



Referéndum y plebiscito en Uruguay

Mecanismos de aplicación de la consulta popular y ejercicio en casos destacados

Autor

Andrea Vargas Cárdenas
Email: avargas@bcn.cl
Tel:(56)2-2 270 1871 (Stgo.)
(56)32-226 3174 (Valpo.)

ASESORÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA

ÁREA DE GOBIERNO, DEFENSA
Y RELACIONES
INTERNACIONALES

Nº SUP: 123903

Resumen

La realización de una consulta popular a través de un plebiscito o de un referéndum es una de las formas más tradicionales y extendidas de ejercer los mecanismos de democracia directa en cualquier sistema o régimen político. En nuestra región, Uruguay país donde el voto es obligatorio constituye el modelo de mayor experiencia en el desarrollo y empleo de estas iniciativas.

La teoría política y constitucional ha intentado explicar la aplicación diferenciada de estas instancias, sin embargo dada la versatilidad en el uso de estos términos no se ha podido definir una terminología apropiada.

En el caso uruguayo, la Constitución faculta a realizar consultas ciudadanas a través de plebiscitos y referéndums. El plebiscito se aplica respecto de asuntos que impliquen una reforma constitucional y su convocatoria la realiza el 10% de los ciudadanos. El referéndum se aplica en relación a modificaciones legales y puede ser convocado de dos maneras: mediante una solicitud hecha por el 25% del electorado, o a través de una petición realizada por al menos el 2% de los electores que habilita a realizar una consulta voluntaria para sumar adherentes y alcanzar así el 25% de representación requerido para convocar a un referéndum obligatorio.

Pese a las diferencias normativas entre ambos mecanismos, en la práctica se ha recurrido a estos como instancias legítimas para modificar el ordenamiento jurídico cuando el sistema político no ha sabido dar respuesta a las demandas ciudadanas, y se ha vinculado su éxito –según los expertos- al funcionamiento y lealtad expresada hacia el sistema de partidos.

Introducción

Uruguay es el país de la región que más ha desarrollado y aplicado los mecanismos de democracia directa. Actualmente su Constitución vigente habilita a realizar plebiscitos, referéndums e iniciativas ciudadanas.

Sin embargo, la complejidad para comprender estos procesos desde la teoría política y constitucional reside en la práctica en el uso de los términos plebiscito y referéndum, que la normativa aplicable en la región utiliza indistintamente, y que recurre a ellos incluso como sinónimos, lo que provoca una terminología versátil e inconsistente para abordar el fenómeno.

El presente informe aborda aspectos teóricos sobre la definición de este tipo de mecanismos de democracia directa y en particular desarrolla el caso uruguayo, desde el marco jurídico que lo regula hasta la práctica de su ejercicio democrático actual.

Cabe destacar que este documento ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Democracia directa: plebiscito, referéndum y consulta

Entre los diversos mecanismos de democracia directa, entendida según David Altman en términos institucionales y procedimentales, como “un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas, a través del sufragio universal y secreto, y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades” (Altman, 2010: 17), la realización de consultas populares vía referéndum, o plebiscito, es una de las formas más tradicionales y ampliamente utilizadas, en diferentes sistemas y regímenes políticos¹.

La discusión en general sobre este tipo de instrumentos se ha caracterizado por la falta de unidad de criterios para definir una terminología apropiada que se refiera a esta clase de iniciativas, y la carencia de una tipología común para determinar particularmente sus aplicaciones, evidenciando incluso “inconsistencia, incluso al nivel de definiciones básicas” (Pállinger, 2013:31). Por tal motivo, se podría señalar en general que los términos plebiscito, consulta y referéndum se utilizan como sinónimos, aunque es necesario hacer algunas precisiones al respecto.

Desde la perspectiva histórica e institucional, se ha distinguido teóricamente al **plebiscito** como un pronunciamiento popular sobre temas o sucesos de relevancia excepcional y que, por su carácter extraordinario, no se encuentra sometido a una disciplina constitucional, a diferencia del **referéndum**, cuya institucionalidad, consagrada constitucionalmente, faculta la participación del cuerpo electoral, vía consultiva o deliberativa (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995: 1183 y 1348).

Desde la ciencia política, se relevan dos aspectos fundamentales sobre la consulta popular: respecto de su origen, relativo a la procedencia de la iniciativa, que puede ser “desde arriba”, es decir, “cuando los órganos estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo” (Zovatto, 2008: 256); o “desde abajo”, en el caso de emanar directamente desde la ciudadanía. Y sobre su efecto, cuando se trata de determinar si la expresión de la voluntad popular, tiene aplicación jurídicamente vinculante para las autoridades.

¹ El uso instrumental de los mecanismos de democracia directa puede servir también desde una perspectiva histórica para legitimar el poder en regímenes autoritarios o totalitarios. Véase Bobbio, Matteucci y Pasquino (1995).

En América Latina de acuerdo a Daniel Zovatto estas categorías constitucionalmente han sido empleadas de forma indistinta, aclarando que para algunos, el **plebiscito** es la “consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia” (2008: 256), mientras que **referéndum** es la “consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales” (2008: 256). Sin embargo, Zovatto destaca la naturaleza de la consulta que puede ser obligatoria, por ejemplo para el caso de decisiones que afectan la soberanía nacional como decisiones respecto a la división político administrativa del territorio, la autonomía regional, la aprobación de determinados tratados internacionales o la convocatoria a una Asamblea Constituyente; o puede tener carácter facultativo, es decir opcional, como en el caso de consultas abrogativas contra leyes, contra proyectos de ley, reformas parciales a la Constitución u otros asuntos que demanden aprobación legislativa (Zovatto, 2018: 467-471)

Por otra parte, Altman, desarrolla una tipología sobre los instrumentos de democracia directa según sea el origen de la iniciativa. Así, de los tipos de mecanismos iniciados “desde arriba”, distingue los **plebiscitos consultivos** como aquellos donde “el Poder Ejecutivo o el Legislativo consultan la opinión de los ciudadanos en relación con un determinado asunto, opinión sin consecuencias jurídicas; es decir, no es jurídicamente vinculante”; y los **plebiscitos facultativos**, aquellos donde “el poder político (Ejecutivo, Legislativo, o ambos) presenta una propuesta a la ciudadanía y lo que se decidió se convierte en ley (ya sea ordinaria o como una reforma constitucional)” (2010: 17). Por último, respecto de las iniciativas originadas “desde abajo”, propone incluir en la clasificación a los **referendos revocatorios** (*recall*, mecanismo institucionalizado principalmente en Estados Unidos) instrumentos de carácter vinculante, que “les permite a los ciudadanos destituir y reemplazar a una autoridad electa”², y cuyo objetivo está destinado a decidir sobre personas y no temas. Por ello, su uso es menor y reducido a escalas locales. Y en este mismo subgrupo, considera a los **referendos facultativos** (o simplemente referendos), aquellos que “permiten a los ciudadanos rechazar (vetar) una ley aprobada por la legislatura” (2010: 17).

En materia de derecho constitucional, Manuel García-Pelayo establece distintas categorías, reconociendo que **plebiscito** es “la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica”³. A su vez, califica al **referendo** como “el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias”⁴, clasificándolo, según su fundamento jurídico, en obligatorio (impuesto por la constitución) o facultativo (cuando su iniciativa depende de una autoridad competente); o ya sea por su eficacia jurídica, en referendos de ratificación o sanción (cuando el cuerpo electoral aprueba una norma), o consultivos (cuando el resultado no tiene carácter vinculante para las autoridades).

Por otra parte, el Manual de Democracia Directa (2008), publicado por el *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA)⁵, propone distinguir entre diferentes procedimientos de democracia directa entre ellos: referendos, iniciativas ciudadanas y revocatorias. Al respecto, define al

² *Ibíd.*

³ GARCÍA-PELAYO, Manuel: Derecho Constitucional Comparado. Págs 181-183.

⁴ *Ibíd.*

⁵ IDEA: *Direct Democracy. The International IDEA Handbook* 2008. Disponible en: http://www.idea.int/publications/direct_democracy/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=30462 (Marzo, 2016).

referéndum como aquel “instrumento de democracia directa, que consiste en la votación del electorado sobre un asunto de política pública, como una reforma constitucional o un proyecto de ley. También es conocido como consulta popular o plebiscito”⁶. Sobre la **iniciativa ciudadana** (*citizens’ initiative*), determina que se trata de un “instrumento de democracia directa, que faculta a los ciudadanos a iniciar una votación del electorado, respecto de una propuesta originada por los propios ciudadanos. Esta proposición puede ser respecto de un nuevo proyecto de ley, de una reforma constitucional, o para la derogación o modificación de una norma ya existente”⁷. Finalmente, describe al **recall** como un “instrumento de democracia directa, que permite a determinado número de ciudadanos, y/o a la autoridad competente, demandar la votación del electorado sobre si un titular electo de la función pública, puede ser removido de su cargo antes de terminar su mandato”⁸.

Finalmente, Francisco Soto considera que en el constitucionalismo latinoamericano se pueden caracterizar seis diferentes modalidades de consulta popular: los **referendos constitucionales**, aquellos en los que la ciudadanía participa para reformar la constitución; los **referendos abrogatorios de leyes u otras normas**, en los que se participa para derogar una norma; los **referendos de revocación de mandato**, que consisten en “la facultad de dejar sin efecto el nombramiento del titular de un cargo de elección popular, mediante referendo, [atribución que se encuentra] limitada al ámbito regional o local”⁹; los **referendos sobre materias de especial trascendencia**, de facultad exclusiva del Presidente de la República; los **referendos vinculados a temas territoriales, regionales y locales**, particularmente establecidos en sistemas federales; y el **referendo de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia** (2009), cuya originalidad radica en la fórmula de participación que institucionaliza 14 tipos de referendos vinculantes¹⁰.

II. Plebiscito y referéndum: El caso uruguayo

En Uruguay, país de la región con la mayor experiencia en democracia directa (Altman, 2010: 21), la Constitución de 1967 habilita a realizar plebiscitos para ratificar reformas constitucionales, a recurrir al referéndum en contra de la totalidad de una ley o parcialmente en contra de uno o más de sus artículos dentro del año de su promulgación, y a ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Cabe considerar además que en el país el voto es obligatorio (art. 77 de la Constitución Política).

a) Aspectos jurídicos

Así, el plebiscito está establecido en el artículo 331° de la Constitución Política para aprobar o rechazar reformas al texto fundamental a convocatoria exclusiva de los ciudadanos:

Artículo 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 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.

⁶ *Ibíd.* Pág. 214.

⁷ *Ibíd.* Pág. 213.

⁸ *Ibíd.* Pág. 214.

⁹ SOTO, Francisco: El desafío de la participación. Santiago, LOM, 2013. Pág. 169

¹⁰ *Ibíd.* Págs. 158-184.

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 concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos 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. C.P., art. 331)

En tanto, el referéndum se encuentra establecido en el artículo 79° de la Constitución a petición de los inscritos en el registro electoral¹¹:

Artículo 79.- 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. 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. (C.P., art. 79, párr. 2)

El recurso de referéndum deberá ser interpuesto directamente ante la Corte Electoral (Ley N° 16.017 de 1989), órgano que sirve también última instancia de apelación en los actos de plebiscito y referéndum (C.P. art. 322).

En términos legales el referéndum se encuentra regulado por la Ley de Elecciones (Ley N° 16.017 de 1989) modificada por la Ley Recurso de Referéndum Contra las Leyes (Ley N° 17.244 de 2000), donde se dispone lo siguiente:

- El recurso de referéndum se interpone ante la Corte Electoral por el 25% del total de inscriptos habilitados para votar, en un escrito que identifique a los promotores de la iniciativa y registre su firma y huella dentro del plazo de un año desde haber sido promulgada la ley que busca ser refrendada (Ley N° 16.017, art. 21). Para facilitar la interposición de la iniciativa, una modificación legal de 1992 estableció que no menos del 2% de los inscriptos habilitados para votar podrán interponer el recurso en el transcurso de los primeros 150 días desde promulgada la ley, cumpliendo con las condiciones requeridas (Ley N° 16.017, art. 30);
- El recurso podrá interponerse contra la totalidad de la ley o, parcialmente, contra uno o más de sus artículos, precisamente individualizados por su número. (Ley N° 16.017, art. 25);
- El recurso podrá ser promovido por las personas inscriptas en el Registro Cívico Nacional y habilitadas para votar sean ciudadanos naturales, ciudadanos legales o extranjeros con derecho a sufragio;

Como excepción, se establece que no son impugnables mediante el recurso de referéndum (Ley N° 16.017, art. 22) las siguientes normas:

- las leyes constitucionales (aquellas aprobadas por plebiscito),

¹¹ En el nivel local, la Constitución también faculta establecer el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales y habilitar el derecho a la iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de su jurisdicción (C.P. arts. 304 y 305).

- las de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, y
- las que establezcan obligaciones tributarias.

De acuerdo a Edgardo Martínez Z. (2017), la modificación legal establecida por la Ley N° 17.244 habilitó a que el recurso de referéndum pueda ser impulsado a través de dos vías en contra de uno o varios artículos o la totalidad de una ley:

Uno de los procedimientos determinados en la norma más nueva, estableció que para llevar adelante un recurso contra una ley o algún artículo de la misma, se requiere que un número no inferior al 2 por ciento de los habilitados para votar, interpongan el recurso, con su firma y su impresión digital, en un plazo dentro de los 150 días desde el día siguiente a la promulgación de la ley.

Si el número requerido se confirma, la Corte Electoral debe convocar a los inscriptos en el Registro Cívico a que se expresen en las urnas si desean adherirse al mismo, en un plazo que no vaya más allá de los 45 días de la calificación del recurso.

Si en ese llamado alcanza el 25 % de los inscriptos habilitados, la Corte Electoral debe entonces convocar al cuerpo electoral a que efectivamente considere en las urnas el recurso de referéndum.

Un segundo procedimiento, que puede aplicarse dentro del año de promulgada la ley, implica presentar ante la corte los documentos de respaldo del referéndum correspondientes a un 25 por ciento de los inscriptos en el padrón electoral. Si este porcentaje es confirmado y se califica afirmativamente el recurso, entonces se debe convocar al cuerpo electoral dentro de los 120 días siguientes. (Martínez Z., 2017)

Así, el referéndum puede ser convocado de estas dos maneras. La primera conlleva una doble votación para su aprobación y con ello involucra una participación eventualmente más informada del electorado. La segunda implica una participación de la Corte Electoral más significativa en el proceso, ya que como ente organizador y calificador del mecanismo, está encargado de verificar y validar la cantidad de firmas y huellas dactilares correspondientes al 25% del padrón electoral y de ahí proceder al referéndum.

En definitiva, y a modo de síntesis Susana Dominzain lo explica de la siguiente forma:

En Uruguay, el referéndum es el mecanismo 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 (Dominzain, 2018: 239-240)

b) Aspectos políticos

Según Alicia Lissidini, la particularidad del caso uruguayo en la región reside en dos factores: su “larga tradición de democracia directa (entre 1917 y 2009 los ciudadanos ejercieron su voto en 24 consultas populares)” y especialmente en su relación con el sistema de partidos políticos:

(...) En el caso de Uruguay las consultas populares en general han tendido a reforzar la democracia, dinamizando el sistema político, promoviendo el debate público y la participación ciudadana.

(...) La inclusión de la democracia directa se realizó en un contexto de ampliación y posterior consolidación de la democracia y no de crisis de representación.

(...) En definitiva, la inclusión de la consulta y de la iniciativa popular se procuró un uso eficaz de la voz, evitando así la “salida” [es decir, que la insatisfacción derivara en una retirada del electorado de los partidos políticos tradicionales] y reforzando la lealtad hacia los partidos políticos y las decisiones tomadas por ellos. (Lissidini, 2012).

Para Lissidini, el ejercicio de la democracia directa en Uruguay a través de este tipo de consulta se puede agrupar en cuatro usos del mecanismo:

1. para hacer justicia, en el caso de promover la protección de derechos humanos vulnerados durante la dictadura;
2. para frenar privatizaciones, promovidos con el fin de evitar la reducción del rol del Estado;
3. para defender intereses sectoriales o corporativos, en el caso de consultas sobre el sistema de pensiones, educación pública, y autonomía financiera del Poder Judicial
4. para modificar el diseño electoral, uso tradicional del mecanismo, a objeto de promover reformas al sistema de elecciones.

c) Aplicación práctica de iniciativas de consulta

A continuación se describen los procesos de aplicación de algunas iniciativas de consulta.

• Iniciativas en contra de la Ley de Caducidad Punitiva del Estado

La Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (Ley N° 15.848 de 1986) fue aprobada en el primer gobierno democrático post dictadura del Presidente Julio María Sanguinetti. En el contexto de la época, a raíz de presiones políticas y que el Ejército anunciase su decisión de no cursar a los uniformados las órdenes de requerimiento ante la justicia civil por delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura, esta norma estableció “que el Estado rescindía su pretensión punitiva frente a los delitos cometidos durante el periodo de facto por el personal militar, policial y equiparado, en cumplimiento de las órdenes emitidas por los mandos” (Buriano, 2011). En definitiva la también conocida como Ley de Caducidad representaba en su aplicación una amnistía para quienes fuesen acusados de violaciones a los derechos humanos.

La aplicación y vigencia de esta norma se encuentra imbricada a la historia política uruguaya desde su regreso al sistema democrático. Dos iniciativas ciudadanas fueron convocadas para eliminar su aplicación del sistema jurídico, la primera a través de un referéndum en 1989 y la segunda mediante plebiscito en 2009. En ambos casos la voluntad popular decidió lo contrario, y aunque han existido diferentes interpretaciones políticas y jurídicas sobre su aplicación, así como esfuerzos legislativos y judiciales para modificar su vigencia, al presente la Ley de Caducidad sigue estando en vigor en el ordenamiento jurídico uruguayo.

Desde su origen y de forma simultánea a la promulgación de la norma, organizaciones de defensa de los derechos humanos, centrales sindicales, el Frente Amplio y sectores de la izquierda tradicional iniciaron una campaña para juntar las más de 550 mil firmas necesarias para hacer efectivo un referéndum que derogase y dejara sin efecto la Ley de Caducidad, tal como lo establece la Constitución, conformando en conjunto una Comisión Nacional Pro Referéndum (Telam, 2019).

Ciertamente la convocatoria fue ciudadana, sin embargo, en el Uruguay recién emergido de la dictadura, los partidos políticos habían retoñado con singular fuerza. Aunque algunos estudios enfatizan el bajo espectro partidario (Roniger y Sznajder, 2004) nos parece discutible, por lo menos, sustraer el referéndum de esa órbita. Más allá de que la coalición de izquierda haya bajado su perfil para evitar la politización del

emprendimiento, fue su impulso, su estructura y experiencia militante la encargada de promover el cumplimiento de una meta que parecía inalcanzable. (Buriano, 2011).

El primer referéndum democrático tras la dictadura militar fue convocado a su realización el 16 de abril de 1989. La campaña estuvo dividida entre la posición oficial del gobierno de mantener la Ley de Caducidad (opción SI: voto amarillo) y la postura de los convocantes al referéndum de derogarla (opción NO: voto verde). Los resultados de la votación dieron por rechazar la derogatoria y conservar la norma (57% a favor “voto amarillo” y 43,9% en contra “voto verde”). La opción mayoritaria contó con el apoyo del Gobierno, los partidos políticos tradicionales y los sectores sociales provenientes del interior del país.

Este resultado marcó un antes y un después en la lucha vinculada a los derechos humanos. La derrota desorientó y quebró en muchos casos, los rumbos planteados, el pronunciamiento popular tendía un gran manto de silencio que en ese momento se pensaba definitivo, en donde hablar del pasado reciente y lo sucedido parecía ya no tener sentido. (Larrobla y Figueredo, 2019)

Según Ana Buriano, estos resultados sirvieron también de antesala a la votación de las elecciones nacionales realizadas siete meses después, demostrando que las opciones políticas conservaron la misma correlación de fuerzas (Buriano, 2011).

Veinte años después de realizado este referéndum, en octubre de 2009, organizaciones sociales, sindicatos y fuerzas políticas de izquierda convocaron nuevamente a la ciudadanía a participar de una segunda consulta, esta vez a través de un plebiscito con el objeto de reformar la constitución para anular la Ley de Caducidad, ya que en la interpretación de los convocantes ésta vulneraba el Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicable en Uruguay y su derogación resultaba inviable porque impediría reabrir los casos ya juzgados e implicaría dejar en libertad a quienes escasamente habían resultado condenados en aplicación de la norma (Buriano y Dutrénit: 2017: 364).

En un contexto político de apertura hacia la investigación judicial de casos de violación a los derechos humanos y búsqueda de la verdad histórica bajo el primer gobierno frenteamplista del Presidente Tabaré Vázquez se constituyó en el año 2006 la Comisión Nacional por la Nulidad de los artículos del 1° al 4° de la Ley de Caducidad, integrada entre otros por organizaciones sindicales como el PIT-CNT, organizaciones promotoras de derechos humanos como el Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ) y FUCVAM, y a título personal miembros de agrupaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y personalidades de la cultura como el escritor Eduardo Galeano y algunos legisladores frenteamplistas (Buriano, 2011). La mayoría de los sectores del Frente Amplio estuvo reticente a promover esta iniciativa y una vez en campaña brindó un tímido apoyo a aprobar la reforma (Lissidini, 2012. 9).

El plebiscito fue convocado a realizarse el día 25 de octubre de 2009, en conjunto con la votación de elecciones presidenciales y parlamentarias y sumado a otro plebiscito de reforma constitucional para habilitar el voto epistolar a uruguayos residentes en el exterior.

La consulta de los convocantes por la anulación de la Ley de caducidad recibió una papeleta de color rosado por el SI y fue incorporada en las listas de los partidos de izquierda que promovieron la iniciativa, incluido el Frente Amplio. No se incluyó una papeleta para votar NO, ya que el solo hecho de no incluir la papeleta rosada contaba como oposición a la reforma, por tanto si algún votante de los partidos tradicionales decidía votar a favor de ésta tenía que recordar incluir la papeleta junto a su voto (Psetizki, 2009). En definitiva, el plebiscito por la anulación de la norma obtuvo el 47,9% de los votos y fue

rechazado porque no logró la mayoría absoluta requerida. Tampoco se aprobó el segundo plebiscito para facultar el voto de uruguayos desde el exterior.

En el plebiscito [de anulación de la Ley de Caducidad] se planteaba una reforma constitucional para anular una ley específica que había sido varias veces declarada inconstitucional [por la Corte Suprema]. Ya es difícil aceptar una reforma constitucional para anular una única ley —no era que se incorporaba al texto constitucional un procedimiento para anular leyes en general—; tampoco se explicó a la ciudadanía la necesidad de aprobar ese proyecto tan singular. Más aún: luego del fracaso del proyecto de reforma constitucional, sobre el cual hubo disidencias en la coalición de gobierno, el sector entonces mayoritario expresó públicamente su disculpa por no haber «ensobrado» la «papeleta del sí» junto con sus listas, dando por cierto que, de ese modo, habrían podido obtenerse los votos necesarios. Esto seguramente es cierto, pero desnuda la idea subyacente: como otras veces, el ciudadano votó lo que había dentro del sobre del sector político que elegía para gobernar. ¿Dónde queda entonces la deliberación racional sobre la propuesta plebiscitada? (Castro, 2020: 103).

- **Iniciativa contra la privatización de los servicios de agua**

El 31 de octubre 2004 en forma conjunta con las elecciones nacionales se realizó un plebiscito cuyo objeto era incorporar el agua como un derecho fundamental en la constitución, modificando el artículo 47° del texto fundamental.

La iniciativa fue promovida por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), constituida en el año 2002 e integrada por la Comisión en Defensa del Agua y del Saneamiento de la Costa de Oro y Pando, la federación de funcionarios de la empresa de Administración de las Obras Sanitarias del Estado (FFOSE), la comisión de vecinos del Departamento de Canelones y varias organizaciones ambientalistas y ciudadanas, entre ellas REDES-AT (Red de Ecología Social, Amigos de la Tierra, Uruguay) y el Programa Uruguay Sustentable, quienes en el contexto de extensión del proceso de privatización de servicios públicos básicos en el país y la materialización de estos en países vecinos de la región, decidieron iniciar “un debate nacional sobre el tema del agua concebida como bien natural y público, así como el derecho de acceder a agua potable y saneamiento y enfrentar los procesos de privatización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el país. (Achkar, Dominguez y Pesce, 2005: 40).

El plebiscito del agua se considera la tercera de tres exitosas consultas ciudadanas realizadas para evitar la privatización de servicios o empresas estatales (Lissidini, 2012; Dominzain, 2018: 240).

- Referendo contra la Ley de Empresas Públicas en defensa de la compañía pública de telecomunicaciones ANTEL y que evitó su privatización (13 de diciembre de 1992, aprobado);
- Referendo por la derogación de la Ley ANCAP, en contra de la venta de esta empresa petroquímica estatal (7 de diciembre 2003, aprobado); y
- Plebiscito para reformar y consagrar el derecho al agua, en defensa del agua como derecho fundamental y de la gestión del recurso hídrico y su saneamiento (31 de octubre de 2004, aprobado).

Como factor en común a estas tres iniciativas estuvo el enérgico impulso y respaldo de organizaciones gremiales (sindicatos de ANTEL, ANCAP y OSE respectivamente) y en términos políticos con el apoyo del Frente Amplio, coalición política que resultó vencedora en las elecciones presidenciales celebradas junto al plebiscito de 2004.

Particularmente, el plebiscito del agua obtuvo el apoyo político del Frente Amplio y sectores mayoritarios del Partido Nacional (Santos, 2005). La CNDAV como agrupación de carácter nacional concitó el apoyo internacional de movimientos similares en otros países. En tanto el gobierno del Presidente Jorge Batlle del Partido Colorado se opuso a la convocatoria señalando que la modificación constitucional le haría un daño económico y financiero al país (Archivo Presidencia Uruguay, 2004).

El resultado del plebiscito fue la aprobación de la reforma constitucional por 64% de los votos, hecho que posicionó a Uruguay como el primer país en el mundo en declarar como derecho humano fundamental el acceso al agua y al saneamiento (Presidencia de Uruguay, 2014).

- **Últimas iniciativas presentadas**

Durante el año 2019 en Uruguay, año de convocatoria a elecciones nacionales, se materializaron dos iniciativas de consulta ciudadana, una fue un pre-referéndum en contra de Ley Integral para Personas Trans realizado el 4 de agosto de 2019, y la otra fue un plebiscito para reformar la Constitución en materia de seguridad practicado en conjunto con las elecciones presidenciales el 27 de octubre de 2019.

La primera consulta, realizada en agosto del año pasado, tenía por objeto juntar las adhesiones necesarias que facultasen convocar a un referéndum obligatorio para derogar la totalidad de la Ley N° 19.684 de 2018, Ley Integral para Personas Trans, que incorporó al derecho uruguayo la no discriminación y estigmatización de las personas trans y para ello estableció, entre otros aspectos, el derecho a la identidad de género, la adecuación registral del nombre a la identidad de género, un régimen reparatorio para quienes por su identidad de género fueron víctimas de vulneración de sus derechos durante la dictadura militar y el derecho a una atención integral de salud para adecuar el cuerpo a su identidad de género (Ley N° 19.684 de 2018).

La iniciativa revocatoria fue promovida desde la fecha de promulgación de dicha norma y fue liderada por legisladores del sector más conservador del Partido Nacional, los diputados blancos Carlos lafigliola de la Corriente Social Cristina y Álvaro Dastugue pastor evangélico (García Arenales, 2019), quienes junto a la iglesia pentecostal Misión y Vida y el candidato presidencial del Partido Cabildo Abierto, el ex militar Guido Manini, juntaron las firmas necesarias para presentar la decisión de interposición del recurso de referéndum.

Una vez admitidas las firmas, la Corte Electoral convocó a participar a quienes desearan adherir a esta iniciativa, que en caso de ser aprobada por el 25% de los electores facultaría a realizar el referéndum derogatorio en octubre de ese año. Sin embargo, las organizaciones sociales y la mayoría de los partidos políticos no apoyaron la propuesta, incluso el entonces candidato presidencial del Partido Nacional, Luis Lacalle, actual gobernante, se alejó de la campaña y no participó de la votación (Martínez, 2019). También destacó el hecho que la Iglesia Católica no apoyara la convocatoria, después que en el año 2013 promoviera junto a otras organizaciones sociales un pre referéndum contra la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo que no prosperó (Tisnés, R., 2019).

En definitiva, la instancia alcanzó una participación cercana al 10% del padrón y no alcanzó el mínimo requerido para aprobar la iniciativa correspondiente al 25% de los habilitados para votar, equivalente a más de 600 mil sufragios, por tanto fue desechada (Montevideo Portal, 2019).

Finalmente, en el caso del plebiscito para reformar la Constitución en materia de seguridad pública, la propuesta fue promovida en solitario por el senador del Partido Nacional, Jorge Larrañaga, del sector Alianza Nacional, frente al aumento de la delincuencia, principalmente robos y homicidios. La iniciativa constó de cuatro ejes: crear una Guardia Nacional integrada por hasta 2.000 militares para colaborar en tareas de la policía; penas efectivas sin beneficios de salida anticipada en caso de determinados delitos graves (tales como violación, abuso sexual, extorsión, secuestro, homicidio agravado, crimen organizado, entre otros); reclusión permanente revisable a los 30 años de condena para delitos gravísimos como homicidios múltiples o violación y homicidio a menores; y facultar los allanamientos nocturnos en lugares donde se sospecha se están cometiendo delitos (El Observador, 2018). En defensa de una de las medidas más polémicas, la militarización de la Policía, el senador Larrañaga dijo en campaña que este modelo de fuerzas de seguridad con organización militar ya existía en Chile y Europa (ElComercio.com, 2019).

La iniciativa denominada “Vivir sin Miedo” logró reunir cerca de 400 mil firmas para presentar a la Corte Electoral, superando las 275 mil que necesitaba legalmente (El Observador, 2019a). La propuesta se presentó en una sola papeleta y por tratarse de una reforma constitucional, en caso de ser aprobada tendría vigencia inmediata, es decir no requería de leyes de implementación. La fuerza opositora a la medida se articuló en un colectivo de personas y agrupaciones creado en 2018 denominado “Articulación Nacional No a la Reforma” (No a la Reforma, 2019), que en las vísperas del plebiscito convocó a una marcha a la que se unieron algunos representantes del Frente Amplio, congregando a más de 55 mil personas en el centro de Montevideo (El País, 2019).

Sin embargo, “Vivir Sin Miedo” provocó diferentes respuestas de rechazo entre los actores políticos. La oposición política, incluida entre ella algunos representantes del Partido Nacional manifestaron a la opinión pública que el diseño de la iniciativa sería un problema, pues implicaba votar las cuatro modificaciones como una sola sin posibilidad de disentir de alguna, obligando a estar de acuerdo en todo (Núñez, 2019). Para los expertos jurídicos, tampoco resultaba válida, pues incorporaba a la Constitución medidas que se suponía eran materia de ley (Infobae, 2019). En tanto para los académicos expertos en seguridad la iniciativa no se enfocaba en la prevención del delito, ni en la figura de la víctima para garantizarle una reparación (Núñez, 2019). Asimismo, los militares no estuvieron de acuerdo con la reforma, y criticaron que ésta haya sido propuesta sin consultar, pasando por alto que la Policía y el Ejército tienen diferentes formas de operar y que la formación militar no contempla el trabajo contra la delincuencia civil (El Observador, 2019b). Y, según Julieta Núñez, el sindicato de la Policía también se manifestó en contra de la propuesta debido a la imposibilidad de implementar los allanamientos nocturnos, históricamente prohibidos desde la primera Constitución de 1830, ya que no estaban las condiciones necesarias para que estos se realizaran de manera segura (Núñez, 2019). Además, cabe considerar que la reforma no fue avalada por ningún candidato presidencial (Infobae, 2019).

De este modo, la convocatoria se fijó para ser realizada el día de la elección presidencial el 27 de octubre de 2019, y alcanzó el 46% de los votos, votación insuficiente para ser aprobada. Según la prensa los motivos del rechazo, podrían ser varios, entre ellos:

Los movimientos sociales, la negativa de todos los candidatos a la Presidencia de apoyar esta medida - incluido el del Partido Nacional (PN, centroderecha), Luis Lacalle Pou, pese a que la reforma fue planteada por un compañero suyo, y la actuación de los militares en Chile (ElComercio.com, 2019).

Referencias

- ALTMAN, D. (2010) Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?. En *Perfiles latinoamericanos*. vol.18 no.35 ene./jun. 2010, México. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v18n35/v18n35a1.pdf> (Marzo, 2020)
- ARCHIVO PRESIDENCIA URUGUAY (2004) Plebiscito del agua daña a Uruguay, 08/07/04. Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2004/julio/2004070803.htm> (Marzo, 2020)
- BOBBIO, MATTEUCCI y PASQUINO (1995) *Diccionario de política*. Vol II. Siglo XXI Editores, México.
- BURIANO, A. (2011) Ley de Caducidad en Uruguay y esencia ético-política de la izquierda. *Perf. latinoam.* vol.19 no.38 México jul./dic. 2011. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200007 (Marzo, 2020)
- BURIANO, A. y DUTRÉNIT, S. (2017) A 30 años de la ley de caducidad uruguaya ¿qué y cómo debemos conmemorar? *Antítesis*, vol. 10, núm. 19, enero-junio, 2017, pp. 351-375, Brasil. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1933/193351879017.pdf> (Marzo, 2020)
- CASTRO, A. (2020) Derechos humanos: imprescriptibilidad de crímenes de lesa humanidad cometidos en Uruguay entre 1968 y 1985; algunas cuestiones de contexto que no fueron analizadas por las sentencias de la Suprema Corte de Justicia. *Revista Anuario del Área Socio-Jurídica*, v. 12, n. 1, pp. 93-113, Uruguay. Disponible en: <https://indexlaw.org/index.php/AnuariodelAreaSocioJuridica/article/view/6089> (Marzo, 2020)
- DOMINZAIN, S. (2018) Derechos de ciudadanía y democracia directa en Uruguay de los 90. *Andamios* vol.15 no.37 México may./ago. 2018, pp. 237-262, México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632018000200237 (Marzo, 2020)
- EL OBSERVADOR (2018) Estas son las cuatro propuestas sobre seguridad que Larrañaga quiere plebiscitar. *El Observador*, 23-05-2018. <https://www.elobservador.com.uy/nota/estas-son-las-cuatro-propuestas-sobre-seguridad-que-larranaga-quiere-plebiscitar-2018523500to> (Marzo, 2020).
- EL OBSERVADOR (2019a) ¿Qué implica la reforma constitucional de Larrañaga? *El Observador*, 25-02-2019. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/-cuales-son-las-cuatro-propuestas-de-larranaga-y-cuando-se-deben-aplicar-si-prosperan--2019225134123> (Marzo, 2020).
- EL OBSERVADOR (2019b) Por qué hay militares que se oponen a la reforma de seguridad de Larrañaga. *El Observador*, 03-07-2019. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/por-que-hay-militares-que-se-oponen-a-la-creacion-de-una-guardia-nacional-20197312145> (Marzo, 2020).
- ELCOMERCIO.COM (2019) Uruguay deja a sus militares dentro del cuartel; reforma constitucional sobre seguridad pública fue rechazada. 28-10-2019. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/uruguay-militares-cuartel-plebiscito-seguridad.html> (Marzo, 2020).
- EL PAÍS (2019) "No a la reforma": marcha en rechazo a "Vivir sin miedo" recorrió 18 de Julio. *El País*, 22-10-2019. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/reforma-marcha-rechazo-vivir-miedo-recorre-julio.html> (Marzo, 2020)
- GARCÍA ARENALES, M. (2019) Uruguay activan un pre-referéndum contra la nueva Ley para las Personas Trans. *El Diario.es* 01-08-2019. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/sectores-conservadores-Uruguay-ley-trans-referendum_0_926357564.html (Marzo, 2020)
- INFOBAE (2019) Uruguay: el proyecto "Vivir sin miedo" que proponía que los militares resguarden las calles no superó el 50% y no se implementará. 29-10-2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/10/28/uruguay-el-proyecto-vivir-sin-miedo-que-proponia-que-los-militares-resguarden-las-calles-no-supero-el-50-y-no-se-implementara/> (Marzo, 2020)

- LARROBLA, F. y FIGUEREDO, M. (2019) De la «Ley de Caducidad» al «voto verde» Nuevas formas de resistencia en marcos de legalidad: el caso de la Comisión Nacional Pro Referéndum. Disponible en: <http://eutopias.org/wp-content/uploads/2019/07/EU-topias-Vol.-17-2019-101-115.pdf> (Marzo, 2020)
- LISSIDINI, A. (2012) Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. En Cameron, Hershberg y Sharpe (Editores) (2012) Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias Flacso, México, (235-271). Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/profesores/alicialissidini/capitulo%208%20democracia%20directa%20en%20uruguay%20y%20en%20venezuela%20LISSIDINI.docx> (Marzo, 2020)
- MARTÍNEZ Z., E. (2017) Mecanismos de participación popular en Uruguay. En ROMERO , G. y MARTÍNEZ, G. (Coord.) (2017) Mecanismos de participación ciudadana una experiencia global. Tirant Lo Blanch, México.
- MARTÍNEZ, M. (2019) Fracasa en Uruguay la embestida evangélica contra la ley trans. El País,. 05-08-2019. Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2019/08/05/actualidad/1565031427_227863.html (Marzo, 2020)
- MONTEVIDEO PORTAL (2019) No habrá referéndum para derogar la Ley integral para personas trans. 04-08-2019. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/No-habra-referendum-para-derogar-la-Ley-integral-para-personas-trans-uc726104> (Marzo, 2020)
- NO A LA REFORMA (2019) Quiénes somos. Disponible en: https://www.noalareforma.uy/index.html#quienes_somos (Marzo, 2020)
- NÚÑEZ, J. (2019) Un polémico plebiscito para militarizar la seguridad en Uruguay. Revista Nueva Sociedad, octubre de 2019. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/seguridad-uruguay-vivir-sin-miedo-plebiscito-derechizacion/> (Marzo, 2020)
- PÁLLINGER, Z. (2013) Direct democracy in Europe: current discussions. *Iustum Aequum Salutare* IX, 2013 4.27-40. Hungría. Disponible en: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20134sz/02.pdf> (Marzo, 2020)
- PRESIDENCIA DE URUGUAY (2014) OSE celebró 10 años de la declaración del acceso al agua como derecho humano fundamental. 31-10-2014. Disponible en: <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/celebracion-plebiscito-del-agua> (Marzo, 2020)
- PSETIZKI, V. (2009) Uruguayos expectantes por plebiscitos. BBC Mundo, 24-10-2009. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/10/091024_1415_plebiscitos_uruguay_gtg (Marzo, 2020)
- TELAM (2019) A 30 años del primer plebiscito sobre la amnistía. 14-04-2019. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201904/350163-a-30-anos-del-primer-plebiscito-sobre-la-amnistia-y-del-voto-por-su-vigencia-en-uruguay.html> (Marzo, 2020)
- TISNÉS, R. Uruguay vota por los transexuales. La Vanguardia, 03-08-2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/participacion/lectores-corresponsales/20190803/463789951465/pre-referendum-ley-trans-uruguay.html> (Marzo, 2020)
- WELP, Y. y SERDULT, U. (2012) ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24 (1), pp. 169-192. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633172007.pdf> (Marzo, 2020)
- ZOVATTO, D. (2008) Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2007 253-293. En LISSIDINI, WELP y ZOVATTO (2008) Democracia Directa en Latinoamérica, IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-directa-en-latinoamerica.pdf> (Marzo, 2020).

ZOVATTO, D. (2018) Reforma Política-Electoral e Innovación Institucional en América Latina (1978-2016). Tirant Lo Blanch, México.

Normativa utilizada

Constitución Política de Uruguay (1967) Disponible en:
[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML?width=800&height=600&hl=en_US1&i
frame=true&rel=0](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=0) (Marzo, 2020)

Ley N° 16017. Modificación de la Ley de Elecciones. Publicación: 06/04/1989. Disponible en:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16017-1989> (Marzo, 2020)

Ley N° 19684 Ley Integral para Personas Trans. Publicación 07/11/2018. Disponible en:
<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018> (Marzo, 2020)

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.