 1 de la Corte Electoral del Uruguay".
- Registro de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay.