**CÁMARA DE SENADORES**
SECRETARÍA
DIRECCIÓN GENERAL

XLIXª Legislatura
Segundo Período

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

Carpeta 430/2021

Distribuido: **491/2021**

14 de abril de 2021

# INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REFERÉNDUM

## Se declara la suspensión del plazo durante la vigencia del límite al derecho de reunión establecido por las Leyes Nros. 19.932, de 21 de diciembre de 2020 y 19.941, de 23 de marzo de 2021

---

-Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por los señores Senadores Oscar Andrade, Mario Bergara, Enrique Canon, Charles Carrera, José Carlos Mahía, Daniel Olesker, Aníbal Pereyra, Alejandro Sánchez y las señoras Senadoras Graciela Barrera, Amanda Della Ventura, Sandra Lazo y Silvia Nane

-Disposiciones citadas

CAMARA DE SENADORES
Recibido a la hora 11:00
Fecha 14/4/21
Carpeta Nº 430/21
150395

Montevideo, 14 de abril de 2021.-

Señora Presidenta de la

Cámara de Senadores

Esc. Beatriz Argimón

Presente

De nuestra mayor consideración:

De conformidad con lo dispuesto en el art. 168 del Reglamento de Cámara de Senadores, nos dirigimos a usted a efectos de presentar el Proyecto de Ley que se adjunta referido al cómputo del término para la interposición de un recurso de referéndum.

Sin otro particular, le saludan muy atentamente

Oscar Andrade
Senador

SUSPENSION DEL CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA LA INTERPOSICIÓN DE UN RECURSO DE REFERÉNDUM.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Como es público y notorio, algunos ciudadanos promueven una iniciativa para la interposición del recurso de referéndum contra varios Artículos de la Ley 19.889 promulgada el 9 julio de 2020.

Sin negar esta circunstancia, el presente proyecto y la exposición de motivos que se hace a continuación, tiene por objeto regular la suspensión del cómputo del término para la interposición de un recurso de referéndum contra cualquiera de las leyes dictadas por el Estado uruguayo en el período que referiremos.

Siendo la forma de gobierno de la República Oriental del Uruguay una democracia semi representativa, atento al Artículo 82 de la Constitución, el recurso de referéndum contra las leyes es uno de los mecanismos de democracia directa, o de ejercicio directo de la soberanía, que la Constitución reconoce, en su Artículo 79 inciso 2º, a quienes conforman el Cuerpo Electoral, conjuntamente con el voto en las elecciones nacionales y departamentales, en el referéndum en sí mismo y en los plebiscitos de reforma constitucional, y además con la iniciativa popular en materia legislativa y en materia de reforma de la Constitución.

Como tal, el recurso de referéndum contra leyes es, como define GARCÍA PELAYO, "el derecho del Cuerpo Electoral a aprobar o rechazar las decisiones que se adopten por las autoridades legislativas ordinarias" (1) oficiando así - y he ahí su importancia dentro de un Estado Constitucional de Derecho y Democrático como el nuestro- como un "instrumento de control político" como lo llama Karl LOEWENSTEIN (2).

Tal derecho del Cuerpo Electoral, como lo llama GARCÍA PELAYO, se concreta en el cúmulo de derechos de cada integrante del Cuerpo Electoral -es decir, de los ciudadanos y de los electores no ciudadanos- de impugnar las leyes y de pretender su derogación, en la medida que se recorra el íter dispuesto por el Artículo 79 inciso 2º de la Constitución y sus leyes reglamentarias, siendo éste uno de los primeros derechos fundamentales civiles y políticos.

El referéndum es entonces, un derecho que se desprende del derecho de participación política, reconocido por el acápite del Artículo 77 de nuestra Constitución y de forma más detallada por instrumentos internacionales ratificados por Uruguay, entre otros la Convención Americana de Derecho Humanos, en el literal a) de su Artículo 23.1, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, en su Artículo 25, ambos de igual tenor literal: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes directamente elegidos"

1- *GARCÍA PELAYO, Manuel (2000). Derecho Constitucional Contemporáneo, Madrid, Alianza editorial, p. 183*

2- *LOEWENSTEIN, Karl (2018). Teoría de la Constitución, Barcelona, editorial Ariel, p. 328. Derechos*

En este sentido, ha dicho el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Observación General Nº 25 de 1996: "los derechos político-electorales son descritos fuera de la cerrada definición de la contienda electoral y se mencionan casos en los que la participación directa de los ciudadanos se encuentra garantizada por dichos. Estos incluyen: la elección o constitucional, referendos y otros procesos electorales".

En igual sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que: "La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos, consultas o bien por medio de representantes libremente elegidos (3).

Como ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el ejercicio de este derecho de participación política -en el que está inserto el referéndum- está intrínsecamente relacionado con derechos como el de libertad de expresión, libertad de reunión y libertad de asociación y que estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático (4).

Por tal razón, señala la Corte, los ciudadanos no solo deben gozar del derecho a la participación política, sino también de oportunidades para ejercer efectivamente ese derecho, lo que: "implica la obligación -para el Estado- de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos" (5).

Esta conexión entre el derecho a la participación política -consagrado en el Artículo 23 de la Convención Americana-, con el derecho de reunión consagrado en el Artículo 15, radica en que el derecho de reunión abarca, como ha dicho la Corte: "reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos", así como "la posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos" (6).

3- *Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 agosto 2008, párr. 147, 148.*

4- *Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 octubre 2015, p. 160, 164.*

5- *Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 octubre 2015, p. 162, 163.*

6- *Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 octubre 2015, p. 167.*

No caben dudas entonces, que la interposición de un recurso de referéndum contra una Ley, como parte del derecho de participación política, presupone o requiere, para su ejercicio pleno por la ciudadanía, una actividad política previa de expresión de pensamientos, difusión de razones, persuasión y convencimiento normalmente desarrollada a través de reuniones que implican, sea de forma pública o privada, concentraciones de personas con mayor o menor amplitud. Más allá de la virtualidad propia de la época que vivimos, la reunión presencial y física para la trasmisión de ideas, de información para la persuasión y el convencimiento, continúa siendo, si bien no el único, uno de los principales mecanismos de inclusión en la participación política.

A su vez, particularmente en el caso de la interposición de un recurso de referéndum, el modo de lograr las voluntades exigidas por el Artículo 79 inciso 2º de la Constitución es, de acuerdo al Artículo 21 de la Ley 16.017 -en redacción del Artículo 30 de la Ley 17.224-, mediante la comparecencia personal de cada persona habilitada para votar, el estampado de su impresión dígito pulgar derecho y de su firma, actividad que normalmente es realizada por los promotores del referéndum en lugares en los que ya hay personas agrupadas, que además conlleva a la aglomeración de personas con voluntad de suscribir el acto recursivo.

A partir de la pandemia desatada por el COVID-19, y en especial desde la declaración de emergencia sanitaria nacional sin plazo efectuada por el Poder Ejecutivo en el Decreto Nº 93/2020 de1 3 de marzo de 2020 -al amparo del Artículo 44 de la Constitución, del Artículo del 43 del Reglamento Sanitario Internacional (2005) de la OMS y la Ley 9.202-, el desarrollo de esta clase de actividades que implican contacto físico entre personas, se ha visto naturalmente dificultado y disminuido, dada las evidentes posibilidades de contagio del virus, cuestión que ha aumentado exponencialmente entre marzo y abril de 2021.

Esta fue la razón principal que motivó, y así surge de su exposición previa, la aprobación de Ley 19.875 por las que se dispuso la posibilidad de prorrogar la fecha de las elecciones departamentales y municipales del año 2020.

Ahora bien, esta dificultad ha mutado a imposibilidad jurídica, a partir del dictado de las Leyes 19.932 de 21 de diciembre de 2020 y 19.941 del 23 de marzo de 2021, que dispuso la limitación del derecho de reunión por razones de salud -al amparo del Artículo 38 de la Constitución-, prohibiendo las aglomeraciones y cometiendo a la seguridad pública la prevención, dispersión y cese de las mismas.

Las circunstancias señaladas, ponen en evidencia que al ser afectado, legítima pero gravemente, el derecho de reunión, quedan minoradas las posibilidades de ejercicio pleno del derecho a la participación política por vía del referéndum en proceso de promoción, en virtud de la natural conexión entre ambos derechos que ha señalado la Corte Interamericana.

Esta minoración, ocurre por razones que exceden a los ciudadanos. Derivan de una razón de fuerza mayor, como es la pandemia instalada por el COVID, y de una imposición establecida por el propio Estado que dictó la Ley que se pretende someter a referéndum, al disponer la limitación del derecho de reunión en los términos señalados.

En ese contexto, adquiere relevancia el plazo de un año que establece el Artículo 79 inciso 2º de la Constitución para la interposición del recurso de referéndum, y en especial

su cómputo, que comienza a correr a partir del día siguiente a la promulgación de la Ley por parte del Poder Ejecutivo, conforme al Artículo 27 de la Ley 16.017.

El plazo constitucional de un año es inamovible, salvo que opere una reforma constitucional.

Lo que sí resulta materia de consideración legislativa, en función de lo dispuesto por la parte final del inciso 2º del Artículo 79, es la reglamentación del cómputo de ese plazo en este contexto, considerando el Principio de que al impedido por justa causa, para el ejercicio de sus derechos, no le corren los términos. Se trata de un Principio que pertenece al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se fusiona con nuestro ordenamiento jurídico a través del Artículo 72 de la Constitución y que busca proteger, no ya la titularidad de un derecho, sino las posibilidades efectivas de ejercicio de ese derecho.

De tal importancia es este Principio, que ha sido consagrado incluso por la legislación nacional. En primer lugar, en el Artículo 98 del Código General del Proceso respecto, de los procesos civiles de cualquier objeto y naturaleza: "Al impedido por justa causa no le corre plazo desde el momento en que se configura el impedimento y hasta su cese. Sólo se considera justa causa la que provenga de fuerza mayor o caso fortuito para la parte y que la coloque en la imposibilidad de realizar el acto por sí o por mandatario". En el mismo sentido, por el Artículo 2 de la Ley 18.831 respecto de los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado: "No se computará plazo alguno, procesal, de prescripción o de caducidad, en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 1986 y la vigencia de esta ley, para los delitos a que refiere el artículo 1° de esta ley." Durante el período en el que estén vigentes las medidas de limitación del derecho de reunión y prohibición de aglomeraciones, es un dato objetivo que la restricción del derecho de reunión, esencialmente conexo con el derecho a la participación política por vía de referéndum, impide a los promotores del recurso, y a los propios ciudadanos, realizar todas las acciones posibles para alcanzar el número de voluntades requeridas por el Artículo 79 inciso 2 de la Constitución, que efectivamente otorguen la posibilidad plena de interponer el mismo, independientemente de que se logren o no tales voluntades.

En definitiva, el proyecto de ley que se propone, no busca prorrogar el plazo constitucional de un año sino que, en aplicación del referido Principio, tiene por objeto suspender el cómputo del plazo durante la vigencia del límite al derecho de reunión dispuesto por razones de salud pública por las Leyes 19.932 y 19.941, reglamentando en este contexto específico el cómputo del plazo constitucional, pero respetándolo y manteniéndolo incólume.

Se trata entonces de proteger los derechos de participación política de los ciudadanos y de los electores no ciudadanos que integran el Cuerpo Electoral.

CAMARA DE SENADORES
Recibido a la hora 11:00
Fecha 14/4/21
Carpeta Nº

**PROYECTO DE LEY.**

**Artículo 1.-** Declárase suspendido el computo del término de un año para la interposición del recurso de referéndum contra las leyes (Artículo 79 inciso 2 de la Constitución y Artículo 27 de la Ley 16.017 del 21 de enero de 1998) durante la vigencia del límite al derecho de reunión dispuesto por razones de salud pública por las Leyes 19.932 de 21 de diciembre de 2020 y 19.941 del 23 de marzo de 2021.

**Artículo 2.-** El día hábil siguiente al cese de la limitación del derecho de reunión, se retomará el cómputo del término referido en el Artículo 1.

Amanda Dell'Oro Ventura

Sandra Luz

A. Sánchez

A. Pérez

José Carlos Martínez

# DISPOSICIONES CITADAS

# CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

**Artículo 79.-** La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del partido político. La ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición.

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.

# Ley Nº 16.017,
# de 20 de enero de 1989

## LEY DE ELECCIONES

**Artículo 27.-** El recurso de referéndum podrá interponerse dentro del año de la promulgación de la ley recurrida. El término comenzará a correr al día siguiente de efectuada la misma por el Poder Ejecutivo.

# Ley Nº 19.932,
# de 21 de diciembre de 2020

## SALUD PÚBLICA. DERECHO DE REUNIÓN

## CAPÍTULO I
## REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

**Artículo 1°.-** Limítase transitoriamente, y por razones de salud pública, el derecho de reunión consagrado por el artículo 38 de la Constitución.

Suspéndense las aglomeraciones de personas que generen un notorio riesgo sanitario por el plazo de sesenta días desde la publicación de la presente ley, entendiéndose como tales, la concentración, permanencia o circulación de personas en espacios públicos o privados de uso público en las que no se respeten las medidas de distanciamiento social sanitario, ni se utilicen los elementos de protección personal adecuados, tales como tapabocas, mascarillas, protectores faciales y otros elementos de similar naturaleza, según el caso, destinados a reducir la propagación de enfermedades contagiosas.

**Artículo 2°.-** Facúltase al Poder Ejecutivo, a través de los Ministerios competentes y a los Gobiernos Departamentales en sus respectivas jurisdicciones, a disponer el cese de aglomeraciones de personas que generen un notorio riesgo sanitario y de las reuniones que se realicen en contravención de las medidas sanitarias y protocolos dispuestos por la autoridad competente.

Dicha facultad deberá ejercerse en cumplimiento de los principios de igualdad, no discriminación y razonabilidad conforme a criterios sanitarios.

**Artículo 3°.-** Quien infrinja las disposiciones de la presente ley, será advertido por la autoridad competente e instado a desistir de su actitud.

El Poder Ejecutivo podrá aplicar sanciones por los incumplimientos a la presente ley las que podrán consistir en: apercibimiento, observación y multa de 30 a 1000 Unidades Reajustables, sin perjuicio de las acciones penales que pudieren corresponder.

El monto recaudado por concepto de las multas eventualmente aplicadas será destinado al "Fondo Solidario Covid-19" creado por la Ley N° 19.874, de 8 de abril de 2020.

**Artículo 4°.-** El Poder Ejecutivo podrá prorrogar por única vez y por el término de treinta días el plazo previsto en el artículo 1° de la presente ley.

## CAPÍTULO II
## REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 37 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

**Artículo 5°.-** Prohíbese el ingreso de personas al país por las fronteras terrestres, marítimas, fluviales y aéreas -cualquiera sea su modalidad- desde la fecha de promulgación de la presente ley y hasta el 10 de enero de 2021 inclusive.

**Artículo 6°.-** Exceptúanse de la prohibición dispuesta en el artículo anterior a las personas que cumplan algunas de las siguientes condiciones:

A) Los transportistas internacionales de bienes, mercadería, correspondencia y ayuda humanitaria y sanitaria.

B) Los pasajeros que acrediten haber adquirido su pasaje para el ingreso al país hasta el 16 de diciembre de 2020 inclusive, siempre que a esa fecha contaran con las autorizaciones necesarias en su caso.

**Artículo 7°.-** Facúltase al Poder Ejecutivo a prorrogar por única vez y por hasta sesenta días el plazo de la medida adoptada en el artículo 5° de la presente ley, así como a disponer otras excepciones además de las previstas en el artículo 6°, en aquellos casos en los cuales se justifique y acredite la necesidad de las mismas.

# Ley Nº 19.941,
# de 23 de marzo de 2021

## SALUD PÚBLICA. DERECHO DE REUNIÓN

### Reglamentación

**Artículo 1°.-** Limítase transitoriamente, por razones de interés general y salud pública, el derecho de reunión consagrado en el artículo 38 de la Constitución de la República.

Prohíbense las aglomeraciones de personas que generen un notorio riesgo sanitario por el plazo de ciento veinte (120) días desde la publicación de la presente ley, entendiéndose por tales la concentración, permanencia o circulación de personas en espacios públicos o privados de uso público en las que no se respeten las medidas de distanciamiento social sanitario, ni se utilicen los elementos de protección personal adecuados, tales como tapabocas, mascarillas, protectores faciales y otros elementos de similar naturaleza, según el caso, destinados a reducir la propagación de las enfermedades contagiosas, en especial el virus SARS-CoV-2 y la pandemia de COVID-19.

**Artículo 2°.-** Facúltase al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Departamentales en el ámbito de sus competencias y en sus respectivas jurisdicciones, a prevenir y eventualmente dispersar, así como disponer el cese de aglomeraciones de personas que generen un notorio riesgo sanitario, y de las reuniones que se realicen en contravención de las medidas sanitarias y protocolos dispuestos por la autoridad competente. Dicha facultad deberá ejercerse en cumplimiento de los principios de igualdad, no discriminación y razonabilidad, conforme a criterios sanitarios.

**Artículo 3°.-** La vigencia de las disposiciones contenidas en el artículo primero de la presente ley, cesará de pleno derecho antes del vencimiento del plazo de ciento veinte días establecido en el mismo, en caso de que el Poder Ejecutivo declarase el fin de la emergencia nacional sanitaria.

**Artículo 4°.-** Quien infrinja las disposiciones de la presente ley, será advertido por la autoridad competente e instado a desistir de su actitud. El Poder Ejecutivo podrá aplicar sanciones por los incumplimientos a la presente ley, las que podrán consistir en: apercibimiento, observación y multa de 30 a 1.000 Unidades Reajustables, sin perjuicio de las acciones penales que pudieran corresponder.

El monto recaudado por concepto de las multas eventualmente aplicadas será destinado al "Fondo Solidario COVID-19" creado por la Ley N° 19.874, de 8 de abril de 2020.