

## La democracia directa en Uruguay\*

Rodolfo González Rissoto\*\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 30 de agosto, 2007.

**Revisión, corrección y aprobación:** 9 de mayo, 2008.

**Resumen:** Describe la trayectoria de Uruguay como uno de los países del mundo con una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa. En Uruguay plebiscito y referéndum son conceptos distintos. 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 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. Adiciona un cuadro o tabla donde se analiza el empleo de los institutos de democracia directa en Uruguay durante los últimos cincuenta y cinco años, que incluye también los plebiscitos.

**Palabras claves:** Democracia directa / Referéndum / Consulta popular / Plebiscito / Derecho electoral / Derecho constitucional / Uruguay.

**Abstract:** It describes the trajectory of Uruguay as one of the world countries with a large and rich tradition in the use of direct democracy institutes. Plebiscite and referendum are different concepts in Uruguay. The plebiscite in uruguayan institutional order does not constitute a direct democracy institute; it is the last stage of a constitutional reform process whereas the referendum supposes the exercise of a constitutional right in order to abrogate or annul a legal norm. The article includes figures where it that analyzes the use of direct democracy institutes in Uruguay during the last fifty five years; including plebiscites.

**Key words:** Direct democracy / Referendum / Popular consultation / Plebiscite / Electoral law / Constitutional law / Uruguay.

---

\*Ponencia presentada en el Seminario "REFERÉNDUM EN COSTA RICA. LECCIONES INTERNACIONALES Y DESAFÍOS NACIONALES", celebrado del 21 al 22 de agosto del 2007.

\*\* Ministro de la Corte Electoral de Uruguay

## **I. Los institutos de democracia directa en Uruguay**

Uruguay es uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa. Desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa.

En los tres primeros lustros se planteó la cuestión de qué medidas deberían adoptarse como la mejor forma o modalidad de ejercer el control del poder. Ya en 1903 se planteó eliminar el Poder Ejecutivo unipersonal (Presidencia de la República), adoptando una modalidad utilizada en Suiza, de Poder Ejecutivo Colegiado integrado por varios miembros, y en el caso de Uruguay con representación del partido de la mayoría y también de la minoría para asegurar una coparticipación en las principales funciones de gobierno.

Unos años después, en 1917 se planteó la necesidad de utilizar mecanismos de democracia directa 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 efecto, la constitución uruguaya del año 1934 sostiene que la soberanía nacional, no el concepto de soberanía popular, se expresa en forma directa a través de elección, iniciativa popular y referéndum, e indirectamente a través de los poderes representativos. Conforme a este texto, adopta una forma de gobierno representativo, coexistiendo con algunos institutos de democracia directa.

Se está en presencia de institutos de democracia directa cuando los miembros de una sociedad que están habilitados para sufragar, toman parte activa y directa, sin intermediarios, del proceso de toma de decisiones políticas sobre el ordenamiento constitucional o legal vigente. En la nomenclatura se utilizan los términos referéndum y plebiscito con sentido diverso, según los ordenamientos institucionales de la región.

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 cualesquiera 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 de participar y decidir en las distintas ocasiones en que tenían oportunidad de ello.

## **II. Breve historia de los institutos de democracia directa en Uruguay**

A partir de la vigencia de la Constitución de 1919, se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa. El artículo 141, consagraba el derecho de iniciativa popular sobre asuntos de una localidad si era apoyado por el 25% de los inscriptos en una circunscripción. 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.

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 Carta 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 al 141 de la anterior Constitución 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.

En cuanto a la "revocatoria de mandato" no existe en el ordenamiento institucional uruguayo y ni siquiera está previsto que se pueda llegar a instituir.

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.

### **III. El concepto de soberanía nacional y su vigencia**

Justamente, para evitar el avasallamiento que se realiza en algunos países de la región, por parte de las fuerzas políticas que cuentan con la mayoría circunstancial del electorado, es bueno tener presente que en Uruguay, el Artículo 4° de la Constitución de 1967 establece que *"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, queda 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 con 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.

#### **IV. El Referéndum de carácter nacional**

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

##### **A. La normativa constitucional:**

El Art. 79 inciso 2° 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.

Con referencia a la primera limitación, “leyes constitucionales (literal D) del artículo 331 de la Carta” es evidente esta restricción, porque se trata de uno de los procedimientos previstos para la reforma de la Carta y no sería admisible que se empleara una vía recursiva para impedir que se sometiera a consideración una modificación constitucional o peor aún, una vez reformada la Carta, pretender por la vía del referéndum dejar sin efecto una reforma de rango constitucional.

La segunda limitación impuesta por la Constitución refiere a *“los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo”*. Ellos constituyen excepciones al criterio general. Están contempladas en el Art. 133 de la Constitución y son los siguientes: Art. 85, inciso 6; Art. 86 y art. 214.



Con referencia a la tercera limitación, “leyes que establezcan tributos”, las razones son claras: la presumible reacción natural de la opinión pública contra la imposición de nuevos tributos, impuestos u otra denominación, hace previsible que cualquier ley que los pretendiera establecer, sería impugnada por medio de referéndum revocatorios y de esa manera se entraría en una situación de insolvencia que materialmente tornaría imposible el cumplimiento de los cometidos esenciales del Estado. De acuerdo con esta disposición constitucional, toda ley que establezca tributos, impuestos, cualquiera que sea su denominación, está fuera de la posibilidad de ser impugnada mediante un referéndum de carácter revocatorio. Por lo tanto, se establece con carácter general dicha limitación, ya sea que esté inserta o no, en una ley de naturaleza presupuestal. Es más, cualquier ley, sea cual fuere la materia que regule o como se denomine, si llegase a contener normas que establezcan tributos o impuestos no podrán ser recurridas por medio de un referéndum revocatorio.

### **B. La normativa legal:**

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 son las siguientes:

1º) 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 a una parte de un artículo, aunque contenga varios incisos.

2º) La llamada vía corta denominada “De la facilitación para la interposición del recurso de referéndum contra las leyes”, impone la obligación de que quienes desean promoverlo, se presentarán ante la Corte Electoral, en un número no inferior al 2% de los inscriptos habilitados para votar, dentro de un plazo no mayor a 150 días contados desde la promulgación de la ley impugnada. En este caso, la Corte Electoral deberá calificar la procedencia del recurso en un plazo no mayor a 45 días y determinar si ha alcanzado el porcentaje de voluntades requeridas para convocar a un acto de adhesión y que el Cuerpo Electoral se manifieste si desea o no realizar un referéndum contra la norma impugnada. A tales efectos, quienes deseen adherir al recurso deberán expresar su voluntad con todas las garantías del sufragio que rigen en Uruguay, en un acto de participación voluntaria, que se celebrará en todo el país, dentro de un plazo de 45 días después de efectuada la calificación afirmativa por la Corte Electoral. Hasta la modificación legal del año 2000 se preveía la posibilidad de realizar hasta dos actos de adhesión para tratar de alcanzar el porcentaje exigido por el inciso 2º del artículo 79 de la Constitución, los que debían estar separados entre 90 y 120 días entre sí. Pero, a partir del año 2000, se debe alcanzar el porcentaje exigido en una sola convocatoria, con voto no obligatorio, rigiendo todas las garantías del sufragio previstas en la legislación electoral.

En tal caso, las expresiones de voluntad se podrán formular ante Comisiones Receptoras de Adhesiones (CRA) integradas

por funcionarios públicos que se instalarían en las capitales departamentales y en los distritos electorales, que a juicio de la Corte Electoral justifiquen dicha instalación. Realizado el acto de adhesión, si el número de recurrentes alcanza el porcentaje del 25% de inscriptos en el Registro Cívico Nacional, previsto en la norma constitucional, la Corte Electoral convocará a un referéndum que en ese caso será con voto obligatorio, en un plazo de hasta 120 días siguientes a la proclamación del resultado electoral. Si no alcanzan el porcentaje exigido en la Constitución, dará lugar a una Resolución de la Corte Electoral que declare que no obtuvieron el porcentaje exigido por la norma constitucional, la que obviamente es recurrible ante la misma Corte.

3º) La vía larga dispone que se podrá interponer por el 25% del total de inscriptos habilitados para votar, dentro del año de su promulgación. La Corte Electoral dispondrá en este caso, de un plazo de hasta 150 días hábiles, contados a partir del vencimiento del año de la promulgación de la disposición legal objeto del recurso, para calificar la procedencia del mismo y sirva dictaminar si se ha alcanzado el porcentaje de voluntades requeridas para convocar directamente a referéndum.

4º) En el acto de referéndum se sufraga en hojas de votación identificadas por "SÍ" y por "NO", con un texto que explica el alcance del sufragio. Las hojas de votación son impresas por la Corte Electoral y se colocan en todas las comisiones receptoras de votos. También los partidos políticos y el Comité registrado que impulsa la derogación, así como quienes defienden la vigencia de la misma, pueden imprimir la cantidad de hojas de

votación que deseen, si se ajustan a las dimensiones y características que determinó la Corte Electoral.

5º) En cuanto a como se debe considerar en un acto de referéndum el pronunciamiento del Cuerpo Electoral, el Art. 40 establece que *"Los votantes se pronunciarán por "SÍ" o por "NO". Votarán por SI quienes deseen hacer lugar al recurso y por NO quienes estén en contra de él. El voto en blanco se considerará voto por NO"*. Esta disposición, es importante, porque parte del supuesto que quien desea impugnar y derogar una norma de rango legal, debe alcanzar la mayoría absoluta de los votantes, incluyendo a quienes se manifiestan por conservar la vigencia de la ley, y quienes votan en blanco.

### **C. Sobre la calificación del recurso:**

La calificación del recurso la debe realizar la Corte Electoral. A tales efectos tienen que dictaminar tres aspectos: a) si los promotores de la interposición del recurso han alcanzado el porcentaje requerido del 25% (veinticinco por ciento) de inscriptos en el Registro Cívico Nacional en el caso de la interposición y del 2% (dos por ciento) en el caso de la facilitación; b) si la comparecencia se ha realizado dentro del término o plazo señalado, según el caso de la vía larga o corta; c) si la ley o la disposición legal es recurrible, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 22 y 23 de la Ley.

### **D. La eventualidad de recurrir contra una misma norma en forma simultánea por dos recursos de referéndum de distinto alcance:**

El ordenamiento uruguayo prevé que una norma puede ser impugnada mediante el recurso de referéndum en su totalidad o en

forma parcial. En este último caso, cabe recurrir contra uno o más artículos de una norma.

También se pueden interponer simultáneamente varios recursos contra una ley, pero en tal caso, los sufragios no se suman por la derogación o abrogación de la misma, sino que se cuentan o computan en forma separada, para saber si alcanzaron el porcentaje exigido.

En el acto de sufragio del referéndum propiamente dicho, no se admite que se sufrague simultáneamente por más de un recurso, sino que solo se computan aquellas adhesiones que lo hacen por una o por otra propuesta. Si en un sobre de votación se introducen papeletas por el "SÍ" y por el "NO", se termina anulando el sufragio, por contener voluntades distintas con diferente alcance.

## **V. 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.

## **VI. La iniciativa popular**

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

### **A. La previsión constitucional:**

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

1º) La establecida en el inciso 2º 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 establecidas en 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.

2º) Esa misma disposición contenida en el inciso 2º 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.

3º) 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”.*

4º) El inciso 2º 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”.*

5º) 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”.*

## **VII. Sobre el acto de referéndum**

En materia de integración de las Comisiones Receptoras de Votos, las mismas se componen de 3 miembros titulares y 3 suplentes. De los titulares, dos son funcionarios públicos y el restante, que se desempeña como Secretario de la misma, es un Escribano Público o Notario.

Otro aspecto es que rigen el conjunto de garantías electorales que está previsto para todos los actos electorales.

Las agrupaciones ciudadanas que postulan una u otra opción pueden acreditar sus delegados ante todas las Comisiones Receptoras de Votos.

En materia de observación electoral, la Corte Electoral de Uruguay ha resuelto que solo pueden tener la categoría de "observadores electorales" los miembros de los organismos electorales de América, así como de las organizaciones que acompañan a los referidos organismos electorales.

El horario de votación es de 08.00 a 19.30 estando previsto la posibilidad de extender el horario para el caso de que hubiere personas esperando para sufragar a la hora del cierre del referido horario.

El escrutinio primario se realiza una vez que ha concluido el horario de votación y se realiza en el mismo lugar donde funcionó la Comisión Receptora de Votos, por parte de los miembros de la misma, y en presencia de los delegados de las agrupaciones que postulan una y otra posición.

## **VIII. El financiamiento de los institutos de la democracia directa**

El financiamiento de las movilizaciones que suponen la utilización de institutos de democracia directa, tales como referéndum e iniciativa popular, está a cargo exclusivo de los promotores o impulsores.

El Estado no participa de ninguna forma de financiación ni directa ni indirecta de cualquiera de los actos, excepto de los gastos que se originen a la Corte Electoral, derivados de la organización de los actos y procedimientos tendientes a realizar la convocatoria a los comicios.

Los impulsores de los proyectos de iniciativa popular, de reforma constitucional, o de referéndum contra leyes nacionales o decretos de las Juntas Departamentales, tendrán a su cargo los gastos que origine la campaña de recolección de firmas, así como la publicidad y todos los actos de propaganda, tendientes a difundir sus postulados.

No existe tampoco ninguna norma relativa a la rendición de cuentas, porque no existe financiamiento público o estatal de las campañas de empleo de institutos de democracia directa.

## **IX. Resultados de la aplicación de los institutos de democracia directa en el Uruguay en el período 1958-2003**

En cada una de las campañas de iniciativa popular, referéndum y de los plebiscitos, rige el principio de "la más amplia libertad" para que las personas desarrollen sus actividades proselitistas.

Cada campaña a favor o en contra, se rige por dinámicas diferentes sobre la base de los temas y las cuestiones debatidas en los mismos.

A continuación se presenta un cuadro o tabla donde se analiza el empleo de los institutos de democracia directa en Uruguay durante los últimos cincuenta y cinco años. Se incluyen los plebiscitos, aunque como se explicitó no son considerados en Uruguay institutos de democracia directa.

**Tabla No. 1: Institutos de Democracia Directa en Uruguay**

<b>Año</b>	<b>Tipos de actos electorales o comicios</b>	<b>Total de habilitados para sufragar</b>	<b>Total de Votantes en el acto (1)</b>	<b>Porcentaje de votantes (2)</b>	<b>Abstención porcentual en el acto (3)</b>
<b>1958</b>	<b>PLEBISCITO (R)</b>	<b>1.409.372</b>	<b>1.023.683</b>	<b>72,63 %</b>	<b>27,37 %</b>
<b>1962</b>	<b>PLEBISCITO (R)</b>	<b>1.526.888</b>	<b>1.171.020</b>	<b>76,69 %</b>	<b>23,31 %</b>
<b>1966</b>	<b>PLEBISCITO (R)</b>	<b>1.656.322</b>	<b>1.231.762</b>	<b>74,37 %</b>	<b>25,63 %</b>
<b>1971</b>	<b>PLEBISCITO (R)</b>	<b>1.875.660</b>	<b>1.740.119</b>	<b>92,65 %</b>	<b>7,35 %</b>
<b>1980</b>	<b>PLEBISCITO (R)</b>	<b>1.944.951</b>	<b>1.689.424</b>	<b>86,86 %</b>	<b>13,14 %</b>
<b>1989</b>	<b>REFERÉNDUM NACIONAL (C)</b>	<b>2.283.597</b>	<b>1.934.715</b>	<b>84,72 %</b>	<b>15,28 %</b>
<b>1989</b>	<b>PLEBISCITO (A)</b>	<b>2.302.771</b>	<b>2.056.355</b>	<b>89,30 %</b>	<b>10,70 %</b>
<b>1992</b>	<b>REFERÉNDUM NACIONAL (D/N)</b>	<b>2.345.077</b>	<b>1.941.829</b>	<b>83,80 %</b>	<b>17,20 %</b>
<b>1980</b>	<b>PLEBISCITO (R)</b>	<b>1.977.951</b>	<b>1.689.424</b>	<b>85,41 %</b>	<b>14,59 %</b>
<b>1994</b>	<b>PLEBISCITO (R)</b>	<b>2.278.375</b>	<b>1.964.771</b>	<b>86,24 %</b>	<b>13,76 %</b>
<b>1994</b>	<b>PLEBISCITO (A)</b>	<b>2.328.478</b>	<b>2.130.618</b>	<b>91,50 %</b>	<b>8,50 %</b>
<b>1996</b>	<b>PLEBISCITO (A)</b>	<b>2.343.920</b>	<b>2.019.843</b>	<b>86,17 %</b>	<b>13,83 %</b>
<b>1999</b>	<b>PLEBISCITO (R)</b>	<b>2.402.160</b>	<b>2.147.149</b>	<b>89,38 %</b>	<b>10,62 %</b>
<b>2003</b>	<b>REFERÉNDUM NACIONAL (D/N)</b>	<b>2.466.682</b>	<b>2.053.570</b>	<b>83,25 %</b>	<b>16,75 %</b>
<b>2004</b>	<b>PLEBISCITO (A)</b>	<b>2.477.190</b>	<b>2.228.360</b>	<b>89,96 %</b>	<b>10,04 %</b>

Referencias:

(1) Se tomaron exclusivamente el total de votos emitidos. Comprende la totalidad de votos válidos, más los en blanco, más los anulados y rechazados.

(2) En esta columna se toman el porcentaje de votantes.

(3) La abstención porcentual se calcula tomando en cuenta la totalidad de los votos emitidos si se trata de un acto de referéndum, plebiscito o adhesión, separado de una elección nacional.

(D/N) Se derogó la norma impugnada en el referéndum.

(A) Se aprobó el proyecto de reforma constitucional.

(R) Se rechazó el proyecto de reforma constitucional.

(C) Se confirmó la norma impugnada por el recurso de referéndum.

## **X. La cobertura periodística sobre el uso de los institutos de democracia directa.**

### **A. La ausencia de marco regulatorio en materia de publicidad:**

No existe normativa que regule la realización de publicidad y propaganda en los actos de referéndum (o actos de adhesión), de iniciativa popular y en el caso de los actos de plebiscito de ratificación de reforma constitucional. De modo que se puede realizar todo tipo de propaganda y publicidad, por cualquier medio de comunicación, ya sea prensa escrita, oral o televisión, tanto en la modalidad de abierta o para abonados. La propaganda es diseñada por los interesados, ya sea los partidarios u opositores a un referéndum o a un plebiscito, y pueden referirse a todo lo que estimen del caso que se vincule o entiendan que se relaciona con el instituto de democracia directa que se está promoviendo.

La única limitación es la que establece la llamada "veda de propaganda política", que de acuerdo con la Ley N° 16.019 de 11 de abril de 1989, dispone que *"La realización de actos de propaganda proselitista en la vía pública o que se oigan o perciban desde ella, o que se efectúen en locales públicos o abiertos al público y en los medios de difusión, escrita, radial o televisiva, deberá cesar necesariamente cuarenta y ocho horas antes del día en que se celebren los actos comiciales. Lo preceptuado anteriormente, alcanza a la realización y difusión por dichos medios de encuestas o consultas, así como de cualquier tipo de manifestaciones o exhortaciones dirigidas a influir en la decisión del Cuerpo Electoral. Esta norma será de aplicación en los actos de elección, plebiscito y referéndum"*. Con base en esta norma, es que la publicidad, a favor o

en contra, directa o indirecta, debe cesar 48 horas antes del día en que se realiza el referéndum o el plebiscito.

### **B. El acceso a la información de las propuestas que se someten a votación**

En cada una de las campañas, ya se trate de iniciativa popular, de referéndum o de plebiscitos, rige el principio de "la más amplia libertad" para que las personas desarrollen sus actividades proselitistas.

Cada campaña a favor o en contra, se rige por dinámicas diferentes sobre la base de los temas y las cuestiones debatidas en los mismos. Por ello, habitualmente, la información no llega en forma clara y precisa a los eventuales votantes, ya que en casi todas las ocasiones, se encubre en las estrategias que desarrollan los participantes de las opciones en disputa. En efecto, las partes no solo utilizan los mecanismos para transmitir sus puntos de vista, sobre un hipotético y eventual impacto que puede tener la aprobación o el rechazo de una consulta popular, sino que muchas veces se asocian cuestiones que no tienen nada que ver con el tema de la consulta y pueden llevar a un segmento importante a sufragar, sin cabal conocimiento de lo que se propone y confundido por la propaganda que despliegan los contendores. En algunas ocasiones la propaganda empleada ha inducido en confusión al electorado, al plantear cuestiones que no se relacionaban ni directa ni indirectamente, pero que pueden llegar a tener una fuerte incidencia en la decisión del Cuerpo Electoral (ejemplo: en 1992 se utilizó la propaganda a favor de la derogación de una norma, sosteniendo los impulsores del recurso, que de su derogación dependía de que los jubilados y pensionistas pudieran seguir percibiendo sus ingresos en forma



normal, ya que en caso de mantenerse la ley impugnada el Estado no contaría con recursos financieros para seguir atendiendo a dichos servicios de seguridad social).

En la mayoría de las oportunidades los impulsores del recurso de referéndum han procurado asociar la norma objeto del recurso con el gobierno de turno y han buscado asestarle un “voto castigo”, no ya solo en referéndum, sino sobre toda la gestión gubernamental (en otros casos, además de la propaganda específica sobre la norma impugnada, también se ha convocado al Cuerpo Electoral a votar también “contra el Gobierno”, en lugar de hacerlo con referencia a la ley recurrida).

## **XI. Fortalezas y debilidades en el uso de los institutos de democracia directa**

El empleo de los instrumentos de democracia directa trae consigo fortalezas y ventajas, pero también ciertos riesgos y debilidades ligado directamente a su contribución para crear un entorno político estable tendiente a vigorizar la democracia.

### **A. Las ventajas o fortalezas en el uso de los institutos de democracia directa:**

Algunas de las ventajas que pueden reportar el uso de los institutos de democracia directa son obtener un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de las decisiones. En efecto, con su empleo ya no será responsabilidad exclusiva de los representantes elegidos en forma periódica, sino que también es de todos los integrantes del Cuerpo Electoral. En el acierto o en el error, son los ciudadanos los que tienen que hacer las opciones que estimen más convenientes para su comunidad.

Pueden contribuir a facilitar la convivencia pacífica al afirmar el concepto de que las diferencias que existen en una sociedad democrática, se deben y pueden solucionar en el ejercicio responsable por parte de la ciudadanía de estos institutos. En ese sentido hay que tener presente que no son los institutos de democracia directa los que crean los conflictos o generan las diferencias en una comunidad, sino que las controversias son previas y se convoca al electorado para dirimir las. Con su empleo, se pueden llegar a solucionar pacíficamente las disputas, aún las más importantes que puedan llegar a plantearse en una sociedad.

Asimismo, pueden coadyuvar al desarrollo de un espíritu tolerante en el seno de las sociedades, ya que se funda en que las personas pueden tener distintas opiniones de cómo solucionar una crisis, y que la suma de todas se convierten en la decisión última de la nación. En tal caso, colabora a dejar de lado las creencias o posturas, de que solo debe existir una opinión o propuesta para una determinada situación. Precisamente ayuda a la formación de una conciencia favorable a reconocer el derecho a la diversidad de opiniones, de que cada persona puede tener parte de la razón, y que en todo caso, es el soberano, o sea el Cuerpo Electoral, el que tiene que resolver la cuestión.

Además, es un mecanismo o procedimiento idóneo para canalizar y encauzar las tensiones que se generan en el seno de una sociedad, operando como una especie de "válvula de escape" que luego de cumplido el proceso, si la sociedad está madura lo puede hacer; baja la conflictividad que existe en una comunidad y se retorna a la normalidad. En Uruguay existe una tradición por la que

en la noche de cada acto comicial quienes defendieron la opción que la ciudadanía no acompañó, emiten un mensaje o comunicado haciendo saber a la población que tras la consulta popular y habiéndose pronunciado el Cuerpo Electoral en forma definitiva, si bien siguen creyendo en las bondades de la solución por la que abogaban, aceptan y reconocen el pronunciamiento de la ciudadanía y manifiestan su voluntad de dar por terminada la contienda y poner punto final al asunto. Es que debe tenerse en cuenta que cuando el pueblo se pronuncia es la voz del soberano que ha hablado y a partir de ese momento, deben cesar todos los debates y discusiones, porque el tema ha sido laudado definitivamente.

Otro aspecto a resaltar es que favorece la formación de una mayor conciencia cívica de los ciudadanos en favor de la democracia, la que no es, como se puede creer, la imposición de las mayorías sobre las minorías, sino la búsqueda entre todos, tanto mayorías como minorías, de los caminos y soluciones comunes para alcanzar la felicidad popular. Esto exige una mayor preocupación por la educación y la formación ciudadana como medio para poder decidir responsablemente las cuestiones en las que son consultados.

Una inquietud que existe es si el referéndum o los institutos de democracia directa "fracasan". Y la respuesta es categórica, nunca fracasan, porque es la ciudadanía, la que convocada para resolver un asunto, adopta una decisión y asume la plenitud de la responsabilidad por la esta. En esto no hay que confundir al instituto referéndum, con el resultado positivo o negativo de una consulta. La gente decidirá, y lo hará por "SÍ" o por "NO", y se habrá impuesto una de las opciones. Puede fracasar la opción por el "SÍ" o por el "NO", pero no fracasa el procedimiento de convocar a la ciudadanía para que resuelva sobre

una cuestión que puede estar dividiendo a la sociedad. Una consulta al Cuerpo Electoral siempre es positiva, invariablemente implica el fortalecimiento de la democracia.

### **B. Las desventajas o riesgos en el uso de los institutos de democracia directa:**

Son numerosos los riesgos que se pueden cernir por el empleo de los institutos de democracia directa. Uno de ellos y quizá el más frecuente en Latinoamérica, es la "partidización", actitud o tendencia por la cual se procura utilizar a los institutos de democracia directa para beneficio de uno o más partidos políticos, o sindicatos, o gremios empresariales, o cualquier organización ciudadana, empleándolo contra los principales órganos del Estado, u otros partidos políticos, y otros grupos de la comunidad. Esta "partidización" es contraria a la necesaria "politización" de la sociedad que debe existir para acceder a un mayor conocimiento de la realidad nacional y cuáles pueden ser las vías o caminos mejores o más apropiados para comenzar a superar las dificultades que los dividen o aquejan.

Otra desventaja puede consistir en el uso reiterado de ellos en temas que no siempre son trascendentes, como ha ocurrido en el Uruguay. Ello puede desgastar en general a los institutos, y al referéndum en particular, llevando a generar una apatía y desinterés en sectores de la sociedad, afectando el proceso de profundización de la democracia.

Otro riesgo, que puede afectar al referéndum de tipo propositivo (como el que se planteó en Italia y Colombia en el año 2003 y en Bolivia en el 2004), puede ser la imprecisión en las

preguntas que se formulan a la ciudadanía. En este tipo de consulta las preguntas e interrogantes que se le formulen, deben ser precisas, claras y con un único alcance e interpretación. No deben ser ambiguas, o que puedan tener diferente sentido, o que sean confusas, o que las consecuencias de su aprobación o rechazo no puedan ser adecuadamente comprendidas.

De igual modo, hay que tener claro que las preguntas que se formulen en el caso de un referéndum propositivo, no deben ser muchas, ya que pueden llegar a confundir al electorado y llevar a votar negativamente la mayoría de las interrogantes, debido a la dificultad que genera la lectura y posterior pronunciamiento del ciudadano como ocurrió recientemente en Colombia e Italia; o que se desanimen y no asistan a sufragar en los casos en que el voto es voluntario, o en los casos en que si bien el sufragio es obligatorio no hay previstas sanciones por el incumplimiento de la imposición.

### **C. La importancia del uso de institutos de democracia directa en el mundo contemporáneo:**

El empleo de los institutos contribuye indudablemente a profundizar el proceso de democratización política. Por ello, es importante que los países de la región y del mundo, vayan incorporando los referidos institutos en sus ordenamientos institucionales, para poder utilizarlos cuando sea necesario y conveniente.

Lo verdaderamente trascendente es que el pueblo tiene la última palabra y la responsabilidad de las decisiones que adopte. Las naciones deben acostumbrarse a utilizarla para resolver las grandes

cuestiones que las dividan, y de un sabio e inteligente empleo puede llevar a ser un factor que contribuya a fortalecer la unidad nacional.

## **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.

Gros Espiell, Héctor: "El Ejercicio Directo de la Soberanía según la Constitución Uruguayo 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.