

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Tesis Doctoral

**“El ciudadano como decisor.
Teoría y práctica de las formas semidirectas de democracia”**

Doctorando: Abog. María de las Nieves Cenicacelaya

Director: Profesor Extraordinario Dr. José Luis Lazzarini

TOMO I

Abril de 2007

“... y que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo jamás desaparezca de la Tierra”.

Abraham Lincoln,
Gettysburg, Pennsylvania,
19 de Noviembre de 1863.

INDICE

Introducción

1

Capítulo I Evolución de la democracia semidirecta

1. Orígenes 4
2. La Revolución Francesa 5
3. Los plebiscitos napoleónicos 10
4. La cuestión en los Estados Unidos 16
5. La cuestión en Suiza 22
6. El período entreguerras 23
7. Los IDS en los regímenes autoritarios 39
8. La democracia semidirecta en la segunda post guerra 45
9. Los IDS y los derechos humanos 52
10. La democracia semidirecta finisecular 59
11. Nuevamente el debate teórico 65

Capítulo II Morfología de los IDS

1. Aproximación al tema 72
2. El referéndum 73
 - 2.1. Naturaleza jurídica 74
 - 2.2. Referéndum obligatorio v. facultativo 75
 - 2.3. Referéndum consultivo v. vinculante 76
 - 2.4. Funciones del referéndum 80
 - 2.5. Referéndum “de arriba” v. “de abajo” 83
 - 2.6. El referéndum de iniciativa popular 86
 - 2.7. La opción 88
 - 2.8. Referéndum constitucional 89
 - 2.8.1. Obligatorio 91
 - 2.8.2. Facultativo 97
 - 2.8.3. Obligatorio o facultativo 102

2.8.4. Supuestos dudosos	103
2.9. Referéndum legislativo	104
2.10. Referéndum sobre instrumentos internacionales	110
2.11. Referéndum administrativo	112
2.12. Otros referenda	112
3. La iniciativa popular	114
3.1. Procedimiento de la iniciativa popular	116
3.2. Iniciativa popular propositiva	118
3.2.1. Constitucional	119
3.2.2. Legislativa	125
3.3. Iniciativa popular para referéndum abrogativo	132
4. La revocatoria de mandatos (recall)	141
5. Otras figuras	156
5.1. La revocatoria de sentencias	157
5.2. La iniciativa popular para la acción de inconstitucionalidad	159
 Capítulo III Patología de los IDS: el plebiscito	
1. Aspectos doctrinarios	160
2. Aspectos normativos	167
3. <i>Praxis</i>	170
3.1. El plebiscito "voto de confianza"	170
3.1.1. Los plebiscitos "gaullistas"	170
3.1.2. Otros casos	173
3.2. El plebiscito de "legitimación"	180
3.2.1. Las dictaduras latinoamericanas	180
3.2.2. Las dictaduras nazi-fascistas	189
3.2.3. Las dictaduras comunistas	190
3.2.4. Otras dictaduras europeas	194
3.2.5. Las dictaduras afroasiáticas	197
3.3. El plebiscito de elección/reelección de jefes de Estado	206

Capítulo IV Objeto de los IDS

1. Qué se consulta?	214
2. Constitución	216
3. Forma de gobierno y forma de Estado	219
3.1. República v. monarquía	219
3.2. Régimen político	230
3.3. Forma de Estado	232
4. Sistema electoral y partidos políticos	233
5. Amnistías e indultos	237
6. Dilemas morales	241
6.1. Alcohol	241
6.2. Juego	243
6.3. Estupefacientes	244
6.4. Matrimonio homosexual	245
6.5. Divorcio	247
6.6. Procreación asistida	249
6.7. Aborto	252
6.8. Pena de muerte	260
7. Medio Ambiente	261
8. Medidas económicas	265
9. Otros temas	274

Capítulo V Cuestiones comunes a todos los IDS

1. Previsiones generales	282
2. Desarrollo de la consulta	284
2.1. Condiciones mínimas de transparencia	284
2.2. Formulación de la pregunta	286
2.3. La información de los ciudadanos	290
3. Límites a los IDS	297
3.1. Temporales	297
3.2. Circunstanciales	300
3.3. Cuantitativos	301

3.3.1. Participación mínima	302
3.3.2. Apoyo mínimo	305
3.3.3. Doble mayoría	306
3.3.4. Combinación de los anteriores	307
3.4. Personales	307
3.5. Materiales	309
3.5.1. Materias prohibidas normativamente	309
3.5.2. Derechos fundamentales y minorías	312
4. Efectos de los IDS: Preeminencia de la voluntad popular?	321
5. Control de los IDS	325
5.1. Control sobre la calidad del convocante	325
5.2. Control sobre la consulta misma	327
5.2.1. Control político v. control judicial	327
5.2.2. Control preventivo v. control correctivo	334
5.2.3. Control de forma v. control de fondo	338
6. Los IDS y los partidos políticos	343
 Capítulo VI Los IDS en los Procesos de Descentralización Estatal	
1. La España de las autonomías	350
1.1. Referéndum de ratificación de iniciativa autonómica	350
1.1.1. Autonomía por vía lenta o vía rápida	350
1.1.2. El caso de Andalucía	352
1.2. Referéndum de ratificación de los Estatutos de Autonomía	354
1.2.1. Los casos de Galicia y Andalucía	356
1.2.2. Los casos de Euskadi y Catalunya	358
1.3. Referéndum de reforma de los Estatutos de Autonomía	360
1.3.1. Estatuto catalán	361
1.3.2. Estatuto vasco	363
1.3.3. Estatutos gallego y andaluz	366
1.4. Referéndum para la incorporación de Navarra al País Vasco	368
2. La “devolution” del Reino Unido	368

2.1.	El caso del Ulster	369
2.2.	Los casos de Escocia y Gales	375
2.3.	El caso de Inglaterra	378
3.	La descentralización francesa	379
3.1.	La reforma constitucional y los nuevos referenda	379
3.2.	El referéndum en Córcega	382
3.3.	Los referenda en las Antillas	385
4.	Hacia la federalización de Italia	387
4.1.	El referéndum confirmativo de 2001	388
4.2.	El referéndum confirmativo de 2006	390
5.	Los intentos secesionistas en Australia y Canadá	393
5.1.	El caso de Western Australia.	393
5.2.	El caso de Québec	396
6.	Los intentos de regionalización	400
6.1.	El caso de Portugal	400
6.2.	El caso de Bolivia	402
6.3.	El caso del Perú	405

Capítulo VII Los IDS en el Orden Infraestatal

1.	Aproximación al tema	408
2.	Los IDS en los Estados descentralizados	409
2.1.	Estados Unidos	409
2.2.	Suiza	428
2.3.	Alemania	433
2.4.	España	439
2.5.	Italia	443
2.6.	Brasil	448
2.7.	Otros Estados descentralizados	453
3.	Los IDS en los Estados centralizados	460
3.1.	Francia	460
3.2.	Reino Unido	469
3.3.	Países Bajos	474

3.4.	Suecia	475
3.5.	Colombia	476
3.6.	Uruguay	479
3.7.	Chile	479
3.8.	Otros Estados centralizados	481

Capítulo VIII Los IDS y el Orden Supraestatal

1.	Cuestiones preliminares	486
2.	Orígenes y evolución	486
3.	Hacia la Unión Europea	488
3.1.	Sin participación ciudadana	488
3.2.	Con participación ciudadana	491
4.	Ampliación de la Unión Europea	503
4.1.	Con ratificación popular	504
4.2.	Sin ratificación popular	515
5.	La "Constitución" Europea	516
5.1.	Por ratificación parlamentaria	520
5.2.	Por ratificación popular	525
6.	La situación de Suiza	536

Capítulo IX Los IDS en el Orden Internacional

1.	El plebiscito en el Derecho Internacional	541
2.	Plebiscitos de anexión	548
2.1.	De ratificación	548
2.2.	De atribución	548
3.	Plebiscitos de independencia	550
4.	El rol de la O.N.U	556
4.1.	Plebiscitos de observación	558
4.2.	Plebiscitos de supervisión	562
4.3.	Plebiscitos a cargo de la O.N.U.	564
5.	Los IDS en el proceso de disolución de la U.R.S.S.	573
6.	Los IDS en el proceso de desintegración de Yugoslavia	582

7. El caso de Gibraltar	595	595
8. El caso de las Islas Malvinas	598	598
Capítulo X Los IDS en Argentina		
1. La Constitución de 1853		602
2. La consulta de 1984		607
3. Hacia la reforma del texto supremo federal		616
4. La Convención Nacional Constituyente de 1994		624
5. Los IDS en la normativa federal		630
5.1. Iniciativa popular		630
5.2. Consulta popular.		646
6. Los IDS en el orden provincial		659
6.1. Referéndum constitucional		661
6.1.1. Intervención del pueblo para aprobar o no la reforma de uno o pocos artículos de la Constitución		661
6.1.2. Intervención del pueblo para aprobar o no una enmienda constitucional		671
6.1.3. Intervención del pueblo para decidir la necesidad de la reforma de la Constitución		673
6.1.4. Intervención del pueblo para aprobar o no la convocatoria a una Convención Constituyente		674
6.1.5. Intervención del pueblo por otras vías		678
6.2. Iniciativa popular		687
6.2.1. Iniciativa popular constitucional		687
6.2.2. Iniciativa popular legislativa		687
6.2.3. Otros mecanismos de iniciativa popular		690
6.3. Consulta popular		692
6.4. Recall		705
6.5. Otras figuras		709
7. Los IDS en el ámbito municipal		711

Síntesis conclusiva y prospectiva

735

Bibliografía

1. Específica

745

2. De contexto

757

3. De metodología

759

Anexos

761

Introducción

La democracia -al menos en su acepción más literal- tiene como premisa básica que el poder reside en la voluntad popular la que puede manifestarse en sus dos extremos, directamente -asumiendo el ejercicio de la soberanía- o indirectamente -conservando la titularidad pero delegando el ejercicio de la soberanía- por vía de la elección de sus representantes.

Una de las cuestiones centrales del debate teórico –pero que llegó incluso a plantearse como un problema práctico- de la primera etapa del constitucionalismo sería como superar, por lado, la imposibilidad de llevar a cabo la democracia directa, y por otro, los defectos de la democracia indirecta que finalmente se impondría de manera universal. Así aparecerá la democracia semidirecta en la que se produce una coincidencia inmediata –aunque momentánea- entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la ciudadanía tomando ésta decisiones políticas y creando normas jurídicas. No obstante, sus instrumentos, inseparablemente unidos al gobierno representativo -al que no pretenden oponérsele sino complementarlo y mejorarlo- serán una *rara avis* durante centuria y media.

El interés doctrinario en esta cuestión resurgirá cuando se produzca el tránsito del Estado liberal al Estado democrático y varias Constituciones del período entreguerras los prevean aunque su aplicación siga siendo escasa. Su expansión vendrá de la mano de los textos supremos posteriores a la II Guerra Mundial que, aunque privilegiando la representación, también intentarán satisfacer la demanda de mayor participación de los ciudadanos en la determinación de las políticas públicas que conduzcan de una democracia “gobemada” a una democracia “gobemante”.

Los ordenamientos jurídicos estatales del último tramo del siglo XX han avanzado considerablemente en este sentido encarado la primitiva dicotomía entre

las dos formas clásicas de democracia (directa-indirecta) al incorporar -casi sin excepción- mecanismos intermedios que potencien los aciertos y disminuyan las desventajas de una y otra, procurando una combinación armónica que le proporcione al ciudadano una participación más directa en la elaboración de las decisiones, disminuyendo el peso de los intermediarios y haciendo que el gobierno responda más a la voluntad popular en la definición de sus políticas.

Pero, no obstante su naturaleza archidemocrática, estos instrumentos que convierten al sufragio –que tradicionalmente ha sido medio para la elección- en medio para la decisión pueden ser distorsionados por diversas vías.

El problema que se pretende afrontar en esta investigación, es el de determinar si efectivamente estos mecanismos operan como auténticas herramientas de manifestación de la voluntad popular sobre una cuestión en concreto. Es decir, si más allá de las categóricas afirmaciones que se encuentran en los textos jurídicos de la casi totalidad de los Estados contemporáneos respecto a que el titular de la soberanía es el pueblo y que, como consecuencia de ello, le garantizan, en principio, una serie de medios para participar en la toma de decisiones en asuntos que afectan a la colectividad política, el ciudadano es un genuino sujeto decisor en esos procesos o si, por el contrario, ya sea por falencias normativas y/o manipulaciones de los reales detentadores del poder, termina distorsionándose la esencia misma de estos instrumentos, alterándose en la práctica su significado.

Para ello deberá evaluarse la relación “normatividad – normalidad”, esto es, si se desarrollan en un sistema en el que están plenamente asegurados los derechos políticos; si en todas sus fases se respetan los derechos cívicos de los ciudadanos (de opinión, de manifestación, de reunión, de asociación); si el organismo encargado de conducir el proceso actúa con independencia y neutralidad de los demás poderes del Estado y aplica las reglas jurídicas preestablecidas en la resolución de los conflictos que surjan durante o como consecuencia del proceso.

Para intentar resolver este problema previamente debemos despejar cierta incertidumbre terminológica que aparece en la doctrina jurídica y en los textos

normativos que pueden comportar confusión entre los distintos institutos de la democracia semidirecta (en adelante, IDS) que requieren ser identificados adecuadamente. Todavía no resulta claro si plebiscito y referéndum son o no lo mismo y en caso afirmativo si su distinción es estructural o meramente coyuntural. En gran parte del derecho positivo, la doctrina y la jurisprudencia se hace un uso promiscuo de estos términos, que involucran a toda consulta hecha al pueblo que no tenga por objeto elegir a quienes integrarán los órganos representativos. Otros –sobre todo los autores franceses- le otorgan a la voz plebiscito una connotación peyorativa, vinculándola a los regímenes autoritarios.

Pero los IDS además no se agotan en estas dos formas –las más conocidas- sino que incluyen otras, cuya distinción muchas veces no es tan estricta, como tampoco es tan nítido el rol que desempeña cada uno de los actores de estos procesos (ciudadanos individuales, órganos políticos –legislativos y ejecutivos-, órganos de control, partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, ONG's) en cada una de sus etapas ni está absolutamente claro cómo interactúan los dos circuitos decisionales -el representativo y el referendario- ni hay consenso acerca del objeto, función y efectos de los IDS en los diversos regímenes políticos y en países con diferente índice de desarrollo.

De los problemas planteados se deriva nuestra hipótesis:

“Los ordenamientos jurídicos de los Estados contemporáneos parecen otorgar medios idóneos para que el ciudadano decida directamente sobre asuntos que lo afectan individual y colectivamente. Sin embargo, a juzgar por su praxis –y con independencia del régimen político adoptado y del nivel de desarrollo alcanzado- no siempre el pronunciamiento del pueblo operaría como genuina expresión de soberanía popular”.

Capítulo I

Evolución de la democracia semidirecta

1. Orígenes.

La democracia semidirecta tiene poco más de dos siglos de vida. Con frecuencia, de manera errónea, se pretende ubicar su origen en algunas prácticas políticas suizas que pueden remontarse incluso al medioevo; en especial, en la “*Landsgemeinde*”, asamblea rural general de ciudadanos que se reunía una o dos veces al año, en la que se votaba a mano alzada para designar o renovar autoridades y para aprobar proyectos presentados por ellos mismos y que hoy continúa funcionando en algunas pequeñas comunas de cantones poco poblados de la suiza germanoparlante como Appenzel, Glaris y Unterwald. Sin embargo, el origen de los instrumentos de la democracia semidirecta (en adelante, IDS) tal como los conocemos en la actualidad, sobre todo después de la II Guerra Mundial, como procedimientos inseparablemente unidos al gobierno representativo, que pretenden complementarlo y mejorarlo, pero que no tienen el mismo fundamento ni la misma estructura de aquellas añejas instituciones helvéticas¹ es mucho más reciente.

Su viabilidad fue una de las cuestiones centrales de debate en la Francia revolucionaria de fines del siglo XVIII, en donde se enfrentarían las dos corrientes del Estado constitucional, la democrática -de Jean Jacques Rousseau- y la liberal - de Charles Louis de Secondat, baron de Montesquieu-; contrariamente a lo ocurrido en Inglaterra donde ya a comienzos de la misma centuria el Parlamento se había afirmado de manera tajante e indiscutible como único detentador de la soberanía cerrando cualquier discusión al respecto.

¹ Dana Montaña, Salvador. “Principios de Derecho Público”, Ed. del autor, Santa Fe, 1937, Tomo 1, página 40.

2. La Revolución Francesa.

2.1. El núcleo de la teoría contractualista rousseauiana consistía en "hallar una forma de asociación que proteja y defienda mediante toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo, y quede tan libre como antes"². La voluntad popular resultante del pacto social, cuya máxima expresión es la ley, sólo puede ser entendida como una forma de autodeterminación individual: al obedecer la ley el individuo no se está obedeciendo más que a sí mismo. De ahí la necesidad de que cada individuo participe de manera directa e inmediata en la formación de la voluntad general, en la formulación de la ley. Cualquier cuerpo representativo que pretendiera formularla exigiría la constitución de intermediarios entre los ciudadanos, que impedirían la correcta formación de la voluntad general a partir de las voluntades exclusivamente individuales. De ahí su afirmación lapidaria de que "toda ley no ratificada por el pueblo en persona es nula, no es una ley"³.

Completamente distinto sería el planteamiento de Montesquieu, que arrancaba de la impracticabilidad de la democracia directa en el Estado moderno de grandes dimensiones territoriales y humanas, para llegar a la conclusión de que, independientemente de lo que se pueda pensar en teoría, en la práctica sólo es posible un régimen representativo. Además la gran ventaja de los representantes es que saben discutir los asuntos. El pueblo no tiene un punto de vista propio y, por lo tanto, no es en absoluto apropiado para ello, sostenía⁴.

2.2. Desde un punto de vista teórico la Asamblea no se pronunció inequívocamente a favor de alguna de las dos opciones, manteniéndose ideológicamente en la ambigüedad. Pero desde un punto de vista práctico, la

² Rousseau, Jean Jacques. "Contrato Social", Libro I, Capítulo V "Del pacto social", Hyspamérica, Buenos Aires, 1984, página 165.

³ Rousseau, Jean Jacques. *Ibid.*, Libro III, Capítulo XV "De los diputados o representantes", página 226.

⁴ Montesquieu, -Charles de Secondat-. "Del Espíritu de las Leyes", Alianza, Madrid, 2001, Libro XI, Capítulo VI.

Revolución optará por el sistema representativo con la Constitución de 1791–vigente por poco más de un año- bajo la influencia del abate Emmanuel Joseph Sièyes. Pero con la huida del rey y la convocatoria de otra Asamblea Constituyente que, siguiendo al modelo americano tomaría el nombre de Convención y tendría por misión dotar a Francia de un nuevo texto constitucional, aparecería con fuerza la cuestión. El mismo día de su instalación -21 de Setiembre de 1792- además de abolir la monarquía⁵ a partir de una propuesta de Danton, Ministro de Justicia desde el 10 de Agosto, sancionó, por unanimidad, el Decreto que estableció que “no puede haber constitución que no sea aceptada por el pueblo”⁶.

Rousseau, cuyo prestigio era enorme en la Convención, había expuesto con gran precisión cuales debían ser las modalidades de votación popular para que la ley pudiese ser considerada como votada por todos. En términos actuales⁷ deberían darse dos requisitos: a) ser votadas en principio por unanimidad y no por simple mayoría y b) ser sometidas a “referéndum” popular. Respecto al primer recaudo, exigía la unanimidad para la ley fundamental⁸, para el “contrato social”, que es el acto más voluntario del mundo. Y con relación a lo segundo, Rousseau no tuvo la noción precisa del referéndum tal como hoy se practica en los Estados modernos; pensaba más en la asamblea de ciudadanos reunidos en la plaza pública, como en las ciudades-estados griegas o en los cantones suizos. Pero el referéndum sería la forma práctica de llevar adelante esas ideas en Estados de grandes dimensiones territoriales. Rousseau no exigía que todas las leyes fuesen votadas por el pueblo, sino que, al menos, todas fuesen ratificadas por él. Admitía incluso que esa ratificación podía ser tácita. Y hasta era suficiente que el pueblo pudiese oponerse a la ley, y si no lo hacía, debía entenderse que lo había ratificado implícitamente. Por ello, si bien el Capítulo VII del Libro II de “Contrato Social” se titula “Del Legislador”, a él sólo le atribuía el derecho de iniciativa, de

⁵ Auer, Andreas. “Le referéndum populaire en Suisse et aux États-Unis”, Economica, Paris, página 396.

⁶ Vanossi, Jorge R. A. “Teoría Constitucional”, Tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1975, página 310.

⁷ Capitant, René. “Écrits Constitutionnelles”, Ed. du CNRS, Paris, página 93.

⁸ Rousseau, Jean Jacques. Op. Cit., Libro IV, Capítulo II “Los sufragios”, página 235.

proposición, pero nunca el poder de hacer las leyes: esto era una prerrogativa del pueblo. Trasladando estas ideas al mundo de hoy, los Parlamentos no estarían destinados a desaparecer sino a cumplir la misión que Rousseau les atribuía: la idea, la iniciativa, el consejo y hasta la redacción de las propuestas que se someterían a la decisión popular.

La hostilidad de Rousseau hacia los procedimientos representativos que quedaba evidenciada de manera categórica en su afirmación de que "la soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; ella consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa; es la misma o es otra; no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes; no son más que sus mandatarios; no pueden concluir nada definitivamente;... desde el momento en que estos son elegidos, el pueblo ya es esclavo, ya no es libre; no es nada"⁹, podría deberse al ejemplo del gobierno aristocrático de Ginebra –de donde era natural- que presentaba un fuerte contraste frente a la sencilla democracia de los cantones rurales suizos¹⁰.

Volviendo a la Convención, el 29 de Setiembre se eligió un comité de redacción de nueve miembros de la izquierda, a quienes más tarde se llamaría los "*girondins*" por ser diputados por Gironda (también denominados "*brissotins*" en alusión al nombre de su líder, Jacques Pierre Brissot). Sólo uno de ellos era de extrema izquierda, del grupo de los "*montagnard*" (llamados así porque ocupaban las bancas ubicadas en la parte más alta), Georges Jacques Danton. Este comité que también integraba Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, marqués de Condorcet, uno de los últimos grandes filósofos del siglo XVIII, comenzaría su labor recién después de la ejecución de Louis XVI, el 21 de Enero de 1793¹¹. Luego de leer un gran número de proyectos -la mayoría de los cuales partía del supuesto de inviabilidad de la democracia directa proponiendo, en cambio, el referéndum, la iniciativa, el mandato imperativo, la permanencia de las asambleas

⁹ Rousseau, Jean Jacques. Op. Cit., página 226.

¹⁰ Friedrich, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México, 1946, página 518.

¹¹ Godechot, Jacques. "Les constitutions de la France depuis 1789", Gamier Flammarion, Paris, 1995, página 70.

primarias y el voto obligatorio- finalmente adoptaba, casi sin modificaciones, el de Condorcet, cuyo Título IX repetía con fidelidad las tres etapas del procedimiento de revisión constitucional que se habían dado en el estado norteamericano de Massachusetts: consulta a los ciudadanos en las asambleas primarias sobre el principio de convocar a una Convención nacional; convocatoria de esa Convención que elaborase un proyecto de Constitución; y aceptación de esa Constitución por el pueblo. Condorcet imaginaba también un mecanismo complejo al que denominaba “derecho de censura” por el cual el pueblo, actuando en las asambleas primarias de los pueblos, de los departamentos y finalmente de la República, pudiera ejercer el control sobre los actos de la representación nacional (Título VIII del proyecto). Así, el referéndum legislativo facultativo nace en la Francia revolucionaria¹².

2.3. Pero la problemática situación interna y externa que vivía el país, hizo que los trabajos de este comité se paralizaran. El 4 de Abril fue nombrado otro integrado por cinco “*girondins*” y un “*montagnard*” que tampoco avanzaría: mientras los primeros pretendían mantener la Declaración de 1789, los segundos querían se aprobase la Declaración redactada por Maximilien de Robespierre que daba más primacía a los derechos sociales. La insurrección del 2 de Junio hizo que los “*montagnards*” ganasen poder y así, finalmente el día 24 la Convención adoptó el nuevo texto constitucional¹³. El comité redactor comprendió que era imposible someter a aprobación popular todas las leyes, pero en el texto definitivo aparecería un complicado sistema que nunca fue aplicado, que más que un verdadero referéndum estrictamente sería un veto: si cuarenta días después del envío a las comunas de la ley propuesta por el cuerpo legislativo en la mitad de los departamentos más uno, el 10 % de las asambleas primarias de cada uno de ellos no lo impugnaba, el proyecto se presumía aceptado y se convertía en ley¹⁴. Si había impugnación, el cuerpo legislativo convocaba a las asambleas primarias

¹² Auer, Andreas. “Le referéndum populaire en Suisse et aux Etats-Unis”, Economica, Paris, página 396.

¹³ Godechot, Jacques. Op. Cit., página 71.

¹⁴ Artículos 11 a 20, Constitución de 1793.

para que votasen sobre la propuesta de ley¹⁵. Esta será la única vez que este tipo de referéndum aparezca en Francia¹⁶ pues la Constitución de 1795 suprimirá – y hasta hoy no resucitará- esta forma de participación popular en la elaboración de las leyes¹⁷.

El Artículo 4 de la Constitución de 1793 establecía que todo ciudadano era elector y tenía el derecho de participar en un referéndum. Recordemos que el referéndum, además, debía ser aplicado a la propia Constitución, según el ya mencionado Decreto del 21 de Setiembre de 1792. Así, la Constitución del año I fue la primera en ser sometida al pueblo francés; sin embargo, curiosamente, ella no preveía el referéndum obligatorio para sus posteriores revisiones. En aquella ocasión, sobre 4.300.000 electores, unos 11.610 votaron “NO” en forma pública y oral. Más de 1.800.000 la aprobaron y hubo una enorme abstención provocada por la guerra¹⁸. Este texto también acordaba una suerte de derecho de iniciativa constitucional: “si en la mitad más uno de los Departamentos, el 10 % de las asambleas primarias regularmente formadas de cada uno de ellos, piden la revisión constitucional..., el cuerpo legislativo deberá convocar a todas las asambleas primarias para determinar si hay o no lugar a la convocatoria de una Convención Nacional”¹⁹. Si bien esta Constitución nunca fue aplicada (aunque sí fue guía para los constituyentes de 1848 y 1946) debe ser tenida como un modelo -al menos teórico- de democracia pues, como vemos, todas las decisiones importantes debían ser ratificadas por el pueblo²⁰.

2.4. Luego de salida de Robespierre, los “*girondins*”, o sus seguidores, reconquistarán el poder y se negarán a aplicar una Constitución que, en contra de sus ideas, privilegiaba los derechos sociales. Se propuso, sin éxito, dos veces la creación de una comisión para dictar las leyes orgánicas que facilitasen su puesta

¹⁵ Artículos 57 a 60, Constitución de 1793.

¹⁶ Duguit, Léon. “Manuel de Droit Constitutionnel”, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie., Paris, 1918, página 148.

¹⁷ Auer, Andreas. *Ibid.*, página 397.

¹⁸ Godechot, Jacques. *Op. Cit.*, página 76.

¹⁹ Artículo 115.

²⁰ Gicquel, Jean. “Droit Constitutionnel et Institutions Politiques”, Montchrestien, Paris, 1999, página 189.

en ejecución. Recién el 21 de Marzo de 1795 (1 Germinal del Año III) se integró por algunos sinceros republicanos y una mayoría de moderados que habrían optado por una monarquía constitucional si ello hubiese sido posible. Esta comisión, y luego la Convención, decidieron redactar una nueva Constitución que impidiera la vuelta del régimen anterior. Por ello, se rechazó toda idea de inspiración roussoniana generando un retroceso, no sólo con relación a la de 1793, sino también respecto a la de 1791²¹. En este texto de trescientos setenta y siete artículos se abandonaba el sufragio universal –sólo votaban los que pagaban impuestos- con la intención de que “Francia sea gobernada por los mejores”, es decir, según François - Antoine Boissy d’Anglas, uno de sus autores, “los más instruidos” y los que “posean propiedades”; explicitando Pierre Daunou –coautor- que “es imposible que todos los hombres posean los derechos políticos”; hay que “descartar a los que nada tienen” porque “en general la indigencia supone fanatismo o desgano”²². Así, si bien en general, se volvía a adoptar la Declaración de 1789, se eliminó la cláusula que establecía que “Todos los hombres nacen y mueren libres e iguales en derechos” por temor a que fuese reclamada la igualdad económica, aunque sobrevivía de la Constitución de 1793 la prohibición de la esclavitud. El Poder Ejecutivo se le encomendaba a un Directorio de cinco miembros elegidos por el cuerpo legislativo –de ahí su denominación de Constitución directorial- Y en lo que respecta a los IDS, sólo contemplaba en el Artículo 343 el referéndum constitucional, al cual fue sometida, resultando aprobada por el pueblo el 22 de Agosto de 1795 (5 Fructidor del Año III).

3. Los Plebiscitos Napoleónicos.

3.1. Luego del golpe de Estado del 18 de Junio de 1799 se impone la idea de reforzar el Poder Ejecutivo y hacer menos frecuentes las elecciones. El Director Sieyès busca un militar. Bonaparte, de regreso de Egipto, se deja persuadir

²¹ Godechot, Jacques. *Ibíd.*, página 94.

²² Godechot, Jacques. *Op. Cit.*, página 95.

fácilmente y bajo el pretexto de un complot anarquista (léase demócrata o jacobino) los consejeros aterrorizados aprueban la abrogación de la Constitución y los miembros del Directorio renuncian -salvo los dos que no formaban parte del complot- quienes son encarcelados. El golpe del 9 de Noviembre (18 Brumario) se había consumado. Se confía el Gobierno de la República a un Consulado integrado por Bonaparte y dos ex directores, Pierre Roger Ducos y Sieyès quienes deberán preparar una nueva Constitución que sea "corta y oscura", según el último²³. Era la primera vez que una Constitución francesa era redactada por un pequeño grupo y no por un cuerpo electo; aunque, a instancia de Napoleón, el Artículo 95 especificará que será ofrecida para su aceptación al pueblo francés. Ello ocurrirá el 13 de Diciembre de 1799 (22 Frimario del Año VIII). De todas formas, fue aplicada desde el 25 de Diciembre -sin conocerse los resultados- y designados los tres cónsules que gobernarían: obviamente Bonaparte (Primer Cónsul y Jefe de Estado, con enormes poderes no sólo ejecutivos sino también legislativos), Jean Jacques Cambacérès y Pierre Antoine Lebrun. Se restableció el sufragio universal pero con un sistema electoral que lo convertía en imposible. Los resultados fueron proclamados el 7 de Febrero de 1800: hubo oficialmente 3.011.007 "SI" y 1.562 "NO", lo que implicaba que entre tres y cuatro millones de ciudadanos se abstuvieron²⁴. Se trataba de combinar en la persona de Napoleón la legitimidad monárquica -con la ceremonia de Notre Dame- y la legitimidad democrática -con el plebiscito-, aunque no lograba ninguna de las dos en serio. No gobernaba ni por la gracia de Dios ni por la voluntad del pueblo como decían los actos oficiales²⁵. Pero la dictadura le permitirá restablecer la paz interior y exterior y, con ello, aumentar su popularidad. Bonaparte lo aprovechará para enviar al Consejo de Estado un proyecto de Decreto del Consulado (del 10 de Mayo) sobre un plebiscito en el que se le preguntaría al pueblo si apoyaba que Napoleón Bonaparte fuese cónsul vitalicio. La consulta tuvo lugar entre Mayo y Julio de

²³ Godechot, Jacques. *Ibíd.*, página 146.

²⁴ Sánchez Agesta, Luis. "Curso de Derecho Constitucional Comparado", Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1980, página 276.

²⁵ Duverger, Maurice. "Jaque al rey", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1981, página 53.

1802. Hubo 3.568.885 "SI" y 8374 "NO"²⁶. Estos resultados fueron proclamados por un senado-consulta del 2 de Agosto (14 Termidor) pero dos días más tarde se dictó otro senado-consulta (16 Termidor) que modificaba sensiblemente la Constitución del Año VIII, el que fue aprobado por el Consejo de Estado y el Senado, convirtiéndose en la llamada Constitución del Año X. En ella reaparecerá el sistema censitario y, al reforzar considerablemente los poderes del Primer Cónsul (que, entre otros, nombraba a su sucesor) podría ser calificada de cuasi monárquica²⁷.

3.2. La guerra con Inglaterra recomienza en Mayo de 1803 y al final del verano boreal un complot contra Bonaparte que tenía por fin la restauración de Louis XVIII fue descubierto. Algunos partícipes fueron condenados a muerte y otros se exiliaron. En la prensa había permanentes "demandas" a Napoleón para que nombrase a un sucesor para de esa manera asegurar la tranquilidad actual y futura, al desalentar cualquier intento de asesinato en su contra. El 18 de Mayo de 1804 (28 Floreal del Año XII) se dictó un senado-consulta que sería sometido al pueblo para que respondiese:

"¿Quiere que herede la dignidad imperial la descendencia directa, natural, legítima y adoptiva de Napoleón Bonaparte y la descendencia directa, natural e ilegítima de Joseph y de Louis Bonaparte?"

Se contabilizaron 3.372.329 votos favorables (se incluyeron las abstenciones) y sólo 2.569 negativos²⁸.

La Constitución del Año XII concedía al Primer Cónsul el título de Emperador que podía heredar un descendiente adoptivo (institución desconocida en el antiguo derecho monárquico). Todas las dignidades se crearon a imagen y semejanza del

²⁶ Friedrich, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México, 1946, página 519.

²⁷ Godechot, Jacques. Op. Cit., página 164.

²⁸ Friedrich, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México, 1946, página 519.

Sacro Imperio Romano Germánico y los poderes del Jefe de Estado fueron aún más fortalecidos. Se instauraba así en Francia un régimen dictatorial militar que superaría con creces al de Louis XIV²⁹.

3.3. Los desastres militares que se sucedieron provocaron que se reclamase la vuelta de Louis XVIII (hermano de Louis XVI) exiliado en Inglaterra. Los aliados entraban en París el 30 de Marzo de 1814 y Napoleón abdicaba en Fontainebleau el 6 de Abril. Ingleses y rusos encargaron a una comisión la redacción de una nueva Constitución, que tendría como fuente los textos de 1791 y 1795 y las instituciones británicas. Pero mientras algunos querían la vuelta de la monarquía absoluta otros –los liberales- reclamaban se consagrara la soberanía popular. Un moderado como Benjamín Constant, se pronunciaba a favor de la monarquía, siempre y cuando, el poder real se distinguiese del ejecutivo. Como los realistas querían manifestar su rechazo a la Revolución y no aceptaban una Constitución, el 4 de Junio se dicta una Carta Constitucional, fechada el “19º Año del reinado de Louis XVIII” a quien se concedió el trono. Y aunque se reconocía el sufragio sólo a los ricos, era bastante más liberal que los textos de los Años VIII, X y XII³⁰. Será en definitiva un compromiso entre liberales y realistas. Pero desde la isla de Elba Napoleón se preparaba para volver y reencarnar los deseos de los adversarios de los Borbones. El 20 de Marzo entraba en París y poco después, le encargaba a su ex enemigo Constant (con la intención de neutralizar su eventual oposición) la redacción de una nueva Constitución. Se realizó una enmienda a la Carta de 1814, siguiendo las aspiraciones de los liberales (aunque manteniendo la pena de confiscación por decisión de Napoleón y el voto censitario) que recibirá el nombre de “Acta Adicional a las Constituciones del Imperio”. Este texto fue sometido a plebiscito el 22 de Abril de 1815. Obtuvo 1.305.206 de votos afirmativos y 4.206 negativos y hubo más de cinco millones que se abstuvieron. El gran entusiasmo por Napoleón parecía desvanecerse. La Cámara de Representantes -integrada mayoritariamente por liberales- le pidió la abdicación tres días después de

²⁹ Godechot, Jacques. Op. Cit. página 184.

³⁰ Godechot, Jacques. Ibíd., página 216.

Waterloo. Louis XVIII regresaba a Paris y restablecía la vigencia de la Carta de 1814. Al morir, en 1824, le sucedería Charles X quien se embarcó en un golpe de Estado para frenar el avance cada vez más importante de los liberales en las elecciones. El descontento generalizado provocó serios incidentes en Paris en 1830. El rey y su hijo abdicaron y partieron al exilio. Su primo, Louis Philippe d'Orléans, fue proclamado rey de los franceses y el 14 de Agosto se aprobó una nueva Carta que no sería sometida al pueblo. El monarca adoptó la bandera tricolor revolucionaria y se reestableció el sufragio universal.

3.4. Pero en 1848 se proclamaría la República a cargo de un gobierno provisional que convocó a la elección de una Asamblea Constituyente en la que por primera vez, el voto fue masivo. La mayoría de las bancas las obtuvieron los republicanos moderados. El resultado fue un texto poco realista que intentaba combinar un sistema unicameral con el presidencialismo norteamericano. Pero su fracaso obedecerá fundamentalmente a quien será elegido en Diciembre masivamente como Presidente de la República: Louis Napoleón Bonaparte quien recurrirá a los mismos procedimientos que su tío. Intentó modificar la Constitución y como no lo logró en la Asamblea, apeló al golpe de Estado, que luego hará legitimar por vía del plebiscito. El 21 y 22 de Diciembre de 1851 se consultó la siguiente propuesta:

“El pueblo francés desea se mantenga la autoridad de Louis Napoleón Bonaparte y le delega los poderes necesarios para establecer una Constitución sobre las bases propuestas en la proclamación”.

Se obtuvieron 7.436.216 de votos a favor -más que potenciales electores- lo que demuestra la poca fiabilidad de los resultados y 646.737 en contra.

En Enero de 1852 se presentó una nueva Constitución que era casi una copia de la del Año VIII y al concluir el año el régimen se transformaba, sin que a nadie sorprendiera, en un Segundo Imperio: un senado-consulta del 7 de Noviembre

modificaba la Constitución y otorgaba dignidad imperial a Louis Napoleón que pasaba a llamarse Napoleón III restableciendo las reglas de sucesión de la Constitución del Año XII. Esto también fue sometido a plebiscito con un resultado de 7.824.189 votos favorables y 253.145 negativos aunque con más de dos millones de abstención³¹.

3.5. Un senado-consulta del 20 de Abril de 1870 reemplazó la Constitución de 1852 y su Imperio autoritario por un nuevo texto que instauró una monarquía parlamentaria, fácilmente "reciclable" en república³². Estos cambios fueron sometidos a plebiscito el siguiente 8 de Mayo recibiendo 7.358.786 votos de apoyo contra 1.571.939 de rechazo más dos millones de abstenciones y votos nulos³³. Cuatro meses después, el 4 de Setiembre se proclamaba la República. Pero después de la frustrada experiencia de la "Comuna de Paris" la III República devendrá más conservadora. En 1875 se dictarán tres leyes constitucionales, ninguna de las cuales se sometió a consideración del pueblo: la relativa a la organización de los poderes públicos (30 de Enero), la referente al Senado (24 de Febrero) y la que regulaba las relaciones entre los poderes públicos creados por las anteriores (16 de Julio). Su fácil mecanismo de reforma hizo de esta "Constitución" la más duradera de la historia del país. Estando vigente la Constitución de 1875 -que no preveía IDS-, hubiera sido posible introducir por ley estos mecanismos de manera regular y permanente? Hubo dos proyectos en ese sentido (en 1886 y en 1903) que fueron descartados por inconstitucionales. Y el Parlamento, podría haber decidido someter en un caso concreto una cuestión a referéndum?. Al respecto hubo varios pedidos (en 1892, sobre los créditos para la expedición a Madagascar; en 1901, sobre la ley de las congregaciones; y en 1920, sobre la ley de inmunidad parlamentaria) en el entendimiento de que lo que no estaba prohibido, estaba permitido; pero también fueron descalificados por

³¹ Friedrich, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México, 1946, página 519.

³² Godechot, Jacques. Op. Cit., página 286.

³³ Friedrich, Carl. Ibíd., página 519.

inconstitucionales³⁴. Tampoco fueron aceptados en ese período propuestas de referéndum consultivo: en 1905, sobre la separación de la Iglesia y el Estado; en 1913, sobre el restablecimiento del servicio militar por tres años; y en 1914, sobre el sistema electoral³⁵.

Hasta que concluya la primera etapa del constitucionalismo, la democracia representativa habrá salido triunfante, no sólo en Francia sino en todo el mundo salvo dos honrosas excepciones: Estados Unidos y Suiza.

4. La Cuestión en los Estados Unidos.

4.1. No obstante que Thomas Jefferson, gran defensor del referéndum, lo propusiera para la Constitución de Virginia de 1775, argumentando estar persuadido de que no hay mejor depositario de la soberanía popular que el pueblo mismo³⁶, los Padres de la Patria norteamericana hicieron una elección exclusivamente a favor de la democracia representativa y mediatizada³⁷ contraria a la "utopía roussouniana": el Artículo I de la Constitución de 1787 confiere al Congreso de la Unión "todos los poderes legislativos" Sin embargo, los estados miembros no estaban obligados a seguir ese principio, sino sólo la forma republicana³⁸. Cuando esta disposición fue adoptada, no se debatió sobre la posibilidad de incluir IDS a nivel estadual. Lo único que parecía claro, era que se descartaba cualquier intento de una monarquía hereditaria como claramente habían postulado Thomas Jefferson, James Madison y Alexander Hamilton, lo que se refuerza al haberse excluido una segunda Cámara de origen aristocrático tal como estaba concebido el modelo de su madre patria. Por otra parte, ese *standard* de la república, era una variable que podía evolucionar con los cambios de concepciones políticas e institucionales del cuerpo social, como ocurrió, por ejemplo, con la cuestión de la esclavitud o el voto universal. Además, si bien en

³⁴ Laferrière, Julien. "Manuel de Droit Constitutionnel", Domat, Paris, 1947, página 451.

³⁵ Laferrière, Julien. Op. Cit., página 452.

³⁶ <http://www.iandrinstitute.org>

³⁷ Hamon, Francis. "Le Référendum. Etude Comparative", L.G.D.J., Paris, 1995, página 116.

³⁸ Artículo IV, Sección 4, Constitución de los Estados Unidos.

Philadelphia todos estuvieron contestes en adoptar el federalismo y la república, el contenido que cada uno de estos pilares permitía opciones muy variadas. La interpretación dominante, sin embargo, fue la que veía como incompatible el republicanismo con las formas semidirectas³⁹. El mismo temor a la expresión popular se advierte en otras instituciones del sistema, como el sufragio indirecto en la elección de Presidente y Senadores, el veto presidencial y el bicameralismo y que llevaron a Alexis de Tocqueville a decir que “un gobierno enteramente democrático es una máquina tan peligrosa que hasta en América se han visto obligados a tomar una serie de precauciones contra sus errores y pasiones”⁴⁰. Por el momento, la democracia americana era del pueblo y para el pueblo pero no por el pueblo.

4.2. Paradójicamente, los Estados Unidos reivindican el primer referéndum en la historia de las democracias modernas, el de Massachusetts de 1778, realizado en virtud de la decisión tomada en 1776 junto a otros tres estados (Connecticut, New Hampshire y Rhode Island) de someter sus constituciones a la opinión de sus respectivos ciudadanos. Esa idea cruza el Atlántico y, como vimos, es adoptada primero en Francia (Constitución del Año I) y luego, como veremos, en Suiza, en ese momento bajo dominación francesa⁴¹. Ello hace que se reconozca al estado del noreste norteamericano como la “patria del referéndum constitucional”⁴². En efecto, en Massachusetts en 1778 se rechazó la Constitución elaborada por la Legislatura (Corte General de Boston) pero el 16 de Junio de 1780 se aprobó la surgida de una Convención Constituyente elegida democráticamente. Este último texto disponía que obligatoriamente en 1795 (es decir, quince años después) se

³⁹ Nedjar, Didier. “Initiative et Référendum aux États Unis. Contribution à l’étude des normes d’origine populaire et du droit référendaire”, *Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l’Etranger*, Año 1993, página 1601.

⁴⁰ Tocqueville, Alexis. “La democracia en América”, Aguilar, Madrid, 1971, página 123.

⁴¹ Auer, Andreas. “Le referéndum populaire en Suisse et aux Etas-Unis: Droit positif, histoire et fonctionnement”, *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, 1991, página 387.

⁴² Duguit, Léon. *Op.Cit.*, página 149.

debía consultar al pueblo sobre la necesidad o conveniencia de su revisión. En la fecha y forma indicadas, el pueblo se manifestó negativamente⁴³.

En New Hampshire se dieron las mismas circunstancias en 1779 y en 1783. La Constitución del estado reproducía la norma de la de Massachusetts relativa a la revisión, aunque en este caso la consulta se haría pasados siete años. En cumplimiento de ella, en 1791 se aprobó convocar a una asamblea para enmendarla; fracasado un primer intento, se rehizo un segundo texto que fue acogido favorablemente en 1792⁴⁴. En Rhode Island el pueblo aprobó la Constitución en 1788, en Maine en 1816 y en Mississippi y Connecticut en 1817. El referéndum constitucional apareció en New York en 1821: la convención reunida en Albany decidió someter al pueblo la Constitución para su aceptación o rechazo en conjunto, por cuanto la adopción de ciertos artículos y el rechazo de otros podría provocar incoherencia en el conjunto. Así, en Enero de 1822 se hizo la votación que resultó favorable al nuevo texto⁴⁵.

En 1858 se dio un interesante debate en el Congreso federal en oportunidad de la incorporación del territorio de Kansas como estado. En esa ocasión, el Presidente James Buchanan censuró el hecho de que la Constitución del nuevo estado no hubiese sido sometida al veredicto popular y, por ello, se subordinó su admisión a que el pueblo se pronunciase sobre la Constitución de Secompton. Como ésta fue rechazada, Kansas recién pudo incorporarse en 1861 con la antiesclavista Constitución de Wyandott, aprobada por el pueblo en 1859⁴⁶. A partir de 1861 las leyes por las cuales el Congreso autorizaba la transformación de un territorio nacional en estado y su entrada en la Unión con tal carácter (*Enabling Act*) dispondrían siempre que la Constitución del nuevo estado debía ser aprobada por el pueblo⁴⁷.

⁴³ Sánchez Viamonte, Carlos. "El Poder Constituyente", Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, página 100.

⁴⁴ Sánchez Viamonte, Carlos. "El Poder Constituyente", Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, página 101.

⁴⁵ Sánchez Viamonte, Carlos. *Ibíd.*, página 110.

⁴⁶ Sánchez Viamonte, Carlos. *Ibíd.*, página 112.

⁴⁷ Laferrière, Julien. *Op. Cit.*, página 445.

4.3. El gran movimiento populista que va a concluir con la adopción de la iniciativa popular y el referéndum en la mitad de los estados entre fines del siglo XIX y 1920 tuvo como origen la voluntad de ciertos medios políticos de poner fin al “*big business*” de la vida política local y sus “*bosses*”, a la corrupción de las grandes ciudades y a las Legislaturas controladas por los más ricos⁴⁸. En 1892 en una convención de agraristas reunida en Omaha (Nebraska) se elaboró un programa político en el que sostenía la necesidad de volver al gobierno directo del pueblo para evitar la corrupción de los representantes al servicio de los intereses industriales de las ciudades del Nordeste que habían distorsionado las ideas de Jefferson. Su modelo era la experiencia de Ashfield, pequeña comuna del Condado de Hampshire, en el Estado de Massachusetts, donde desde la independencia, sus habitantes se habían manifestado partidarios de que las leyes fuesen sometidas a referéndum antes de ser aplicadas. Los entusiasmaba la idea de volver a una sociedad roussoniana, a partir de la experiencia suiza a la que muchos de ellos habían tenido acceso a través de autores ingleses, americanos y suizos y que consideraban excelente. Nebraska se convertiría en 1897 en el primer estado que permitió a sus ciudades incluir la iniciativa popular y el referéndum en sus cartas. Un año después, el principal partido populista (National’s People Party) ganó las elecciones en South Dakota y a continuación – inspirados en el modelo de la Constitución Suiza de 1848- reformaron la Constitución a fin de introducir en ella la iniciativa popular siendo esa misma reforma constitucional además sometida a referéndum en Noviembre de ese año. A partir de los años 1900 serán los progresistas (menos izquierdistas que los populistas) los que retomarán el combate proponiendo una reforma profunda del proceso legislativo a fin de que los intereses privados no tengan tanta influencia y de otorgarle al “*political man*” (versión norteamericana del *zoon politikon* de Aristóteles) un auténtico rol como había preconizado otro “Padre de la Patria”, Andrew Jackson. Tuvieron más éxito que los populistas y sus ideas (elecciones primarias, recall, leyes anticorrupción) anclaron en la clase política tradicional. El

⁴⁸ Auer, Andreas. “Le referéndum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: Droit positif, histoire et fonctionnement”, *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, 1991, página 399.

mismo Teddy Roosevelt, se apartará de la reticencia de su Partido y participará en 1912 en la Convención Constitucional de Ohio que adoptará la iniciativa popular y el referéndum. En esa ocasión dijo: “Creo que la iniciativa popular y el referéndum no son instrumentos que destruyen el sistema representativo, sino correctores para los casos de falta de representatividad” (*“I believe in the initiative and referendum, which should be used not to destroy representative government, but to correct it whenever it becomes misrepresentative”*)⁴⁹.

4.4. Estas innovaciones en el sistema político norteamericano pretendían, primero, paliar la incompetencia, la inercia y la obstrucción del legislador cuando éste se niega a adoptar o abrogar medidas necesarias para el interés general para no herir intereses sectoriales. Y en segundo lugar, operar como un control disuasivo de la actividad del legislador, quien se verá obligado a actuar correctamente; de lo contrario, recibirá la “sanción” del pueblo. Así, estos mecanismos se concibieron desde el comienzo, como correctivos del sistema representativo y sus abusos.

Muy rápidamente en los veinte primeros años del siglo XX las Constituciones de varios Estados, sobre todo los del Oeste, van a incorporar los IDS: Utah (1900), Oregon (1902), Nevada (1904), Montana (1906), Oklahoma (1907), Maine, Michigan y Missouri (1908), Colorado (1910), California (1911), Washington (1912), Texas (1914). En 1904 los ciudadanos de Oregon harán historia al ser los primeros en votar dos iniciativas populares⁵⁰. Los estados del Este, en cambio, no parecían tan seducidos por estos instrumentos pese a, como dijimos, haber sido su cuna en los Estados Unidos y a las tempranas experiencias históricas de convocatoria al pueblo para que pronunciase sobre diversos temas esta región: en el estado de Massachusetts en 1821 la elevación de un pueblo a la categoría de ciudad; en Maryland en 1826, la creación de escuelas primarias y en Rhode Island en 1842, la toma de deuda por un monto superior a U\$S 50.000. Más aún, en Massachusetts (donde hasta el momento se habían sucedido cincuenta y nueve

⁴⁹ <http://www.iandrinstitute.org>

⁵⁰ <http://c2d.unige.ch>

consultas), en 1904 el cuerpo electoral rechazó la propuesta de introducir en el texto constitucional mecanismos de participación popular (recién en 1918 se incorporarán, aunque muy acotadamente). Algo parecido ocurrió en New York y Connecticut. Es que en el Este -y en el Sur- la elite gobernante no veía con buenos ojos la extensión de estos instrumentos temiendo que, en manos de negros e inmigrantes fueran utilizados para, precisamente, acotar su poder⁵¹.

4.5. En 1912 la Corte Suprema tuvo la oportunidad de decidir sobre la compatibilidad de estos mecanismos con la Constitución Federal en un caso promovido por una empresa telefónica contra un impuesto contenido en una norma fiscal adoptada en "referéndum" en el Estado de Oregon. El cimero tribunal no podía mantenerse insensible al gran movimiento popular que a favor de la democracia semidirecta había tenido lugar en varios Estados pero, por otro lado, todavía no era capaz de decidir a favor de las primeras medidas intervencionistas y, menos aún, si se habían tomado de forma popular y en contra de los intereses de los más poderosos⁵². Por ello, el 12 de Febrero de 1912, se enroló en la doctrina de las "cuestiones políticas" y se declaró incompetente para pronunciarse sobre el tema en cuestión⁵³. Cincuenta años más tarde, en 1962, volverá a desentenderse del asunto por entender que la apreciación sobre el carácter republicano del gobierno de un Estado es una cuestión política, excluida del control jurisdiccional⁵⁴. Pero el 1 de Junio de 1920 la misma Corte se pronunciaría en contra de que la Constitución de los Estados Unidos pudiese ser reformada con intervención del pueblo⁵⁵.

⁵¹ <http://www.iandrinstitute.org>

⁵² Hamon, Francis. Op. Cit., página 119.

⁵³ Caso "Pacific States Telephone & Telegraph Co. v. Oregon", 223 U.S. 118.

⁵⁴ Caso "Baker v. Carr", 369 U.S. 186.

⁵⁵ Caso "Hawke v. Smith", 253 U.S. 221.

5. La Cuestión en Suiza.

5.1. Aún antes de existir el actual Estado suizo, la Constitución Helvética del 25 de Mayo de 1802 -de clara inspiración napoleónica- preveía la necesidad de consultar a los electores para adoptar o revisar la Constitución en un "referéndum" al que incluso ella fue sometida. También reconocía a los cantones (no al pueblo) el referéndum contra leyes impositivas. Sin embargo, la consulta de Junio de ese año no sería precisamente un modelo de democracia: bajo la presión francesa, al igual que en la práctica gala, el decreto de convocatoria asimilaba abstención con aprobación. Así, las voluntades de más de 167.000 ciudadanos que optaron por no votar, se unieron a los escasos 92.000 votos afirmativos, abatiendo de este modo a otros tantos 92.000 negativos⁵⁶.

Al concluir la tutela francesa, la Constitución Federal del 12 de Setiembre de 1848 -con la cual se funda la Confederación Helvética en su forma actual- reconocería el derecho de iniciativa popular para la reforma total de la Constitución y la obligación para los cantones de establecer el referéndum constitucional. Se introducía además, el criterio de la doble mayoría (toda reforma debe ser aprobada por el pueblo suizo en general y por el pueblo de la mayoría de los cantones). Así, por un lado, se protegen las minorías territoriales de la tiranía de la mayoría; pero, a su vez, como los cantones son de dimensiones geográficas muy diversas, existe la posibilidad de que una minoría relativamente escasa se imponga sobre la voluntad de la mayoría⁵⁷

5.2. Con la reforma constitucional integral de 1874 aparecerá el referéndum legislativo de carácter facultativo. La iniciativa popular para la reforma parcial de la constitución, luego de ser practicada largamente en el ámbito cantonal, fue introducida en la Constitución federal en 1891 con la idea de que el referéndum no

⁵⁶ Guillaume-Hofnung, Michèle. "Le Referéndum", PUF, Paris, 1987, página 65.

⁵⁷ Kriesi, Hanspeter. "La lunga e complessa vicenda della Confederazione Elvetica" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 63.

era suficiente al ser un derecho puramente negativo⁵⁸. En ese momento se requerían 50.000 firmas, habiéndose en 1977 elevado a 100.000. El referéndum – facultativo- para los tratados internacionales se incluyó en 1921, aunque ya el año anterior se había consultado al pueblo sobre el ingreso de Suiza a la Sociedad de las Naciones.

Si bien la Constitución suiza no ha sido modelo de ningún otro orden institucional por la peculiaridad de sus circunstancias, en cambio ha servido de marco a algo así como un laboratorio de experiencias políticas⁵⁹ donde el pueblo ha recordado permanentemente a sus representantes sus deberes incitándoles a buscar de nuevo el contacto con él⁶⁰. Aunque, de todas formas es necesario dejar en claro, que los IDS nunca han reemplazado al Parlamento suizo, sino que sólo han servido para corregir su accionar (referéndum) o inactividad (iniciativa popular)⁶¹.

6. El Período Entreguerras.

El Estado del siglo XIX y los primeros años del XX en Europa y América era aún un Estado oligárquico en el que la elección de los gobernantes era realizada por un cuerpo electoral restringido cuyos integrantes debían probar fortuna, rentas y /o calificación intelectual. Así, el sistema representativo, que como hemos visto era prácticamente monopólico, representaría –hasta la aparición del Estado democrático- sólo a una parte de la sociedad, y no a toda ella⁶². Además de estar excluidos grandes sectores de la toma de decisiones, los Parlamentos eran elitistas: reproducían en miniatura a quienes los habían elegido. En ese contexto, y descontando, por supuesto, las experiencias plebiscitarias francesas, la democracia semidirecta sólo se dará, reiteramos, con alguna fuerza en Suiza -

⁵⁸ Ver en el Anexo I -1 el gráfico sobre su procedimiento.

⁵⁹ Sánchez Agesta, Luis. "Curso de Derecho Constitucional Comparado", Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1980, página 233,

⁶⁰ Ver en el Anexo 1 – 2 cual ha sido la práctica de la democracia semidirecta en Suiza.

⁶¹ Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980, página 269.

⁶² Pérez Royo, Javier. "Curso de Derecho Constitucional", Marcial Pons, Madrid – Barcelona, 1998.

como una suerte de compensación por la transferencia de poderes de los cantones a la Federación-⁶³ y en los estados norteamericanos.

6.1. Después de la I Guerra Mundial con la generalización del sufragio universal (masculino) y el advenimiento de los partidos de masas, la legitimidad democrática se refuerza. Y aunque la idea de que las normas las hacen los representantes del pueblo y no éste mismo se mantiene en la mayoría de los casos, los IDS aparecerán como complemento para optimizar la democracia representativa, sobre todo parlamentaria. Y como en otros temas de vanguardia, la que pondría en marcha esta experiencia sería la Constitución sancionada en Weimar el 11 de Agosto de 1919 para la República Alemana reconociendo varios de estos mecanismos; fenómeno que luego se extendería –aunque de manera más limitada- a otros países europeos. Curiosamente, ninguna de las “constituciones de los profesores” (como Mirkine–Guetzevitch denominó a los textos supremos de Alemania, Austria y España)⁶⁴ serían aprobadas en referéndum; sin embargo, todas ellas incorporaban este instrumento. Incluso el texto supremo alemán preveía en el Artículo 43 el recall contra el Presidente de la República⁶⁵. Ello llevaría al exiliado profesor ruso a decir a comienzos de la década de 1930 que “la nueva combinación del parlamentarismo y la votación popular... es uno de los fenómenos más importantes del constitucionalismo de posguerra”⁶⁶.

Quien mejor explicaría el rol de la democracia semidirecta en la “belle époque” del constitucionalismo sería Raymond Carré de Malberg, entusiasta admirador de la Constitución francesa de 1793 y de la alemana de 1919⁶⁷. Así lo explicaba en 1931: “El Parlamento no es más soberano: el no monopolizará más el poder de formular la voluntad general. Concurrentemente con él, el cuerpo de ciudadanos

⁶³ Fabre, Michel-Henry. “Principes Republicains du Droit Constitutionnel”, L.G.D.J., Paris 1977, página 234

⁶⁴ Vanossi, Jorge R. A. “El pensamiento constitucional de Charles de Gaulle”, J.A. 1992 III, pág. 683.

⁶⁵ Ver Capítulo II.

⁶⁶ Mirkine–Guetzevitch, Boris. “Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel”, Marcel Girard, Paris, 1931, página 165.

⁶⁷ Capitant, René. “Écrits Constitutionnelles”, Ed. du CNRS, Paris, 1982, página 269.

ejercherà el poder legislativo en toda su plenitud por vía de la iniciativa popular. Y además, las decisiones del Parlamento no tendrán más el carácter y la fuerza de las decisiones soberanas: ellas sólo adquirirán ese carácter cuando sean ratificadas, expresa o tácitamente por una votación popular o por falta de solicitud de referéndum. En los Estados que juxtaponen al poder legislativo de las Cámaras, la posibilidad popular de solicitar referéndum, es el pueblo quien asume el rango supremo al adquirir el poder de pronunciarse por el rechazo o la admisión definitiva de la decisión legislativa”⁶⁸. “El referéndum produce más que un efecto limitativo sobre el parlamentarismo: implica una transformación radical en la escala jerárquica de los poderes. Sin duda el Parlamento continuará representando al pueblo, mientras delibere, pero una vez que la ley sea votada por las Cámaras, la voluntad general recobrará sus inalienables derechos y la palabra pasará al pueblo, suponiendo que quiera tomarla. Si lo hace, será soberano. El poder popular no se limitará entonces a limitar el del Parlamento: lo dominará, de la misma manera que el soberano domina a todas las autoridades que funcionan bajo su supremacía”⁶⁹. “Así, el poder legislativo será ejercido por el Parlamento pero la soberanía pertenecerá al pueblo quien tendrá la última palabra a través del referéndum para vetar las leyes que el Parlamento apruebe y para proponer por iniciativa aquellas que el Parlamento deniegue”. “Es necesario terminar con la soberanía del Parlamento”, dijo respecto a la Constitución francesa de la III República. “Y para ello servirá el referéndum: para sacarle al Parlamento su rango soberano y darle la sola autoridad de funcionar bajo el imperio de la soberanía popular, de subordinarse a ella, y en consecuencia, a la Constitución, en el sentido que no la dominará más, sino, al contrario, será dominado por ella ... El referéndum además expresa la voluntad general de una manera más adecuada y más efectiva que la hecha a través de las asambleas parlamentarias, donde sus

⁶⁸ Carré de Malberg, Raymond. “Réflexions sur la combinaison du référendum avec le parlamentarisme”, *Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'étranger*, Paris, 1931, página 228.

⁶⁹ Carré de Malberg, Raymond. *Ibid.*, página 238.

miembros obedecen más a las tácticas partidarias que a su convicción libremente razonada”⁷⁰.

La creencia de que en todos los países se podían dar estos mecanismos con vocación de universalidad⁷¹ hizo que ingenuamente se institucionalizaran en los textos constitucionales posteriores a la I Guerra Mundial nuevas formas de intervención del pueblo en el gobierno⁷². Sin embargo, en la práctica no sólo no se lograron los resultados esperados por los optimistas racionalistas constituyentes sino que, por el contrario, en ocasiones sirvieron para el robustecimiento del poder de los dictadores⁷³.

La Constitución de la República alemana de 1919 intentaba establecer un equilibrio entre el Presidente, el Gobierno, el Parlamento y el pueblo. Por ello aparecían varias normas previendo la participación popular en la tarea de legislar y también de controlar al Ejecutivo. Pero para impedir el uso de estos instrumentos por los demagogos –objetivo a todas luces no logrado-, se dificultaba la posibilidad de su uso cuando el Parlamento los desaprobaba; operando, más bien como válvula de seguridad que como un medio regular⁷⁴.

⁷⁰ Carré de Malberg, Raymond. *Ibíd.*, página 242.

⁷¹ Denquin, Jean – Marie. “Référendum et Plebiscite”, L.G.D.J., Paris, 1976, página 39.

⁷² Linares Quintana, Segundo V. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970, página 205.

⁷³ Linares Quintana, Segundo V. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970, página 207.

⁷⁴ “Una ley sancionada por el Reichstag debe someterse a plebiscito antes de su promulgación cuando el Presidente del Reich así lo disponga en el término de un mes. Una ley cuya promulgación es diferida a petición de por lo menos una tercera parte del Reichstag, debe someterse a plebiscito cuando lo solicite una vigésima parte del cuerpo electoral. También debe provocarse un plebiscito cuando una décima parte del cuerpo electoral expone su deseo de presentar un proyecto de ley el que deberá estar articulado. El mismo debe someterse al Reichstag por el Gobierno manifestando éste su opinión sobre el mismo. El plebiscito no tiene lugar cuando el proyecto de ley presentado es aprobado sin variación alguna por el Reichstag. Sobre presupuestos, leyes tributarias y ordenanzas de salarios, sólo el Presidente del Reich deberá regular el procedimiento que deba seguirse para el plebiscito y para la iniciativa popular” (Artículo 73). “El Reichsrat puede oponerse a las leyes aprobadas por el Reichstag. El disenso será notificado al Reichstag en el término de dos semanas después de la aprobación o, a más tardar, dentro de otras dos semanas, pero en este caso alegando los motivos de no haberlo hecho antes. En caso de que se manifieste el disenso, la ley es presentada de nuevo al Reichstag para que vuelva a ser tratada. Si en este nuevo debate no se llega a un acuerdo entre el Reichsrat y el Reichstag, el Presidente del Reich puede ordenar, dentro del término de tres meses, que se haga un plebiscito sobre el asunto debatido. Si el Presidente no hace uso de este derecho, la ley se tiene por no aprobada. Si el Reichstag se pronuncia, por dos tercios, contra el disenso del Reichsrat, debe el Presidente promulgar la ley con la redacción acordada por el Reichstag, o bien ordenar que sobre ella recaiga un plebiscito” (Artículo 74). “Mediante plebiscito puede dejarse sin

Carl Schmitt al comentar este texto supremo sostuvo que al "relativizar" el Estado legislativo parlamentario estableciendo la democracia directa, sea por vía de los diferentes referenda insertos en el procedimiento legislativo ordinario en los que el pueblo votaba directamente sobre una cuestión, como la instancia suprema decisora del conflicto o sea introduciendo un procedimiento legislativo popular independiente, paralelo al procedimiento legislativo parlamentario ordinario, por vía de la iniciativa popular, se estaba instaurando una "legitimidad plebiscitaria" en lugar de la "legalidad del Estado legislativo"⁷⁵. Aparece así el pueblo "como legislador extraordinario frente al Parlamento y también por encima del Parlamento y su carácter extraordinario y supraordenado constituye una *ratione supremitatis* derivada de su calidad de soberano"⁷⁶. Sin embargo, luego reconocerá que ella no atribuye a las normas aprobadas por el pueblo una fuerza superior a las leyes nacidas del Parlamento que sólo sería viable "si la Constitución hubiese establecido de una manera clara y terminante el sistema plebiscitario de la democracia directa, en lugar del Estado legislativo parlamentario y su sistema de legalidad. Pero, indudablemente, no quiso hacerlo así" Y si bien "convirtió indudablemente en legislador al pueblo, al dotarlo de poderes para adoptar decisiones directamente por medio del plebiscito" cuando el pueblo vota, a través de cualquiera de los instrumentos previstos, lo hace como "una instancia del procedimiento legislativo parlamentario", sin quebrantar al mismo y "la decisión plebiscitaria es una resolución con fuerza de ley, tiene el mismo valor que la ley del Parlamento; no está colocada por encima de ella, sino a su lado" y "por lo tanto aquí no rige el conocido argumento, aducido principalmente por Rousseau, de que el representante tiene que callar cuando habla el representado"⁷⁷. En principio,

efecto una aprobación del Reichstag cuando la mayoría del cuerpo electoral interviene en la votación" (Artículo 75). "La constitución puede modificarse por vía legislativa; sin embargo sólo será válida la decisión del Reichstag intentando modificar la Constitución cuando estén presentes las dos terceras partes de sus miembros y voten a favor de la modificación, a su vez, los dos tercios, por lo menos, de los presentes. También la decisión del Reichsrat que intente reformar la Constitución necesitará una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Si por iniciativa popular se pretende introducir alguna modificación a la Constitución por vía plebiscitaria, se requerirá que preste su conformidad la mayoría del cuerpo electoral" (Artículo 76).

⁷⁵ Schmitt, Carl. "Legalidad y Legitimidad", Editorial Struhart & Cía., Buenos Aires, 1994, página 79.

⁷⁶ Schmitt, Carl. *Ibid.*, página 80.

⁷⁷ Schmitt, Carl. *Ibid.*, página 82.

parece manifestar una preferencia por el sistema representativo al sostener que el “Estado legislativo que culmina en la elaboración de normas, aparece ““más puro”” por su esencia y su idoneidad, bajo la forma de Estado legislativo parlamentario que bajo las formas de democracia directa, que son formas de manifestación de una *voluntas*, no de una *ratio*, y exigen una legitimidad, no una legalidad”⁷⁸ y en concreto, al criticar a la Constitución de Weimar que, “mientras que a la Asamblea legislativa, cuya razón de ser como ““legislador”” descansa totalmente en la razón y en la moderación que se le presuponen”, le exige una mayoría de dos tercios para reformar el texto supremo, “al pueblo, que decide de plano, sin discusión, en toda su inmediatez y con toda su emocionalidad, le basta la mayoría simple” en un plebiscito. Sin embargo admitirá que “no se puede determinar con argumentos científico-jurídicos cual de ambos sistemas es superior”⁷⁹, si el del pueblo como “legislador extraordinario” o el del legislador ordinario, el Parlamento. Aunque advertirá que “la legitimidad plebiscitaria... puede encubrir y ocultar muchas cosas”⁸⁰ y que en un Estado totalitario “la legalidad y la legitimidad se convierten en instrumentos tácticos, de los que cada cual se sirve conforme le resulte ventajoso en el momento, arrojándolos a un lado cuando se dirijan contra el mismo, y tratando cada uno constantemente de arrancárselos de la mano al otro”⁸¹.

Y es así que, no obstante los recaudos formales que la Constitución de 1919 pergenió, la experiencia de democracia semidirecta weimariana significa, en clave de análisis comparado, el caso del recurso de los IDS por parte de fuerzas antisistema y antidemocráticas (comunistas y nazis, en el caso) en una democracia inestable y no consolidada, con un sistema de partidos no estructurado y altamente fragmentado de tipo extremo y polarizado (condiciones que desaconsejan este tipo de instrumentos). Los partidos moderados no los utilizaron y sí los radicales que no tenían prejuicios. En este período se intentaron treinta iniciativas populares, ocho fueron registradas, y sólo tres prosperaron en

⁷⁸ Schmitt, Carl. *Ibíd.*, página 83.

⁷⁹ Schmitt, Carl. *Op. Cit.*, página 86.

⁸⁰ Schmitt, Carl. *Ibíd.*, página 114.

⁸¹ Schmitt, Carl. *Ibíd.*, página 116.

principio, pues el resto, al incluir materias presupuestarias, fueron rechazadas por el Ministerio del Interior. Pero la participación requerida para la adopción de un proyecto de ley no se alcanzó en ninguno de los casos. En la primera y tercera no se consiguió que participara la mitad de los electores como se exigía para el referéndum constitucional; en tanto en la segunda no consiguieron el apoyo del 10 % del cuerpo electoral para la petición⁸². La primera que pretendía en 1926 la expropiación sin indemnización a los príncipes, fue iniciada por los comunistas y como respondía a un sentimiento tan fuerte en el pueblo alemán, logró más de doce millones de firmas (eran suficientes cuatro millones) superando ampliamente el tradicional apoyo que recibían sus promotores. Pero luego la abstención fue altísima por obra del monárquico y reaccionario Hindenburg -elegido en 1925 por sufragio universal- que despreciaba la vida parlamentaria y aborrecía la democracia⁸³. Sólo votó el 39,3 % de los ciudadanos con derecho a hacerlo en un auténtico acto de moderación ciudadana. La segunda en 1928 -también iniciada por los comunistas- pretendía no construir más acorazados; sólo obtuvo el 2,4 % de firmas⁸⁴. La tercera -iniciada por los nacionalistas más conservadores y la organización de veteranos de guerra "Cascos de Acero"- que pedía la denuncia de la cláusula "de la culpabilidad de la guerra"⁸⁵ y que fuese delito que un funcionario público firmase un acuerdo internacional que tuviese como consecuencia la necesidad de hacer pagos por esa razón, estaba dirigida a quienes habían firmado el Plan Young el 22 de Diciembre de 1929. Denominada por sus promotores "Ley contra la esclavización del pueblo alemán" fue en realidad utilizada por los enemigos de la República para atacar la política del gobierno. Su campaña contribuyó a contaminar la atmósfera política y ayudar a Adolfo Hitler a entrar en

⁸² Friedrich, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México, 1946, página 535.

⁸³ Duverger, Maurice. "Jaque al rey", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1981, página 21.

⁸⁴ Sturm, Roland. "La Germania ha bisogno del referéndum?" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, pág. 208.

⁸⁵ Artículo 231, Tratado de Versailes.

escena⁸⁶. Finalmente sólo el 14,9 % concurrió a las urnas porque la oposición boicoteó la consulta⁸⁷

Consultas realizadas durante la República de Weimar

	Votantes	“SI”	“NO”	Nulos
20 – VI - 1926	15.599.890 39,3 %	92,7 %	3,8 %	3,6 %
22 – XII - 1929	6.308.578 14,9 %	92,6 %	5,4 %	2,1 %

Fuente: Sturm, Roland. “La Germania ha bisogno del referéndum?” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e referéndum”, Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 208.

6.2. Las instituciones de la democracia semidirecta no tenían arraigo en la tradición constitucional española seguramente a causa de la influencia que la Constitución de Cádiz (alejada de las ideas de Rousseau y Condorcet) tuvo desde 1812 sobre todas las posteriores. Recién bajo el influjo de las nuevas tendencias en torno a la racionalización del parlamentarismo, la Constitución de la II República de 1931, norma de carácter transaccional, basada sobre todo en la de Weimar y la austriaca de Hans Kelsen⁸⁸, previó la iniciativa popular⁸⁹ y el referéndum facultativo por iniciativa popular⁹⁰. En el escaso tiempo de su vigencia,

⁸⁶ Beate, Rudolf. “Referéndum et Fédéralisme Allemand”, en Rousillon Henry (Director) “Referéndum et Démocratie”, Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l’Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998, página 170.

⁸⁷ Sturm, Roland. Op. Cit., página 208.

⁸⁸ Tomás y Valiente, Francisco. “Códigos y Constituciones 1808-1978”, Madrid, 1989, página 98.

⁸⁹ “El pueblo podrá, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 % de los electores” (Artículo 66, 3º. Párr).

⁹⁰ “El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará para ello que lo solicite el 15 % del cuerpo electoral estando vedado este recurso para la Constitución, las leyes complementarias de ella, las que ratifiquen convenios internacionales en el ámbito de la Liga de las Naciones, los Estatutos de las regiones y las leyes tributarias” (Artículo 66).

ninguno de estos instrumentos fue aplicado pues para ambos supuestos se requería una ley reglamentaria especial⁹¹ que no llegó a dictarse por la desconfianza que estos instrumentos provocaban tanto en los sectores políticos de la derecha como de la izquierda del momento⁹². Se estableció además que los Estatutos de Autonomía de las tres regiones históricas fuesen sometidos obligatoriamente a “plebiscito”, aunque nada se disponía respecto a la reforma de estos Estatutos⁹³.

Las restricciones instituidas por los constituyentes dificultando la adopción de estos Estatutos operaron en sentido inverso a lo pretendido, favoreciendo un amplio respaldo popular en apoyo de las tres normas finalmente consultadas. El “plebiscito” sobre el Estatuto de Catalunya se celebró el 2 de Agosto de 1931 (aún antes de la aprobación de la Constitución) y cosechó un 74,86 % de votos favorables⁹⁴. El mismo sería luego aprobado en las Cortes de Madrid por Ley del 15 de Setiembre de 1932 y abolido el 5 de Abril de 1938⁹⁵. Dos años después de entrar en vigencia la Constitución republicana, el 5 de Noviembre de 1933, se llevaría a cabo el “plebiscito” sobre el Estatuto de Euskadi, el que alcanzó un apoyo popular del 84,05 %⁹⁶; completándose el proceso el 4 de Octubre de 1936, ya en plena guerra, cuando fue aprobado por ley. No obstante, sería abolido el 23 de Junio de 1937⁹⁷. Aunque ingresado a las Cortes, el conflicto bélico impidió que pudiese ser aprobado parlamentariamente el Estatuto de Galicia que había sido

⁹¹ Artículo 66, 4º párrafo.

⁹² Alcalá Zamora, Niceto. “Los defectos de la Constitución de 1931”, Civitas, Madrid, 1985, página 158.

⁹³ “Para la aprobación de los Estatutos de Autonomía se requiere: a) que lo proponga la mayoría de los Ayuntamientos de la respectiva región o, al menos, aquellos cuyos Municipios representen las dos terceras partes del censo electoral regional; b) que lo acepten en plebiscito, al menos, los dos tercios de los electores de la región –lo que suponía un intenso grado de cohesión–; no pudiendo volver a plantearse la cuestión en el término de cinco años en el caso de un resultado negativo; c) que lo aprueben las Cortes, siempre que no contraríen la Constitución ni las leyes orgánicas del Estado” (Artículo 12).

⁹⁴ Ravenga Sánchez, Miguel y Sánchez Manzano, Paz. “Referéndum et Régionalisme en Espagne” en Rousillon, Henry (Director) “Referéndum et Démocratie”, Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l’Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998, página 161.

⁹⁵ Vandelli, Luciano. “El ordenamiento español de las comunidades autónomas”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, página 53.

⁹⁶ Ravenga Sánchez, Miguel y Sánchez Manzano, Paz. *Ibid.*, página 161.

⁹⁷ Vandelli, Luciano. *Ibid.*, página 54.

ratificado popularmente el 28 de Junio de 1936 con el 73,96 % de votos favorables⁹⁸.

Plebiscitos de Autonomía en la II República Española

	Catalunya		País Vasco		Galicia	
Censo	792.574	100,00 %	489.887	100,00 %	1.343.135	100,00 %
Votantes	597.722	75,42 %	426.309	87,02 %	1.000.963	74,52 %
Abstención	194.852	24,58 %	63.578	12,98 %	342.172	25,48 %
Afirmativos	593.335	74,86 %	411.756	84,05 %	993.351	73,96 %
Negativos	3.286	4,41 %	14.196	2,90 %	6.161	0,48 %
Nulos/Blanco	1.001	0,13 %	357	0,07 %	1.451	0,11 %

Fuente: Ravenga Sánchez, Miguel y Sánchez Manzano, Paz. "Referéndum et Régionalisme en Espagne" en Rousillon, Henry (Director). "Referéndum et Démocratie", Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998, página 161.

6.3. En el Reino Unido hasta la II Guerra Mundial hubo varias propuestas de introducir IDS, generalmente hechas por los líderes conservadores (Balfour, Baldwin, Churchill) tratando de impedir por ese medio alguna reforma propuesta por sus adversarios; pero nunca tuvieron éxito. Los liberales en general no fueron partidarios de estos mecanismos y los laboristas eran abiertamente contrarios por cuanto entendían que su programa de reformas económicas y sociales eran una unidad y por lo tanto sus partes indisolubles.

La Constitución de Irlanda, en cambio, "se desvió" del modelo de Westminster en varios aspectos; uno de ellos, por la recepción que hizo de instrumentos de democracia semidirecta⁹⁹ de una manera casi tan rica como la de Weimar¹⁰⁰. Tanto el referéndum como la iniciativa popular estaban teóricamente previstos

⁹⁸ Ravenga Sánchez, Miguel y Sánchez Manzano, Paz. *Ibid.*, página 161.

⁹⁹ Gallagher, Michael. "Referéndum e democrazia nella Repubblica d'Irlanda" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 180.

¹⁰⁰ Hamon, Francis. *Op. Cit.*, página 151.

aunque su puesta en práctica se demoró por las secuelas de la guerra civil y los conflictos entre los partidos. El referéndum, por ejemplo, sería obligatorio para cualquier reforma constitucional desde 1930; pero como el 3 de Mayo de 1928 el opositor Fianna Fail propuso a través de una iniciativa popular con 96.000 firmas una consulta para abolir el juramento de lealtad de todos los parlamentarios a la Corona británica, el Parlamento reaccionó¹⁰¹ aplicando la cláusula de la emergencia¹⁰² que permitía dejar de lado la regla, prorrogándose en 1929 esta excepción por ocho años más. Así, tanto el referéndum como la iniciativa popular desaparecieron hasta 1937. Mientras la oposición se manifestaba a favor de estos mecanismos, el gobierno de Cumann na Gaedheal –temiendo que un referéndum pudiese acabar con la unión del reino- sostenía que la única forma aceptable era la democracia representativa “pura y simple”¹⁰³. El 1 de Julio de aquel año, el mismo día de las elecciones generales, una nueva Constitución elaborada por el Parlamento e inspirada en la Doctrina Social de la Iglesia, fue aprobada por primera vez en la historia del país por referéndum (se lo llamó “plebiscito”) significando que su validez -no era jurídicamente necesario- no dependía ya del Parlamento de Westminster y sustituyendo al Gobernador General por un Presidente de la República electo popularmente. Esto para el Premier Eamon de Valera tenía gran valor simbólico, aunque la Constitución fue aprobada por una modesta mayoría del 56,5 % (sólo el 38,6 % de los votantes) con una participación del 68,4 % (un poco menor que la de las elecciones: 74,7 %)¹⁰⁴. El texto –llamado por muchos “la Constitución de de Valera”-, criticado por el opositor Fine Gael por su fuerte presidencialismo, entró en vigor el 29 de Diciembre de 1937. Recién diez años más tarde, después de la II Guerra Mundial (en la que Irlanda se mantuvo neutral) se proclamaría formalmente la República de Irlanda.

6.4. En cuanto a los países escandinavos, la Constitución sueca de 1922 –que revisaba el texto de 1809- permitía el referéndum consultivo sobre temas de

¹⁰¹ Enmienda 9ª.

¹⁰² Artículo 47.

¹⁰³ Gallagher, Michael. *Ibid.*, página 182.

¹⁰⁴ Hamon, Francis. *Op. Cit.*, página 154.

particular importancia mientras que la de Islandia de 1944 preveía un referéndum de arbitraje¹⁰⁵, similar al de Weimar y también como en la república alemana, el Presidente podía (y puede aún hoy) ser objeto de revocatoria popular¹⁰⁶. Sin embargo, estas instituciones nunca fueron usadas¹⁰⁷. En Finlandia la introducción de IDS a nivel nacional se discutió desde el mismo momento de la declaración formal de independencia de Rusia, el 6 de Diciembre de 1917. Durante la guerra civil, en 1918, los bolcheviques llegaron a preparar un proyecto de Constitución que preveía varios tipos de referenda. Pero con la victoria de los blancos la idea cae y la Constitución de 1919 no contendría norma explícita alguna sobre el tema. En los años siguientes siguió viéndose a los IDS como instrumentos riesgosos para verificar la voluntad popular. Sólo a comienzos de la década de 1930 el debate reaparece pues la cuestión del prohibicionismo dividía transversalmente a los partidos políticos y a sus representantes en el Parlamento. La Comisión de Asuntos Constitucionales opinó que era posible realizar un referéndum consultivo de carácter excepcional, con la idea de que, de ese modo, no se disminuían los poderes del Parlamento ni del Presidente. En esa consulta que se llevó a cabo los días 29 y 30 de Diciembre de 1931 la mayoría de los ciudadanos se manifestó por abolir la prohibición de las bebidas alcohólicas. La baja participación y el escaso porcentaje de votantes que eligieron la opción más votada no fueron problema por cuanto la decisión final seguía en manos del Parlamento¹⁰⁸. En tanto en Noruega, aún sin base constitucional, hubo varios referenda facultativos extraordinarios consultivos (únicos posibles debido a esta circunstancia) a propuesta de la mayoría del Parlamento. En 1926 hubo un proyecto para constitucionalizarlo pero fue rechazado por el Parlamento por 85 votos a 53¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Artículo 26.

¹⁰⁶ Artículo 11.

¹⁰⁷ Suksi, Markku. "Rappresentanza e Referéndum in Scandinavia e il Caso della Finlandia", en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 126.

¹⁰⁸ Suksi, Markku. Op. Cit., página 130.

¹⁰⁹ Bjorklund, Tor. "Le Consultazioni Referendarie in Norvegia tra Partiti e Movimenti" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 163.

6.5. En la misma época, las archidemocráticas constituciones de los estados bálticos durante su etapa independiente, previeron IDS. En la Constitución de Letonia de 1922 -que era sólo una descripción esquemática de los institutos de gobierno de sólo ochenta y ocho artículos el referéndum aparecía para ciertas situaciones legislativas extraordinarias y para la reforma del texto supremo. El Presidente no podía disolver las Cámaras pero podía convocar a referéndum sobre la disolución, y esa decisión era la única de todas sus atribuciones que no necesitaba del refrendo del Gobierno¹¹⁰. El 2 de Setiembre de 1923 se consultó la prohibición adoptada por el Parlamento seis meses antes de expropiar bienes a la Iglesia Católica a favor de la luterana. El "SI" se impuso con un 97 %¹¹¹. Además, el texto supremo letón otorgaba la iniciativa legislativa -que también poseían el Presidente, el Gabinete, las comisiones del Parlamento (*Saeima*) y cinco diputados- a un mínimo del 10 % de electores. En virtud de ello, en el Partido Nacionalista promovió una iniciativa -obteniendo el 19 % de apoyo- para revertir el rechazo que el Parlamento había expresado en Marzo de 1931 a la expropiación de la Catedral Alemana de Riga. El 6 de Setiembre de 1931, junto a las elecciones legislativas se consultó la medida; pero como la participación fue de sólo el 32 %, se invalidó. Por el contrario, una iniciativa relativa al sistema de pensiones apoyada por el Partido Social Demócrata logró ser aprobada con el 93 % de los votos el 25 de Febrero de 1934¹¹².

Por su parte, la Constitución de Estonia sancionada el 15 de Mayo de 1920 reconocía la iniciativa popular legislativa y el referéndum legislativo¹¹³. Este sólo una vez se utilizó: el 17 a 19 de Febrero de 1923 para ratificar una ley que acababa con la prohibición de la instrucción religiosa en las escuelas secundarias. A su vez, la reforma de la Constitución podía llevarse a cabo por dos medios: mediante una propuesta de la Asamblea seguida de un referéndum constitucional obligatorio o mediante iniciativa popular sometida a referéndum¹¹⁴. Esto fue utilizado varias veces: el 19 de Febrero de 1923, el 75 % apoyó la reintroducción

¹¹⁰ Artículo 53.

¹¹¹ <http://c2d.unige.ch>

¹¹² <http://c2d.unige.ch>

¹¹³ Artículos 29 a 32.

¹¹⁴ Artículos 87 y 88.

de la educación religiosa; el 19 de Agosto de 1932 y el 12 de Junio de 1933 cuando se consultó la propuesta de la Asamblea de que el Ejecutivo pudiese legislar por decreto, rechazándose en ambas ocasiones, por haber obtenido sólo el apoyo del 49 % y 32 % respectivamente; el 14 de Octubre 1933, también sobre la ampliación de los poderes presidenciales, que salió exitoso con 72 % de votos a favor, lo que permitió al año siguiente la introducción de un gobierno autoritario que terminó modificando la Constitución¹¹⁵.

6.6. Además de los populistas y progresistas norteamericanos de fines del siglo XIX y comienzos del XX, otros intentaron incorporar en el nivel federal en los Estados Unidos los mecanismos de democracia semidirecta. En concreto, en el período entre guerras los partidarios de la neutralidad norteamericana pretendieron asegurarla apelando al referéndum. Así, animado en un “profundo deseo de mantener a Norteamérica fuera de la guerra”, Louis Ludlow, primero corresponsal en Washington de varios medios y luego representante demócrata por Indiana durante veinte años, entre 1935 y 1941 intentó en varias ocasiones - sin éxito a pesar del apoyo popular que sus ideas generaron- una reforma constitucional para que la declaración de guerra hecha por el gobierno estadounidense debiera ser aceptada por el pueblo en referéndum. En Enero de 1938 su proyecto estuvo a punto de ser aprobado. Anoticiado el Presidente Franklin Delano Roosevelt envió una carta a la Cámara baja manifestando su rechazo a la idea por ser, a su juicio, contraria al sistema representativo adoptado por la Constitución de Philadelphia¹¹⁶. Puntualmente la “Ludlow Amendment 1938” decía: “Salvo en el caso de una invasión de los Estados Unidos o de sus posesiones territoriales y un ataque a sus ciudadanos residentes en ellos, la autoridad del Congreso para declarar la guerra no será efectiva hasta que haya sido confirmada por la mayoría de los votos computados en un referéndum nacional. Cuando el Congreso estime que existe una crisis nacional podrá, mediante una resolución concurrente de ambas cámaras, referir la cuestión de la

¹¹⁵ <http://www.um.ee>

¹¹⁶ Ver en Anexo I – 4 la Carta de Roosevelt.

guerra y la paz a los ciudadanos de los Estados Unidos. La pregunta sobre la que versará la votación será esta: ¿Deben los Estados Unidos declarar la guerra a ?”¹¹⁷. Finalmente la Cámara expresó su rechazo a la propuesta por 209 votos a 188¹¹⁸.

6.7. En el ámbito latinoamericano, aún antes de la Primera Guerra, el Uruguay, denominado la “Suiza del Cono Sur”, sería pionero en la consagración de IDS en el nivel nacional. En efecto, el 28 de Febrero de 1912 se produce una revisión constitucional que va a consistir, precisamente, en que el procedimiento reformador incluirá, por primera vez, un instrumento de democracia semidirecta: la reforma de la Constitución era realizada por una Convención Constituyente, elegida *ad-hoc* por el pueblo, pero el texto sólo entraría en vigencia si lo aprobaba el pueblo. Así se reemplazaba la originaria ley suprema oriental de 1830 de carácter puramente “ceremonial”¹¹⁹. A partir de entonces, todos los textos supremos uruguayos preverán mecanismos de participación popular directa¹²⁰. En 1918, el nuevo y avanzado texto constitucional -aprobado con el 95,2 % de apoyo popular en el referéndum del 25 de Noviembre de 1917-¹²¹ que estableció la separación de la Iglesia del Estado y un Poder Ejecutivo bicéfalo, no consagró el referéndum constitucional pero sí la iniciativa popular, aunque limitada al ámbito local¹²². La Constitución de 1934, aprobada por el pueblo con el 95,7 % en el referéndum realizado el 9 de Abril de ese año¹²³, prevería la posibilidad de instrumentar el referéndum también en materia municipal¹²⁴. En otro referéndum, el 27 de Marzo de 1938, se aprobarían otras reformas constitucionales: la introducción de la “ley de lemas” para la elección del Presidente¹²⁵ y la iniciativa

¹¹⁷ H. J. Res. 199, 75th Congress, 1st session.

¹¹⁸ <http://www.cusdi.org>

¹¹⁹ Gros Espiell, Héctor. “Las constituciones del Uruguay”, Madrid, 1956, página 147.

¹²⁰ Cagnoni, José Aníbal. “Las Instituciones de Democracia Directa en Uruguay” en Krause, Martín y Molteni, Margarita. “Democracia Directa”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, página 150.

¹²¹ <http://c2d.unige.ch>

¹²² Artículo 141.

¹²³ <http://c2d.unige.ch>

¹²⁴ Artículo 265.

¹²⁵ El 16 de Abril de 1941 la Corte Electoral por 4 votos a 3 declaró nula la “ley de lemas” y decidió su reemplazo por el sistema de la Constitución de 1934. El 18 de Junio de 1941 se presentó un

administrativa con 2/5 del Parlamento. El 29 de Noviembre de 1942 se celebró otro referéndum en el que se aprobó con el 77 %¹²⁶ una nueva Constitución redactada por una comisión de la que formaron parte la mayoría de los partidos que derogó del texto supremo la “ley de lemas” y estableció que la reforma constitucional podía realizarse, como en Suiza, a partir de una iniciativa popular con el 10 % de apoyo, pudiendo el Parlamento ofrecer contrapropuesta o por el Parlamento con mayoría en ambas cámaras, seguido de referéndum.

La Constitución chilena de 1925 –elaborada por una comisión parlamentaria a instancias del Presidente Arturo Alessandri y ratificada popularmente el 30 de Agosto de ese año- preveía el “referéndum de arbitraje” para que el Presidente pudiera convocarlo en caso de desacuerdo con el Parlamento¹²⁷ similar al modelo de Weimar y al de otras constituciones de la época¹²⁸. Ese texto sería reemplazado recién en 1980 por el régimen militar de Augusto Pinochet¹²⁹

La corporativista Constitución brasileña de 1937 –de influencia portuguesa e italiana-¹³⁰, la “Constitución del Nuevo Estado” de Getulio Vargas les dio a los IDS un lugar destacado. La incorporación, subdivisión o desmembramiento de un Estado decididos por el Legislativo, podían someterse, a iniciativa del Presidente de la República, a “plebiscito” de las poblaciones interesadas¹³¹ También mediante “plebiscito” se le podían conferir al Consejo de Economía Nacional, poderes de legislación sobre materias de su competencia¹³² Y para la reforma constitucional se preveía que en caso de que el Parlamento rechazase un proyecto de enmienda o, al contrario, lo aprobase con la oposición del Presidente, éste podía en el término de treinta días, someter a “plebiscito” uno u otro proyecto¹³³ y finalmente el texto constitucional debía ser sometido, a su vez, a “plebiscito”, lo que jamás ocurrió durante su vigencia. El pueblo actuaba como

proyecto conforme a este fallo pero como el Presidente Baldomir no estaba seguro de obtener la mayoría necesaria, disolvió el Parlamento el 21 de Febrero de 1942.

¹²⁶ <http://c2d.unige.ch>

¹²⁷ Artículo 109.

¹²⁸ Hamon, Francis. Op. Cit. , página 55.

¹²⁹ <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/chile>

¹³⁰ <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/brasil>

¹³¹ Artículo 5.

¹³² Artículo 63.

¹³³ Artículo 174.

árbitro del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pero el “plebiscito”, era de exclusivo arbitrio del Presidente, quien según su libre apreciación de las circunstancias, lo convocaba para preservar su voluntad.

7. Los IDS en los Regímenes Autoritarios.

7.1. El nacionalsocialismo usaría los IDS fundamentalmente para mostrar un frente unido en apoyo de la política exterior agresiva del gobierno del III Reich¹³⁴ que instituyó, además, una forma especial de legislación popular directa, las llamadas leyes populares (*Volksgesetze*) utilizadas en varias ocasiones para mostrar la adhesión incondicional de los ciudadanos a las decisiones tomadas por el *Führer*¹³⁵. En una consulta para abandonar la Sociedad de las Naciones creada luego de la I Guerra y la Conferencia del Desarme, el 12 de Noviembre de 1933, el mismo día que se celebraban elecciones parlamentarias, participó el 96,3 % de los habilitados. Cuarenta millones de alemanes (más del 95 %) respaldaron a Adolf Hitler y sólo poco más de dos millones (4,9 %) se manifestaron en contra¹³⁶. Al igual que en todo régimen autoritario se daba un absoluto desprecio por las decisiones del pueblo, el que era manipulado psicológicamente con preguntas tan direccionadas como:

“Tu, alemán, y tu, alemana, ¿apruebas la política de tu Gobierno del Reich? ¿Estás dispuesto a reconocerla como la expresión de tu propia concepción y de tu propia voluntad y a adherirte a ella solemnemente?”.

Se hacía intencionalmente una apelación directa, emotiva, igualitaria. Pero además, sus ideólogos no dudaban en admitir que las “*Volksgesetze*” sólo servían

¹³⁴ Friedrich, Carl. “Teoría y realidad de la organización constitucional democrática”, F.C.E., México, 1946, página 537.

¹³⁵ Biscaretti di Ruffia, Paolo. “Introducción al Derecho Constitucional Comparado, F.C.E., México, 1996, página 483.

¹³⁶ Friedrich, Carl. *Ibid.*, página 538.

para demostrar formalmente la adhesión y la confianza de las masas en las resoluciones del *Führer*, agregando incluso que, si por un absurdo, la interpretación popular hubiese producido un resultado adverso, éste únicamente habría indicado la inmadurez permanente de las masas en el ámbito político y la necesidad de que el *Führer* guiase personalmente sus decisiones¹³⁷.

Las apelaciones al pueblo tendían a coincidir con los momentos de más fuerza o de consolidación del régimen, más que con los de crisis de legitimidad: representaban así un papel de consagración. Y a veces coincidían con el fin de una crisis que el régimen había podido superar. Así después de la muerte del anciano Presidente Paul von Hindenburg (quien había derrotado a Hitler en la contienda electoral de 1932 y quien lo había convocado como Canciller en Enero de 1933) y de la crisis de la “Noche de los Cuchillos Largos”, el 19 de Agosto de 1934, tuvo lugar otra consulta para formalizar la transferencia de los poderes presidenciales al Canciller. Participó el 95,6 % de los ciudadanos; treinta y ocho millones (89,9 %) aceptaron que el *Führer* asumiera todo el poder (jefatura de Estado y jefatura de gobierno) y sólo ocho millones se manifestaron en contra¹³⁸.

En 1938 se hizo coincidir las elecciones con la consulta sobre la “integración” de Austria al Reich. Al final de la I Guerra Mundial se había proclamado la República de Austria, país que, a partir de 1927 sufrió desocupación, miseria y violentos enfrentamientos. En 1933 el Canciller Dollfuss suspendió al Parlamento dando paso a estado autoritario unipartidista. Al año siguiente, luego de un golpe de Estado sofocado, fue nombrado Canciller Kurt Schuschingg, quien, a pesar de las presiones de Hitler, intentó mantener la independencia del país a través de la convocatoria a una consulta. Esto provocó la invasión de Austria por las tropas alemanas el 12 de Marzo de 1938, produciéndose la anexión (*Anschluss*) al III Reich al día siguiente, lo que fue legitimado por un plebiscito (*Volksabstimmung*) realizado el siguiente 10 de Abril en el cual la medida obtuvo un 99,73 % de apoyo. La pregunta fue:

¹³⁷ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Ibid.*, página 140.

¹³⁸ Planas, Pedro. “Regímenes Políticos Contemporáneos”, F.C.E., México D.F., 1997, página 203.

“¿Está de acuerdo con la reunificación de Austria a Alemania producida el 13 de Marzo y da su voto a la lista oficial encabezada por Adolf Hitler?”

Esa anexión, producto de una consulta de la que hay fuertes pruebas de falsificación de los resultados¹³⁹, será considerada “nula y sin ningún efecto” al finalizar la II Guerra¹⁴⁰ como reza en el Preámbulo de la actual Constitución austriaca. Luego del plebiscito se formó un gobierno nazi encabezado por Arthur Seyss-Inquart, Austria pasó a llamarse Ostmark y fue dividida en siete distritos administrativos bajo la autoridad central del Reich alemán.

En todos los casos el nazismo apelaba a *slogans* como “la paz”, “el orden”, “el progreso económico”, “la justicia social”, “el patriotismo”, “el nacionalismo” para desatar apoyos. Así también fue en los plebiscitos de 1935 (sobre el rearme alemán) y de 1936 (sobre la ocupación de Renania). De esta forma se buscaba la unanimidad, reemplazando la *electio* por la *aclamatio*. Había una insistencia en alcanzar una participación total del electorado; no por adulteración de las cifras, sino que se hacían grandes esfuerzos para que todos votasen. La abstención estaba estigmatizada como la expresión pública de la oposición¹⁴¹. Por ello el nivel de participación fue de tan alto en 1933, en 1934 y en 1938, superando, como dijimos, en todos los casos, el 95 %. La minoría que expresa una opción diferente (aunque no tenga envergadura y esté dispuesta a someterse a la decisión de la mayoría) es una latente futura mayoría y esto es un desafío intolerable para el dictador. Lo mismo ocurría en los países comunistas.

7.2. Si bien en el fascismo los IDS no constituyeron una parte tan esencial del sistema como lo fueron en el nacionalsocialismo, por cuanto el rey contribuyó a

¹³⁹ Friedrich, Carl. “Teoría y realidad de la organización constitucional democrática”, F.C.E., México, 1946, página 539.

¹⁴⁰ Declaración de Moscú del 1 de Noviembre de 1943, de los Gobiernos de la U.R.S.S., el Reino Unido y los Estados Unidos de América y, pocos días después, en sentido similar, del Comité Francés de Liberación Nacional.

¹⁴¹ Bracher, K. D. y otros. “Die Nationalsozialistische Machtergreifung”, Westdeutscher Verlag, Köln, 1960, citado por Hemet, Guy; Rouquié, Alain y Linz, Juan, en “Para que sirven las elecciones?”, F.C.E., México, 1986, página 101.

legalizar el poder fascista, de todas formas estos instrumentos también serían utilizados por este régimen en la búsqueda de la unanimidad. Así, la ley 1019 del 17 de Mayo de 1928 introdujo un procedimiento electoral plebiscitario al establecer que los ciudadanos debían designar a los miembros de la Cámara de Diputados votando con un "SI" o un "NO" sobre una lista única nacional de cuatrocientos candidatos nombrados por el Gran Consejo del Fascismo de entre mil propuestos por los sindicatos, las asociaciones y otros grupos (coordinados por el P.N.F.) pudiendo agregarse nombres no incluidos en dichas propuestas. Y los ciudadanos influidos por una propaganda monocorde y puestos ante la alternativa de una designación positiva y un simple voto negativo, aprobaron con amplia mayoría las listas propuestas tanto en 1929 cuanto en 1934¹⁴² cuando la participación fue del 96,5 %¹⁴³. Es oportuno recordar que poco antes del plebiscito de 1929 Benito Mussolini dijo: "El pueblo votará completamente libre. Inútil recordar que una revolución puede permitirse ser consagrada por un plebiscito, pero nunca ser derrocada". A su turno, el Secretario del Partido, Achille Starace sentenció: "Inclusive si hay veinticuatro millones de NO en lugar de doce millones de SI, Mussolini se quedará de todas formas en el Palazzo Chigi"¹⁴⁴.

Durante la Guerra en Francia, la ley del 10 de Julio de 1940 otorgó plenos poderes al Gobierno colaboracionista del Mariscal Petain para promulgar a través de uno o varios actos una nueva Constitución, estableciendo que la misma sería ratificada por "la nación" -no por el pueblo-. Sin embargo, las actas constitucionales que abrogaban en lo esencial la Constitución de 1875 por ser "demasiado democrática" nunca fueron objeto de consulta popular por el régimen de Vichy¹⁴⁵. En 1943 ya estaba lista una Constitución corporativista pero los alemanes se opusieron a su difusión y nunca sería promulgada¹⁴⁶.

¹⁴² Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 479.

¹⁴³ De Felice, Renzo. "Mussolini, il fascista", Einaudi, Torino, 1966, página 28.

¹⁴⁴ Hemet, Guy; Rouquié, Alain y Linz, Juan. "Para que sirven las elecciones?", F.C.E., México, 1986, página 92.

¹⁴⁵ Fabre, Michel-Henry. Op. Cit., página 237.

¹⁴⁶ Godechot, Jacques. Op. Cit., página 342.

7.3. El franquismo también echó mano a los mecanismos de la democracia semidirecta como instrumentos de pseudo legitimación de un poder adquirido de manera viciada. El régimen los utilizó cuando, por diversas circunstancias, sintió peligrar la estabilidad del mismo. Para ello el 22 de Octubre de 1945 se promulgó la Ley sobre el Referéndum Nacional que en escasos tres artículos introdujo dicha aprobación popular para los proyectos de leyes de “trascendencia especial”, según resolución del Jefe de Estado, pero sin clarificar su carácter -consultivo o vinculante-¹⁴⁷. El 26 de Julio de 1947 siguió la llamada Ley de Sucesión a la Jefatura de Estado por la que se preveía la futura transformación de España en un Estado monárquico, aun cuando se dejaba “por el momento” -veinticinco años- al General Francisco Franco como Jefe de Estado. El Artículo 10 de esa Ley creó una categoría particular de leyes formalmente constitucionales, llamadas “leyes fundamentales”, caracterizadas por un procedimiento especial de formación: aprobación por las Cortes, sanción del Jefe de Estado y ratificación ulterior por medio de referéndum obligatorio y vinculante, aunque no se especificaba la mayoría requerida. El mismo procedimiento se exigía para su modificación. En su virtud se hizo la primera consulta el 6 de Julio de 1947 sobre las, hasta entonces, cinco leyes fundamentales, las que fueron aprobadas con una cifra que marca claramente su carácter plebiscitario: 92,9 %¹⁴⁸. En la segunda, el 14 de Diciembre de 1966 sobre la llamada Ley Orgánica del Estado Español -promulgada el 10 de Enero de 1967- que modificó (en realidad, refundió) algunas de las leyes fundamentales anteriores e incorporó otras nuevas, “democratizando” parcialmente el régimen (ciento ocho diputados eran elegidos por los cabezas de familia de toda España y otros quinientos eran directamente electos por Franco o funcionarios de su entorno) se superó a la anterior al alcanzarse un 95,8 % de apoyo¹⁴⁹.

La propaganda se utilizaba para hacer que la gente creyera que se votaba por el aumento de salarios o la disminución del costo de vida cuando en realidad se

¹⁴⁷ Ver Anexo I – 3.

¹⁴⁸ Aguiar de Luque, Luis. “Participación política y referéndum: aspectos teóricos y constitucionales”, Revista de Administración Pública, No. 102, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988, página 35.

¹⁴⁹ Biscaretti di Ruffla, Paolo. Op. Cit., página 493.

estaba votando la inmutabilidad del régimen que hacía veintisiete años dominaba al país. El Consejo del Movimiento Nacional obtenía prerrogativas de “Cámara Alta Legislativa” con el “fin de canalizar todas las corrientes de opinión” y se dotaba de rango ministerial al Secretario del Movimiento. Tan plebiscitarias utilizando siempre este vocablo con el sentido peyorativo que tiene en los autores franceses¹⁵⁰- fueron estas dos consultas franquistas que cuando el dictador propuso a su sucesor –Juan Carlos de Borbón- en el Pleno de las Cortes el 22 de Agosto de 1969, provocó que el consejero nacional José Manuel Mateu de Ros al emitir su voto afirmativo dijera: “Voto sí, por Franco”¹⁵¹.

7.4. Así como Karl Marx negaba en 1871 en “La guerra civil en Francia” la validez democrática del sufragio que se practicaba en los regímenes parlamentarios, proponiendo como único modelo electoral realmente democrático el que adoptó la Comuna de París, Lenin consideraba que un referéndum habría provocado consecuencias nefastas en las condiciones de la lucha de clases por la instauración de un nuevo sistema, permitiendo a la clase pudiente obtener con el voto lo que no hubiese podido obtener con la lucha armada¹⁵². Además sostenía que sólo podría aplicarse la regla de la mayoría una vez liquidada la resistencia de los explotadores. Por ello los IDS no aparecían ni en la Constitución de 1924 ni en la de 1936 de la U.R.S.S. aunque en ambas se consagrara el principio del poder popular (*narodovlastie*) y en el último caso se autorizara al Presidium del Soviet Supremo a realizar “consultas populares”, ya sea por iniciativa propia o a pedido de una de las repúblicas federadas¹⁵³. Sin embargo, al igual que en el resto de los países socialistas, la opinión pública se tenía en cuenta no por la expresión de su voluntad en un referéndum sino por la “discusión pública de proyectos”, discusión dirigida –en la compleja red de consejos, soviets, sindicatos, cooperativas- en la que la autoridad del Partido Comunista podía aprovecharse con mayor eficacia, confiriéndole a la asamblea representativa suprema la decisión definitiva, quien

¹⁵⁰ Ver Capítulo III.

¹⁵¹ Ferrando Badía, Juan. “Estudios de Ciencia Política”, Tecnos, Madrid, 1985, página 777.

¹⁵² En la Asamblea de 1917 los bolcheviques habían obtenido sólo el 25 % de las bancas.

¹⁵³ Artículo 49 inc. D.

debía aprobar, prácticamente sin discutir, el texto elaborado por otra sede más restringida aún. Esa "discusión" confería a la norma su carácter popular¹⁵⁴.

8. La democracia semidirecta en la Segunda Post Guerra.

Los negativos resultados que arrojó por un lado la República de Weimar y por otro, la nefasta experiencia de los regímenes nacionalsocialista y fascista harían que las Constituciones que se dictaron después de concluida la II Guerra Mundial fueran, en general, menos ambiciosas que los archidemocráticos textos del período de entreguerras y priorizaran una vez más el sistema representativo¹⁵⁵. No obstante, en casi todas las normas supremas de esta época, tanto en Europa como en América, se incorporaron diversos mecanismos para satisfacer la demanda de mayor participación de los ciudadanos en la determinación de las políticas públicas¹⁵⁶. Ellos se insertarán como segmentos de democracia directa en un sistema prioritariamente representativo en el cual los partidos políticos jugarán un rol relevante y así, temerosos de que se desestabilice su hegemonía, verán con cierta desconfianza a estos instrumentos que colocan al pueblo en la jerarquía de "órgano supremo"¹⁵⁷ sin advertir que no se discute la legitimidad de la representación sino que "lo que está en crisis es la calidad de la representatividad con que operan los cuerpos políticos representativos"¹⁵⁸.

8.1. No obstante estas prevenciones, la Constitución italiana del 27 de Diciembre de 1947 introdujo cinco mecanismos de democracia semidirecta¹⁵⁹ que

¹⁵⁴ Biscaretti di Ruffla, Paolo. Op. Cit., página 531.

¹⁵⁵ Friedrich, Carl. "La democracia como forma política y como forma de vida", Tecnos, Madrid, 1966, página 42.

¹⁵⁶ Friedrich, Carl. "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", F.C.E., México D.F., 1946, página 517.

¹⁵⁷ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 13.

¹⁵⁸ Vanossi, Jorge R. A. "El significado constitucional de los congresos y parlamentos", L.L. 1993 E página 1256.

¹⁵⁹ Referéndum popular legislativo (Artículo 71, 2º. Parr.); referéndum local o regional (Artículo 132); referéndum de reforma de la Constitución y de las leyes constitucionales (Artículo 138); referéndum de los estatutos regionales (Artículo 123) y el referéndum abrogativo (Artículo 75).

aunque parecen ser de carácter subsidiario por imperio del mismo texto supremo respecto al sistema representativo¹⁶⁰, ocupan un lugar inhabitual en un régimen parlamentario¹⁶¹ por obra de publicistas notables como Costantino Mortati que integraron la Constituyente aunque su proyecto original, aún más ambicioso, no tuvo el apoyo político necesario -ni siquiera de los comunistas- y sufrió fuertes limitaciones¹⁶² pues casi todos temían que los IDS se convirtieran en instrumentos de freno y obstáculo para sus proyectos reformadores al llegar eventualmente al Gobierno¹⁶³.

Por el contrario, la especial situación vivida en Alemania influiría profundamente en la Asamblea Constituyente (*Parlamentarischer Rat*) de Bonn donde se llegó a debatir sobre la iniciativa popular legislativa, mas no sobre el referéndum legislativo; y el referéndum constitucional estuvo incluido en la primera versión de la Ley Fundamental de 1949 (no se aceptó el término "Constitución" por considerarla una norma provisoria hasta la reunificación alemana) aunque finalmente de forma deliberada no contemplará en el nivel federal los IDS, salvo para el caso de reestructuración territorial. Es oportuno recordar que el primer Presidente de la República Federal Alemana, Theodor Heuss, llegó a decir que el referéndum (de manera genérica) era "un premio para los demagogos"¹⁶⁴. Ese temor, parece, perduró varias décadas.

8.2. En Francia el General Charles de Gaulle desde 1940 había proclamado su voluntad de restablecer las instituciones republicanas pero no la Constitución de 1875 que era vista por las organizaciones de la Resistencia como poco democrática. En lo personal, prefería un régimen presidencialista como el norteamericano. Pero luego de la liberación, seguro de un resultado desfavorable a la vieja Constitución, se manifestó a favor de preguntarle al pueblo que opción

¹⁶⁰ "Todos los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con procedimientos democráticos a la determinación de la política nacional" (Artículo 49).

¹⁶¹ Ver en Anexo I – 5 todos los referenda realizados en Italia.

¹⁶² Guillaume-Hofnung, Michèle. *Ibid.*, página 95.

¹⁶³ Uleri, Pier Vincenzo. "Dall'istaurazione alla crisi democratica. Un'analisi in chiave comparata del fenomeno referendario in Italia (1946-93)" en "Democrazie e Referendum", Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 405.

¹⁶⁴ Beate, Rudolf. *Op. Cit.*, página 167.

prefería. Por la presión de socialistas y comunistas, se determinó¹⁶⁵ que en un referéndum vinculante -que terminaría siendo "el más libre que Francia haya jamás conocido"¹⁶⁶- el 21 de Octubre de 1945 el cuerpo electoral fuera consultado por el carácter constituyente y soberano de la Asamblea que sería electa ese mismo día. En caso de respuesta negativa, se volvería a la III República; y en caso afirmativo, se preguntaba si se aprobaba o no el proyecto de ley sobre la organización de los poderes públicos hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución. Los partidos adoptaron posturas muy variadas al respecto: por el "SI" – "SI" estuvieron los socialistas y gaullistas, por el "SI" – "NO", el Partido Comunista; por el "NO" – "NO", los radicales y por el "NO" – "SI", la derecha¹⁶⁷. El 96 % de los votantes respondió "SI" a la primera pregunta, es decir, que se oponía a la resurrección de la III República; pero el 65 % respondió "SI" a la segunda cuestión, es decir, a la limitación de los poderes de la Asamblea Constituyente. Al responder afirmativamente a ambas cuestiones la mayoría de los ciudadanos, fue sancionada con rango constitucional la Ley sobre la Organización Provisional de los Poderes Públicos¹⁶⁸ que establecía que la Constitución -producto de la Asamblea electa- sería sometida a la aprobación de los ciudadanos franceses dentro del mes de su adopción aclarando que si el pueblo la rechazase debería elegirse una nueva Asamblea Constituyente con los mismos poderes¹⁶⁹. La Constituyente comenzó a sesionar el 6 de Noviembre participando por primera vez las mujeres. El 19 de Abril de 1946 se sancionó la Constitución pero por trescientos nueve votos contra doscientos cuarenta y seis. La propiedad era definida como Robespierre lo había propuesto en 1793 (no como derecho natural) y se instituía un régimen de asamblea inspirado en la Convención. Se preveía además el referéndum constitucional obligatorio al que ella misma fue sometida el 5 de Mayo de 1946. Sólo los socialistas y los comunistas hicieron campaña por el "SI" que obtuvo el 47 % de los votos; es decir, el 53 % la rechazó; lo que ocurrió

¹⁶⁵ Decreto del 17 de Octubre de 1945.

¹⁶⁶ Prélôt, Marcel. "Institutions politiques et droit constitutionnel", Dalloz, Paris, 1969, página 512.

¹⁶⁷ Fabre, Michel-Henry. Op. Cit., página 238.

¹⁶⁸ Ley del 2 de Noviembre de 1945.

¹⁶⁹ Prélôt, Marcel. "Précis de Droit Constitutionnel", Dalloz, Paris, 1952, página 323.

por primera vez en la historia francesa. Loewenstein lo señalaba como el único caso en la historia del poder constituyente en que el electorado ha rechazado el trabajo de sus representantes¹⁷⁰ haciendo necesario elegir una segunda Asamblea Constituyente el 2 de Junio cuya obra sería sancionada el 28 de Setiembre y ratificada popularmente el 13 de Octubre por 9.297.470 votos contra 8.165.459¹⁷¹; aunque también hubo un millón de votos en blanco y seis millones de ciudadanos se abstuvieron. Es decir, la Constitución fue aprobada por sólo un tercio de los franceses¹⁷². En esta Constitución la regla seguía siendo el gobierno representativo: sólo preveía el referéndum constitucional pero sólo si 1. En segunda lectura el proyecto no era aprobado por la Asamblea por dos tercios; 2. Si no era aprobado por los 3/5 de cada una de las Cámaras; 3. Si no lograba el acuerdo del Consejo de la República¹⁷³.

Las guerras de Indochina y Argelia conspiraron contra la estabilidad de la IV República, constatándose su deceso el 1 de Junio de 1958 cuando la Asamblea le confirió plenos poderes al General de Gaulle que incluían el derecho de revisar la Constitución, y más concretamente, su Artículo 90, relativo a la reforma constitucional. El nuevo texto, que debía ser sometido a referéndum, fue redactado por un pequeño grupo de personalidades, entre las que destacaban el mismo General de Gaulle y su ministro preferido, Michel Debré. El proyecto fue examinado rápidamente por el comité ministerial presidido por Debré y después de haber tenido en cuenta las opiniones del Comité Consultivo Nacional formado por parlamentarios y expertos y del Consejo de Estado, se sometió a referéndum. La consulta del 28 de Setiembre de 1958 debía ser hecha a la vez al pueblo de la metrópoli y al de los territorios de ultramar. En la metrópoli (también en los departamentos de ultramar y Argelia) sólo había que aceptar o rechazar el proyecto. En el caso de los territorios de ultramar propiamente dichos, se aceptaba o no entrar a la nueva Comunidad franco-africana, y su rechazo, implicaba el

¹⁷⁰ Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución", Ariel, Barcelona, 1983, página 161.

¹⁷¹ Jeanneau, Benoit. "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", Dalloz, Paris, 1972, página 137.

¹⁷² Loewenstein, Karl. Op. Cit., página 181.

¹⁷³ Artículo 3

acceso a la independencia. Sólo el Partido Comunista y algunos pequeños grupos de extrema derecha e izquierda hicieron campaña en contra¹⁷⁴. El electorado estaba muy influido por la situación política provocada por la guerra de Argelia; de tal forma que fue inducido casi fatalmente a dar una respuesta afirmativa¹⁷⁵. El resultado general fue: 31.123.483 de votos favorables y 6.556.073 de votos en contra, es decir, 85,1 % frente a 14,9 %. Pero en Francia metropolitana fue 79,2 % contra 20,8 %. De los dieciocho territorios de ultramar implicados, diecisiete respondieron afirmativamente¹⁷⁶. La Constitución promulgada el 4 de Octubre mantendría el sistema parlamentario pero no tan "orleanista" sino más cercano al presidencialismo norteamericano donde el Presidente, electo cada siete años, goza de grandes poderes; entre ellos, de someter a referéndum sin acuerdo ministerial cualquier proyecto de ley que verse sobre 1. La organización de los poderes públicos; 2. Cualquier acuerdo con la Comunidad francesa; o 3. La ratificación de un tratado susceptible de tener incidencia en el funcionamiento de las instituciones¹⁷⁷. Cabe señalar que una primera versión -atribuida a Michel Debré- permitía el referéndum sobre "toda cuestión fundamental para la vida de la Nación"¹⁷⁸. Por el contrario, los poderes del Parlamento se ven restringidos con relación a las Constituciones precedentes, aunque el Gobierno debe contar con la confianza de la Asamblea Nacional para mantenerse en el poder. Como novedad, aparece un Consejo Constitucional que deberá verificar la conformidad de los proyectos de ley a la Constitución, así como fiscalizar la regularidad de las elecciones y los referenda, a la vez que proclamar sus resultados. Además del referéndum legislativo del Artículo 11 -que será ampliado en 1995- se establece el referéndum de autodeterminación en el Artículo 53.3 y el constitucional en el Artículo 89 habiéndose minimizado el potencial que imaginaron sus autores. Debemos subrayar además que desde el principio la Constitución claramente dispone que la soberanía nacional pertenece al pueblo quien la ejerce a través de

¹⁷⁴ Godechot, Jacques. Op. Cit., página 413.

¹⁷⁵ Biscaretti di Ruffia. Paolo. Op. Cit., página 529.

¹⁷⁶ Jeanneau, Benoit. Op. Cit., página 147.

¹⁷⁷ Artículo 11.

¹⁷⁸ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 111.

sus representantes y por medio del referéndum¹⁷⁹, norma que, como veremos más adelante, será tomada por varias otras constituciones.

8.3. En Suiza, país líder mundial en materia de IDS, a partir de 1949 también los decretos de urgencia, como respuesta al abuso de estos que el Gobierno había hecho en el período de entreguerras y que carecían de cualquier tipo de control, deberán ser sometidos obligatoriamente a referéndum.

Por su parte, la Constitución de Dinamarca de 1953 –único país escandinavo en el que los IDS ocupan un lugar relativamente importante- aunque no admitió la posibilidad de iniciativa popular para referéndum vinculante, sí previó el referéndum para la reforma constitucional¹⁸⁰, para cambiar la edad del sufragio¹⁸¹, sobre las leyes ordinarias¹⁸² y las sobre leyes que comportan una delegación de poderes constitucionales a una autoridad internacional¹⁸³.

8.4. En los Estados Unidos después de una larga pausa de cuatro décadas, cuatro estados se suman al movimiento de reforma a favor de los IDS: Alaska (1959), Florida y Wyoming (1968), Illinois (1970) y el D.C. (1977)¹⁸⁴. En los años 1970 también se presentaron otras propuestas de enmienda constitucional para introducir estos instrumentos a nivel federal. Sobre la base de la ya aludida “Ludlow Amendment” en ocasión de la guerra de Vietnam los representantes demócratas John Rarick (Louisiana), Robert L. Leggett (California) y Parren J. Mitchell (Maryland) presentaron un proyecto de similar contenido el 1 de Abril de 1971¹⁸⁵ con el mismo resultado negativo. Otro importante proyecto fue el del senador Abrouzek y el representante Jones en 1977, que preveía la iniciativa popular para las leyes (*laws*) federales, a propuesta del 3 % de los votantes efectivos en la última elección presidencial, excluyéndose expresamente la

¹⁷⁹ Artículo 3.

¹⁸⁰ Artículo 88.

¹⁸¹ Artículo 29.2.

¹⁸² Artículo 42.

¹⁸³ Artículo 20.

¹⁸⁴ Hamon, Francis. Op. Cit., página 119.

¹⁸⁵ “People Power over War Amendment”.

posibilidad de aplicarla para la Constitución¹⁸⁶. Más tarde, grupos de izquierda, verían en estos procedimientos una fórmula interesante para reforzar los derechos de los consumidores frente a los *lobbies* industriales y comerciales, y los de derecha, una vía posible para deslegitimar reformas, para su gusto, demasiado liberales¹⁸⁷. De todas formas, ninguna propuesta pudo avanzar más allá del examen en Comisión.

8.5. En los países del bloque socialista en general todas las constituciones del período Post II Guerra preverán –al menos formalmente- IDS. El primer referéndum (con varios objetos) de las “democracias populares” fue el de Polonia del 30 de Junio de 1946 en el que el 85,3 % de los ciudadanos acudió a votar sobre la abolición del Senado (68,2 % “SI”), nacionalización de sectores claves de la economía (77,1 % “SI”) y la nueva frontera occidental del Estado (91,4 % “SI”). A continuación, el referéndum sería consagrado en las Constituciones de Yugoslavia (1963 y 1974), República Democrática Alemana (1968) y Bulgaria (1971). Las dos últimas fueron aprobadas a su vez popularmente el 6 de Abril de 1968 y el 16 de Mayo de 1971 respectivamente¹⁸⁸. En cuanto a la Constitución Soviética de 1977, a pesar de que decía “Los asuntos más importantes de la vida del Estado son sometidos a consulta popular o son objeto de voto popular (referéndum)”¹⁸⁹, en la práctica otra cosa acontecía¹⁹⁰ pues habría que esperar más de una década para que fuese dictada la norma reglamentaria respectiva¹⁹¹.

8.6. En Latinoamérica, la Constitución uruguaya de 1952, aprobada en referéndum el 16 de Diciembre de 1951 con el 54 % de los votos¹⁹², que introdujo un Poder Ejecutivo colegiado y la “ley de lemas”, contempló la iniciativa a propuesta del 10 % de los electores pudiendo el Parlamento ofrecer una

¹⁸⁶ Nedjar, Didier. Op. Cit., página 1587.

¹⁸⁷ Hamon, Francis. *Ibid.*, página 126.

¹⁸⁸ Fabre, Michel-Henry. Op. Cit., página 235.

¹⁸⁹ Artículo 5.

¹⁹⁰ Kovler, Anatoli. “Il primo e ultimo referéndum dell’Unione Sovietica” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e referéndum”, Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 275.

¹⁹¹ Ley sobre el Referéndum del 27 de Diciembre de 1990.

¹⁹² <http://c2d.unige.ch>

contrapropuesta¹⁹³. En la década siguiente, la Constitución de 1966 –aprobada en referéndum el 27 de Noviembre de ese año con el 57 % de los votos- que reintrodujo el sistema presidencial aunque con fuerte influencia parlamentaria y que permitió retomar al poder el Partido Colorado luego de dos periodos de gobierno blanco¹⁹⁴, declara adoptar un gobierno semirepresentativo¹⁹⁵. Se afianzará así definitivamente la democracia semidirecta en el Estado oriental, en el que, las consultas al pueblo siempre resultarán decisivas, evitando o cambiando rumbos¹⁹⁶

8.7. El proceso de descolonización en Asia y África impactará doblemente sobre los IDS. En primer lugar, porque en el Derecho Internacional se consolidará el vínculo entre el principio de autodeterminación de los pueblos y el “plebiscito”¹⁹⁷. Y en segundo término, porque casi todos los países que acceden a la independencia en esas circunstancias incorporarán mecanismos de democracia semidirecta en sus constituciones, en muchos casos, inspirados en el modelo de la V República francesa. En este sentido, una importante excepción fue la Constitución del 1 de Junio de 1959 de Túnez¹⁹⁸. Si bien estuvieron previstos en los Artículos 111 y 112 del proyecto puesto a consideración de los constituyentes de 1958, desaparecieron del texto definitivo, sin poderse extraer de los debates de la Constituyente los motivos de tal decisión¹⁹⁹.

9. Los IDS y los derechos humanos.

¹⁹³ Artículo 331.

¹⁹⁴ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 342.

¹⁹⁵ Artículo 86.

¹⁹⁶ Rilla, José. “Uruguay 1980. Transición y democracia plebiscitaria”, Nueva Sociedad, Nro. 150, página 77.

¹⁹⁷ Ver Capítulo IX.

¹⁹⁸ Protectorado francés desde 1881, accede a la independencia el 20 de Marzo de 1956.

¹⁹⁹ Baccouche, Néji. “La révision constitutionnelle en Tunisie: une réforme nécessaire et timide” en Roussillon, Henry (Director) “Les Nouvelles Constitutions Africaines: la Transition Democratique”, Institut d’Etudes Politiques de Toulouse, Toulouse, 1995, página 183.

9.1. El ejercicio de los derechos políticos está indisolublemente unido a la idea de legitimidad²⁰⁰; por ello el principio de participación política democrática desempeñará un rol de relevancia en el sistema internacional de protección de los derechos humanos que surge a posteriori de II Guerra y, especialmente, el sufragio en su variante como medio de elección, esto es, como mecanismo para que los ciudadanos escojan libremente a sus representantes en los órganos estatales. Así es que, en nuestro hemisferio, el “ejercicio efectivo de la democracia representativa” es uno de los pilares del sistema regional, según la Carta de la Organización de Estados Americanos²⁰¹ aunque admitiendo que “en el derecho a la participación política hay cabida para una gran variedad de formas de gobierno²⁰²”.

Sin embargo, al menos a la luz de la letra de los instrumentos que en Argentina gozan de jerarquía constitucional²⁰³, y no obstante que en ellos se hace referencia a la participación “directa” de los ciudadanos²⁰⁴, al sufragio como medio o instrumento de decisión²⁰⁵ no parece otorgársele un papel trascendente. Y lo

²⁰⁰ Colautti, Carlos E. “Derechos Humanos”, Universidad, Buenos Aires, 1995, página 221.

²⁰¹ Artículo 3.

²⁰² <http://www.oas.org>

²⁰³ Artículo 75 inc. 22 C.N.

²⁰⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 21.1.: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XX: “Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”; y Artículo XXXII: “Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello”. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el Artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;...”. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23.1: “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 representantes libremente elegidos; ...”. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Artículo 5: “Los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... c) los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, ...el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel...”.

²⁰⁵ Vanossi, Jorge R. A. “El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social”, E.U.deB.A., Buenos Aires, 1982, página 212.

mismo ocurre en otros instrumentos de ámbito regional²⁰⁶. En este sentido, la única –tibia- excepción la constituye la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 que establece expresamente “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos
...²⁰⁷”.

9.2. La importancia de la democracia –en general- para un cabal respeto de los derechos humanos es reconocida en nuestro hemisferio por la C.A.D.H. cuyo Preámbulo comienza “Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención, reafirmando su propósito de consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...”. A su turno, el Artículo 29 advierte que “ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno...” y el Artículo 32 agrega que “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, reiterando así lo dispuesto por el Artículo XXVIII de la D.A.D.D.H. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho hincapié en la estrecha relación que se da entre la democracia y el libre ejercicio de los derechos políticos en general y el goce y protección de los restantes derechos humanos al decir que “la experiencia histórica demuestra que la negación de los derechos políticos o la alteración de la voluntad popular puede conducir a una situación de violencia con consecuencias verdaderamente trágicas para el goce de los

²⁰⁶ Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, Artículo 13. a: “Derecho de los ciudadanos a participar libremente en el gobierno de su país, en conformidad con las disposiciones legales”.

²⁰⁷ Artículo 7.

derechos fundamentales del ser humano” y reconociendo a los ciudadanos mayor responsabilidad en la definición de los destinos colectivos, ha afirmado que el derecho de participación no se reduce a votar sino que incluye el derecho de organizar agrupaciones, libertad de expresión y difusión, de debate y crítica; y también comprende la elaboración de textos constitucionales, su aprobación y su entrada en vigor²⁰⁸. En concreto, sobre el plebiscito de 1980 de la dictadura uruguaya²⁰⁹ dijo: “El proceso que se sigue para la aprobación de una nueva Constitución y para la elección de nuevas autoridades debe reputarse lesivo del derecho de participación en las funciones de gobierno y de sufragio. La elaboración del texto constitucional se desarrolla con la única participación de órganos de gobierno actuales. Los partidos políticos no podrán tomar parte en las deliberaciones ni actuar abiertamente para asumir una posición pública libre ante el plebiscito. La opción que se consultará a la ciudadanía estará limitada a la aprobación o rechazo de un único texto así elaborado. Se ha manifestado públicamente en la prensa, por integrantes del actual gobierno, que el rechazo del proyecto en el plebiscito sería interpretado como una preferencia por conservar el régimen actual, es decir, la Constitución de 1966, con el agregado de las modificaciones resultantes de las “Actas Institucionales”; con este criterio, la opción que se ofrece en la consulta resulta limitada a dos diferentes formulaciones de la orientación actual, sin posibilidad alguna de expresar desaprobación de ella”²¹⁰. En sentido similar se pronunció frente al plebiscito pinochetista de 1980: “Las elecciones o plebiscitos llevados a cabo sin un debate público y libre sobre los méritos de los respectivos candidatos y programas de gobierno, son inconsistentes con el respeto pleno de los derechos políticos. La doctrina también reconoce que las partes en el proceso electoral deben tener igual acceso a los medios de comunicación de masas para la difusión de sus puntos de vista, de manera general, y que el gobierno, en particular, debe mantener una estricta

²⁰⁸ C.I.D.H., Informe Surinam, 1983, página 43.

²⁰⁹ Ver Capítulo III.

²¹⁰ C.I.D.H., Informe 1979-1980, página 115.

neutralidad y abstenerse de emplear recursos a su disposición para tratar de influir en el electorado”²¹¹.

En el sistema de la Convención Americana sobre Derechos Humanos los derechos políticos forman parte del “núcleo irreductible”, al igual, postulamos, que los conexos -reunión, asociación, expresión- aunque no estén incluidos expresamente en el Artículo 27 del citado instrumento²¹². No ocurre lo mismo con la cláusula semejante contenida en Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que veda la suspensión del derecho a la vida, al reconocimiento de la personalidad jurídica, la prohibición de torturas, de esclavitud y de prisión por deudas, el principio de legalidad y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión mas no la de los derechos políticos²¹³. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos ha aclarado que la necesidad de medidas excepcionales que restrinjan los derechos políticos debe ser evaluada cuidadosamente. En un caso

²¹¹ C.I.D.H., Informe Chile, 1985, página 297.

²¹² C.A.D.H., Artículo 27. Suspensión de Garantías. 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

²¹³ P.I.D.C.P., Artículo 4. Observación general sobre su aplicación. 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

en el cual el gobierno denunciado invocando el Artículo 4 del P.I.D.C.P. había suspendido por quince años los derechos políticos de toda persona que hubiese participado en elecciones como candidato de partidos "marxistas y pro marxistas", el órgano del Pacto Internacional concluyó que la medida era desproporcionada con la siguiente argumentación: "El Gobierno del Uruguay solamente afirmó la existencia de una situación excepcional de 'notoriedad universal' y no se hacía intento alguno de indicar la naturaleza y el alcance de las medidas de suspensión adoptadas ... ni demostrar que estas medidas eran estrictamente necesarias ... Si bien no se pone en duda el derecho soberano de un Estado parte a declarar el estado de emergencia, el Comité de Derechos Humanos opina que ningún Estado, por el mero hecho de invocar la existencia de circunstancias excepcionales, puede eludir las obligaciones que ha contraído al ratificar el Pacto... Y aún suponiendo que existiera una situación excepcional en el Uruguay, el Comité no puede comprender qué razones podrían aducirse en apoyo del argumento de que, a fin de restablecer la paz y el orden público, es necesario privar a todos los ciudadanos que fueron candidatos de grupos marxistas en 1966 y 1971 de todos sus derechos políticos durante un período de quince años. Esta medida se aplica a todos indiscriminadamente, sin tomar en cuenta si esas personas trataron de difundir sus opiniones políticas por medios pacíficos, haciendo una apología de la violencia o recurriendo directamente a ella. El gobierno del Uruguay no ha podido demostrar que silenciar a todos los disidentes políticos sea necesario para resolver una presunta situación de emergencia y allanar el camino hacia la libertad política"²¹⁴.

9.3. En el sistema europeo llama la atención la omisión de toda referencia a los derechos políticos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma en 1950, más aún cuando ya figuraban en la Declaración Universal de 1948. Presente en las primeras versiones del proyecto, fue excluida debido a la oposición, por una parte, del Reino Unido quien temía que su sistema electoral fuese incompatible con un

²¹⁴ Caso 34/1978, "Jorge Landinelli Silva et al c/ Uruguay".

precepto convencional más o menos riguroso y, por otra parte, de otros Estados que preferían una cláusula más ambigua²¹⁵. Su recepción se haría en 1952 a través del Protocolo No. 1 de 1952 "Para Asegurar la Garantía Colectiva de Derechos y Libertades Distintos de los que ya Figuran en el Título I del Convenio Europeo". Allí se establece que "las Altas Partes Contratantes" se comprometen a organizar, en intervalos razonables, elecciones libres y secretas, en condiciones que aseguren la libre expresión del pueblo en la elección de los cuerpos legislativos²¹⁶. Sólo ha habido dos sentencias de la Corte Europea en relación a esta norma; pero ha habido varias decisiones de la Comisión Europea (antes de la entrada en vigencia del Protocolo 11) en las que, no obstante una formulación tan restrictiva, se ha extendido la aplicación de la "cláusula política" de la Convención, resaltando la capital importancia que la misma posee para el sistema democrático. Sin embargo, de la doctrina de los órganos de Estrasburgo se desprende que los Estados, de acuerdo a los factores políticos e históricos de cada uno de ellos, gozan de un amplio margen de disponibilidad en sus ordenamientos internos para definir el contenido, el ámbito y las modalidades del ejercicio de estos derechos y cumplir con lo previsto en el citado Protocolo²¹⁷. El 6 de Octubre de 1967 la Comisión interpretó que aquella cláusula implica el derecho subjetivo de participación para todo ciudadano y aún, ante el silencio del texto, el reconocimiento del sufragio universal²¹⁸; el 18 de Diciembre de 1980, que el voto obligatorio no contraría la Convención²¹⁹; y el 10 de Julio y el 3 de Octubre de 1975 que ella no contempla en especial el derecho a ser consultado por vía de referéndum²²⁰, en la última ocasión en referencia al referéndum británico de incorporación a la C.E.E.²²¹ que analizamos en el Capítulo VIII.

²¹⁵ Castellá Andreu, Josep María. "Artículo 21", en AA.VV. "La Declaración Universal de los Derechos Humanos", Icaria – Antrazyt, Barcelona, 1998, página 355.

²¹⁶ Artículo 3.

²¹⁷ Castellá Andreu, Josep María. Op. Cit., página 356.

²¹⁸ Comisión E.D.H., "X c/ R.F.A."

²¹⁹ Comisión E.D.H., "X c/ Austria".

²²⁰ Comisión E.D.H., "X c/ R.F.A." y "X c/ Reino Unido".

²²¹ Renucci, Jean-Francois. "Droit Européen des Droits de l'Homme", L.G.D.J., Paris, 1999, página 144.

9.4. Si bien para el pensamiento cristiano las democracias legítimas admiten muchas variantes, no adhiriendo en principio a uno u otro sistema -democracia directa o representativa- sí se exige que la opción sea "razonable, sensata y conforme al bien común"²²². La preocupación de la Iglesia por esta cuestión se remonta a fines del siglo XIX cuando el Papa León XIII, que inauguró la Doctrina Social de la Iglesia, proclamó que "La mayor o menor participación del pueblo en el gobierno no sólo puede ser provechosa, sino incluso obligatoria"²²³. Pero el pensamiento pontificio avanzó en este sentido con el Concilio Vaticano II que, con Paulo VI, elogió "la conducta de aquellas naciones en las cuales la gran mayoría de los ciudadanos participa en la vida pública con verdadera libertad"... pues ... es "conforme a la naturaleza humana la participación de los ciudadanos en el gobierno de la cosa pública ..."²²⁴ como antes Juan XIII había advertido que "la dignidad de la persona humana concuerda con el derecho a tomar parte activa en la vida pública"²²⁵. Ya a fines del siglo XX, Juan Pablo II al comenzar su pontificado nos recordaba que el "sentido esencial del Estado como comunidad política consiste en el hecho de que la sociedad y quien la compone, el pueblo, es soberano de su propia suerte"²²⁶.

10. La democracia semidirecta finisecular.

En tanto el liberalismo enfocó las luchas democráticas en la extensión del sufragio para la elección de los representantes populares pero no buscó la extensión del objeto del sufragio que es lo que plantean los IDS, desde fines del siglo XX se procurará avanzar de una "democracia gobernada" (más primitiva,

²²² Sagüés, Néstor P., "Democracia y participación política en el pensamiento cristiano", E.D. 103, página 1025.

²²³ Encíclica Inmortalis Dei sobre la Constitución Cristiana de los Estados, Punto 26, Roma 1 de Noviembre de 1895.

²²⁴ Constitución Pastoral Gaudium et Spes sobre la Iglesia en el Mundo Actual, Puntos 31 y 74, Roma, 7 de Diciembre de 1965.

²²⁵ Encíclica Pacem in Terris sobre la Paz entre Todos los Pueblos que ha de Fundarse en la Verdad, la Justicia, el Amor y la Libertad, Punto 26, Roma, 11 de Abril de 1963.

²²⁶ Encíclica Redemptor Hominis, Punto 17 Derechos del hombre: "letra" o "espíritu", Roma, 4 de Marzo de 1979.

menos democrática, más ligada al Estado liberal) a una "democracia gobernante"²²⁷ (más desarrollada, que tome más en cuenta la voluntad real del pueblo, más vinculada al Estado social). Así, superada la lógica prevención por el uso patológico que en décadas anteriores hicieran los déspotas²²⁸, se advertirá una doble aceleración²²⁹ de los mecanismos de la democracia semidirecta. Por un lado se incrementará el uso de los IDS en Suiza²³⁰ -donde es probable que un ciudadano, si se cuentan las consultas federales, cantonales y municipales, sea llamado a dar su opinión, en promedio, sobre ocho a diez cuestiones diferentes en el término de dos meses- y en los estados norteamericanos (tradicionales "usuarios" de estos mecanismos)²³¹ -en los que se celebran de diez mil a quince mil consultas al año, unas trescientas a nivel estadual y el resto en el orden infraestadual²³²- aunque paradójicamente en el nivel federal, estos mecanismos ("*ballot measures*") seguirán estando -como en rarísimos países del mundo- absolutamente ausentes. A la vez comenzarán a usarse en democracias que antes no habían hecho uso de ellos o que lo habían hecho raramente. Y por otro lado, cada vez más los incorporan a su ordenamiento jurídico quienes no los proveían anteriormente, fenómeno que se dará tanto en las democracias consolidadas como en quienes han accedido más tardíamente a la democracia y aún en regímenes no democráticos con otros propósitos, como el caso de las dictaduras latinoamericanas y afroasiáticas que veremos en el Capítulo III

10.1. Si bien en principio, por el fracaso de la experiencia republicana y el uso que el régimen autocrático que siguió a la guerra civil hizo de los IDS, la mayoría

²²⁷ Burdeau, Georges. "La Democracia", Ariel, Barcelona, 1960, página 48

²²⁸ Sánchez Viamonte, Carlos. "Manual de Derecho Constitucional", Kapelusz, Buenos Aires, 1958, página.204

²²⁹ Ranney, Austn. "Nuove pratiche e vecchia teoria" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 29.

²³⁰ Tan importante es el rol que cumplen los IDS en la Confederación Helvética -a nivel federal, en todos los cantones y en unos tres mil municipios- que Delley ha dicho que si existe algún elemento característico de Suiza, más allá del chocolate y los relojes, es la democracia directa. Delley, Jean-Daniel. "La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes", Pouvoirs, Nro. 43, Paris, 1987, página101.

²³¹ Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 3.

²³² Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 3.

de las fuerzas políticas democráticas españolas mostraban desconfianza hacia los mecanismos de participación popular, ellos tuvieron un rol preponderante en las dos transiciones ocurridas en España en las últimas décadas del siglo XX: la primera, de la dictadura a la democracia, y la segunda, del Estado centralista al Estado autonómico²³³ como veremos en los Capítulos II y VI. En Portugal, en cambio, fueron ignorados por la Constitución de 1976 y por la I Reforma Constitucional -la más profunda y extensa del 30 de Setiembre de 1982-. Aparecerán recién con la II Reforma Constitucional del 8 de Julio de 1989 que modificó el final del Artículo 2 que caracteriza al Estado portugués como democrático de derecho, cambiándose que tenía “por objeto asegurar la transición hacia el socialismo mediante la creación de condiciones para el ejercicio democrático del poder por las clases trabajadoras” por términos más neutrales al decir ahora que “tiene por objeto la realización de la democracia económica, social y cultural y la profundización de la democracia participativa”.

Entre los países escandinavos, además de Dinamarca, donde los IDS han desempeñado un rol importante, en Suecia e Islandia parecen encaminarse a su reforzamiento y Noruega -único país de la región que continúa sin prever en el texto constitucional de 1814 estos instrumentos, ha tenido, no obstante, una interesante práctica de referenda consultivos. Finlandia es la menos desarrollada en este aspecto, pues a pesar de haberse presentado más de treinta propuestas para incluir el referéndum vinculante en la Constitución todas fracasaron; y recién se introdujo el referéndum consultivo por ley en 1987 sólo como una medida cosmética que no altera los mecanismos de decisión política en ese país²³⁴.

En el Reino Unido donde a los instrumentos de democracia semidirecta siempre se los vio como incompatibles con la soberanía parlamentaria²³⁵ los únicos dos temas que han justificado un apartamiento de esta regla con la

²³³ Revenga Sánchez, Miguel y Sánchez Manzano, Paz. “Référendum et Régionalisme en Espagne” en Rousillon, Henry (Director) “Referéndum et Démocratie”, Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l’Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998, página 149.

²³⁴ Suksi, Markku. Op. Cit., página 132.

²³⁵ Lijphart, Arend. “Las democracias contemporáneas”, Ariel, Barcelona, 1991 página 27.

celebración de consultas populares, han sido la “devolución de poderes”²³⁶ y la formación de la Unión Europea²³⁷. Por el mismo motivo en Nueva Zelanda los IDS se incorporarán por vía legislativa por cuanto, al igual que en el modelo constitucional de Westminster, la democracia neocelandesa es principalmente representativa²³⁸.

La tradicional postura alemana anti IDS se empezó a rever y debatir en oportunidad de la reunificación, sobre todo a partir de propuestas formuladas desde el este. Los principales temas que se consideraba debían ser resueltos popularmente eran la reunificación misma, la nueva Constitución y la ciudad capital de la República. Sobre todo los partidos más progresistas veían en estos instrumentos un modo de legitimación de esas decisiones. Pero finalmente se llegó a la conclusión de que había que modificar lo menos posible el texto de Bonn y, siguiendo la propuesta de la “Comisión Común”, nada cambió en este tema²³⁹.

10.2. La tradición de las “consultas populares” al estilo soviético sí fue cambiando de formato jurídico. A partir de fines de 1990 una ola de consultas populares locales de estilo más “occidental” atravesó la U.R.S.S., sobre todo en lo atinente a la reforma –en rigor, vuelta a lo anterior- de los nombres de las grandes ciudades: Kalinin / Tver, Gorki / Niznij Novgorod; Kubicev / Samara; Leningrado / San Petersburgo. Por su parte, casi todos los nuevos textos constitucionales de los ex países socialistas consagrarán normativamente los mecanismos de democracia semidirecta²⁴⁰, salvo la República Checa y Bosnia cuya Constitución de 1995, de fuerte influencia norteamericana, sólo dirá que esta ex república yugoslava es un Estado democrático sujeto a los principios del Estado de Derecho²⁴¹.

²³⁶ Ver Capítulo VI.

²³⁷ Ver Capítulo VIII.

²³⁸ No obstante, ha habido un uso frecuente de IDS.

²³⁹ Sturm, Roland. Op. Cit., página 215.

²⁴⁰ Albania, Armenia, Belarus, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Georgia, Hungría, Macedonia, Moldavia, Polonia, Rumania, Rusia, Ucrania.

²⁴¹ Artículo 1.

10.3. En el ámbito latinoamericano, en Ecuador los IDS fueron introducidos por la Constitución de 1978, que fue objeto, ella misma, de ratificación popular en referéndum el 15 de Enero de ese año siendo aceptada por el 45 % de los votantes²⁴². Ese texto no fue obra de una Asamblea Constituyente²⁴³ sino de varias comisiones multipartidistas creadas *ad-hoc* por el gobierno militar en el poder desde 1972, para que rigiera el cambio a producirse luego de las elecciones de normalización institucional²⁴⁴. Por su parte, luego de recuperado el Estado de Derecho en Brasil e iniciado el proceso de reforma constitucional, con el auspicio de varias ONG's de los Estados de Minas Gerais y São Paulo y con el apoyo de más de cuatrocientas mil firmas, se presentaron en la Constituyente tres proyectos para incluir en el nuevo texto supremo, diversas instituciones de democracia semidirecta: así nacería el Artículo 14 de la Constitución del 5 de Octubre de 1988²⁴⁵ que reza "La soberanía popular se ejerce por sufragio universal y secreto mediante plebiscito, referéndum e iniciativa popular".

Debido al plebiscitario uso que durante el régimen dictatorial del Coronel Gustavo Rojas Pinilla se hizo de los IDS, en Colombia en 1957 fue abolido cualquier tipo de consulta al pueblo²⁴⁶. Estos instrumentos recién volverán al texto supremo colombiano en 1991 por obra de la Asamblea Nacional Constituyente de ese año que sancionó una nueva Constitución gracias a la iniciativa de los estudiantes universitarios que propusieron en Febrero de 1990 su convocatoria incluyendo una "séptima papeleta" en la elección de alcaldes, diputados y senadores del 11 de Marzo, encargándose los periódicos "El Tiempo" y "El Espectador" de su distribución. Al efecto, se recogieron treinta y cinco mil firmas que les fueron presentadas al Presidente Barco; luego en las urnas, dos millones de boletas confirmaron el pedido²⁴⁷. El Gobierno dictó entonces un decreto autorizando a contabilizar los votos a favor de una Constituyente en la elección

²⁴² El País, Madrid, 17 de Enero de 1978.

²⁴³ Ampuero, Dora. "Los instrumentos de democracia directa en el Ecuador" en Krause, Martín y Molteni, Margarita. "Democracia Directa", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, página 111.

²⁴⁴ <http://www.mae.es/mae/textos/OID/monografias/ecuador>

²⁴⁵ Melo, Mónica de. "Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Mecanismos constitucionais de participação popular", Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2001, página 89.

²⁴⁶ <http://www.mae.es/mae/textos/OID/monografias/colombia>

²⁴⁷ Planas, Pedro. Op. Cit., página 543.

presidencial del 27 de Mayo siguiente, lo que la Corte Suprema avaló, señalando con gran audacia que de esa manera “se involucra el constituyente primario” siendo “un hecho político que traduce un verdadero mandamiento y sobre el cual la Corte no encuentra ningún reparo de constitucionalidad”, ya que sólo puede controlar al “constituyente secundario”. La pregunta sometida a la decisión de los colombianos fue:

“Para fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la Convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?”

Pese a la gran abstención (casi el 47 %) César Gaviria fue electo Presidente de la República y un 89 % de los electores se pronunció a favor de la Constituyente²⁴⁸. La Corte Suprema declaró vinculante el resultado; sin embargo, cuando el Poder Ejecutivo convocó a una Comisión de Expertos para estudiar distintos temas relativos a la reforma, el alto tribunal la declaró inconstitucional por entender que se estaba intentando restringir los poderes de una Asamblea soberana²⁴⁹. La Constituyente elegida el 9 de Noviembre de 1990 dará por resultado una nueva Constitución en la que, entre otras singularidades, destaca la imposibilidad –eliminado a fines de 1997 por presiones, sobre todo, de los Estados Unidos- de extraditar a ciudadanos colombianos.

Las últimas constituciones latinoamericanas en receptor los IDS a nivel nacional serán Costa Rica en 2002 y Bolivia en 2004.

10.4. La ola democratizadora que –al menos en teoría- también recorrió el continente africano en la última década del siglo XX produjo reformas constitucionales en casi todos los Estados, dándose la peculiaridad que, al igual

²⁴⁸ El Tiempo, Bogotá, 28 de Mayo de 1990.

²⁴⁹ Planas, Pedro. *Ibíd.*, página 496.

que en la Constitución de la V República francesa que les sirvió de modelo²⁵⁰, en muchos de esos textos supremos aparece consagrada expresamente la regla de que la soberanía popular se ejerce a través de los representantes pero también por vía de referéndum –denominación genérica, al estilo francés, que comprende todos los mecanismos de democracia semidirecta²⁵¹.

11. Nuevamente el debate teórico.

En los últimos años junto a una consagración normativa y a un uso cada vez más frecuente, la doctrina ha vuelto a discutir las virtudes y los defectos de la democracia semidirecta²⁵².

La imposibilidad de llevar a cabo la democracia directa y los defectos de la democracia representativa llevaron a buscar mecanismos intermedios que potenciaran los aciertos y disminuyeran las contras de una y otra, procurando una "combinación armónica"²⁵³ desempeñando los IDS una función correctiva de las acciones de los representantes²⁵⁴ fundamentalmente en su versión partidocrática o de control mediatizado de la representación por parte de los partidos políticos. Así, hoy la democracia contiene elementos representativos y referendarios que no son antitéticos²⁵⁵ sino complementarios, y que, lejos de oponerse, se mejoran

²⁵⁰ Artículo 3.

²⁵¹ Constitución de Angola, Artículo 2; Constitución de Argelia, Artículo 2; Constitución de Benin, Artículo 4; Constitución de Burundi, Artículo 2; Constitución de Camerún, Artículo 2; Constitución de República Centroafricana, Artículo 18; Constitución de Costa de Marfil, Artículo 4; Constitución de Congo, Artículo 4; Constitución de República Democrática de Congo, Artículo 5; Constitución de Chad, Artículo 3; Constitución de Etiopía, Artículo 8; Constitución de Gabón, Artículo 3; Constitución de Guinea, Artículo 2; Constitución de Malawi, Artículo 38; Constitución de República Malgache, Artículo 6; Constitución de Mali, Artículo 26; Constitución de Marruecos, Artículo 2; Constitución de Mauritania, Artículo 2; Constitución de Níger, Artículo 6; Constitución de Senegal, Artículo 2; Constitución de Sierra Leona, Artículo 31; Constitución de Togo, Artículo 4.

²⁵² Belaïd, Sadok. "Essai d'une théorie générale du referéndum", en "Rousillon Henry (Director) Referéndum et Démocratie", Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998, página 32.

²⁵³ Orlandi, Héctor Rodolfo. "Formas semidirectas de democracia", L.L. Tomo 88, página 936.

²⁵⁴ Ross, Alf. "Por qué Democracia?", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, página 210

²⁵⁵ Friedrich, Carl. "La democracia como forma política y como forma de vida", Tecnos, Madrid, 1966, página 42.

recíprocamente²⁵⁶. Sin embargo, la doctrina aún se encuentra dividida acerca de las virtudes y los defectos de la democracia semidirecta y de la misma manera que hace dos siglos se sostenía que las apelaciones al pueblo son demasiado delicadas para repetirlos a menudo y sin necesidad²⁵⁷ hoy hay quienes aún afirman que las consultas populares deben usarse excepcionalmente²⁵⁸ y quienes, por el contrario, no ven obstáculos en su utilización periódica²⁵⁹

11.1. Sus defensores argumentan que es, *a priori*, de superior calidad, pues las decisiones tomadas por el pueblo son, por esencia, más democráticas que las adoptadas por los representantes de éste, gozando de mayor legitimidad²⁶⁰ Tendrían un "plus", un suplemento de legitimidad democrática. Aunque esto no quiere decir que todas las decisiones deban tomarse de esta manera. También las decisiones de los representantes gozan de legitimidad, aunque, claro, indirecta. Por ello cuando se quiere que cierta decisión se tome con el mayor grado posible de legitimidad, nada mejor que acudir a un IDS²⁶¹ Ella será mejor asumida aún por quienes se oponían y que no habrían aceptado una decisión similar si hubiera sido tomada por el Parlamento o el Gobierno. Además, frecuentemente se presentan problemas inéditos, no imaginados al momento de la elección y si bien la democracia representativa da derecho a los mandatarios a interpretar la hipotética voluntad de los mandantes esto es así sólo hasta el punto en que los representantes no quieran asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada o su opinión sobre ciertos problemas en cierto momento pudiera diferir de la de la mayoría de la ciudadanía. Además, la voluntad del pueblo

²⁵⁶ Burdeau, Georges. "Droit constitutionnel et institutions politiques", L.G.D.J., Paris, 1968, página 248.

²⁵⁷ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John. "El Federalista", F.C.E., México D.F., 1987, página 215.

²⁵⁸ Pérez Guithou, Dardo. "Reforma Constitucional y consulta popular", en "Estudios en Honor de Pedro J. Frías, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1994, Tomo II, Página 599.

²⁵⁹ Jorge R. A. "El significado constitucional de los congresos y parlamentos", L.L. 1993 E página 1256.

²⁶⁰ Butler, David y Ranney, Austin. "Referendums: a Comparative Study of Practice and Theory", AEI, Washington, 1978, página 226.

²⁶¹ Ranney, Austin. "Nuove pratiche e vecchia teoria" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 36.

siempre puede ser constatada empíricamente y no sólo se expresa en las elecciones sino también a través de los IDS que no sustituyen la de los representantes, sino que la expresan más adecuadamente²⁶².

Adicionalmente, los mecanismos de la democracia semidirecta alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, estimulan la participación popular en la toma de decisiones cuyo proceso se transparenta, fomentan la educación política de la población mejorando la calidad de la deliberación y favoreciendo la responsabilidad ciudadana²⁶³. Propician la creación de foros públicos para debatir temas críticos permitiendo a los representantes conocer más acabadamente el punto de vista de la ciudadanía mas allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Favorecen, de este modo, un gobierno más cercano a los ciudadanos pues obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones, flexibilizando la rigidez de la disciplina partidaria y de este modo vuelven a los políticos más dependientes de criterios públicos de comparación y valoración de su *performance*; permitiéndoles anticiparse a los riesgos de un veredicto popular²⁶⁴.

Por otra parte, resultan efectivos para quebrar el "cartel" de la clase política²⁶⁵ contrarrestando la omnipotencia de los órganos electivos (el Parlamento en el sistema parlamentario; el Presidente en el presidencialista). En ocasiones ofrecen salidas eficientes a *impasses* legislativos y hasta zanja los desacuerdos entre el pueblo y el Parlamento²⁶⁶ poniendo freno a maniobras y negociaciones de *élites* ajenas a los deseos de las mayorías. Introducen dinamismo en la conversión de mayorías en minorías y viceversa, según sea la cuestión debatida²⁶⁷ a la vez que promueven la instalación de problemas hasta el momento marginados de la

²⁶² Burdeau, Georges. "Droit constitutionnel et institutions politiques", L.G.D.J., Paris, 1968, página 248.

²⁶³ Ranney, Austin. Op. Cit., página 36.

²⁶⁴ Colombo, Ariel H. "Desobediencia civil y democracia directa", Trama Editorial – Prometeo Libros, Buenos Aires, 1998, página 123.

²⁶⁵ Colombo, Ariel H. *Ibid.*, página 120.

²⁶⁶ Fabre, Michel-Henry. Op. Cit., página 239.

²⁶⁷ Colombo, Ariel H. *Ibid.*, página 123.

agenda pública²⁶⁸. El ensamble de estos mecanismos con los de la democracia representativa aumenta la responsabilidad política de la dirigencia política y de los medios de comunicación y es un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre los poderes formales y para luchar contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones. La “democracia de los políticos” se enriquece con estos mecanismos que permiten lograr una democracia de “alta intensidad” con ciudadanos plenos, no a medias, votando pero no eligiendo²⁶⁹. Y así como los totalitarismos se han modernizado con nuevas armas antidemocráticas, los sistemas democráticos también deben modernizarse en sus formas y procedimientos tomándose más participativos²⁷⁰

11.2. Por el contrario Bobbio en principio no cree que las consultas populares respondan a una “exigencia de mayor democratización de nuestra sociedad” postulando que “el referéndum es un expediente extraordinario para circunstancias extraordinarias” a la vez que manifiesta que el proceso de democratización debería entenderse como “el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social...”²⁷¹. Sin embargo, ello no debe entenderse como un prejuicio anti-democracia semidirecta, pues inmediatamente después sostiene que entre la democracia directa y la representativa existe un “*continuum*” de formas intermedias, perfectamente compatibles e integrables²⁷².

Sartori, en cambio, sí ha hecho una crítica teórica radical de los IDS, entendidos como técnica decisional, en varias ocasiones -la primera en 1974²⁷³ con motivo del referéndum abrogativo sobre el divorcio en Italia²⁷⁴ y sobre lo que ha vuelto más de una vez. Si bien el referéndum podría ser un instrumento de

²⁶⁸ Colombo, Ariel H. Op. Cit., página 55.

²⁶⁹ Nun, José. “Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, página 132.

²⁷⁰ Fayt, Carlos S. “Teoría de la Política en el Siglo XXI. La Política, el Poder y el Estado. La democratización de la democracia”, La Ley, Buenos Aires, 2002, página 150.

²⁷¹ Bobbio, Norberto. “El futuro de la democracia”, Plaza y Janés, Barcelona, 1985, página 49.

²⁷² Bobbio, Norberto. *Ibid.*, página 51.

²⁷³ Sartori, Giovanni. “Tecniche Decisionali e Sistema di Comitati en Rivista Italiana di Scienza Política, Vol. IV, Nro. 1, Il Mulino, Bologna, 1974, página 5.

²⁷⁴ Ver Capítulo IV.

“maximización” de la democracia, sus frutos serían poco apetecibles. Se trataría, en realidad, según el profesor florentino, de un instrumento muy poco fiable como método decisonal apto para resolver conflictos políticos: la decisión de los representantes es sustituida por la de los representados lo que podría acarrear graves contraindicaciones. “Las técnicas decisonales pueden producir resultados de suma positiva, de suma nula y de suma negativa. Suma positiva quiere decir que todos ganan algo; suma nula, que quien vence gana exactamente lo que pierde la contraparte; y suma negativa, que todos pierden”... y el referéndum... es una técnica “de suma nula: o se gana o se pierde”²⁷⁵ lo que puede terminar multiplicando los conflictos. A la democracia directa la llama “democracia municipal”, en alusión a la experiencia ateniense. Y define a la “democracia referendaria” –semidirecta- como un sistema político en el cual el *demos* decide directamente las cuestiones singulares no ya en conjunto sino aisladamente y en soledad. “En el universo de las grandes dimensiones, la pura y simple suma de las preferencias singulares puede producir consecuencias globales contrarias a las intenciones individuales”²⁷⁶.

Entre los acérrimos defensores de la representación también se argumenta que “un pueblo que duda que su Parlamento pueda representarlo correctamente, sufre un complejo de inferioridad democrática”²⁷⁷.

Los detractores de los IDS sostienen que éstos debilitan las bases fundamentales del gobierno representativo; hacen desaparecer las nociones de debate, deliberación y compromiso y conducen a una democracia sin responsabilidad gubernamental pues los representantes pierden los incentivos para tomar decisiones. ¿Que autoridad puede tener un Parlamento cuyas leyes luego por capricho o ignorancia son refutadas por los mismos que han elegido a los legisladores? planteaba Mirkine-Guetzevitch²⁷⁸.

Además, el carácter dicotómico de la decisión referendaria –presentando opciones excluyentes: SI / NO, aceptar / rechazar-, su falta de matices, alienta la

²⁷⁵ Sartori, Giovanni. “Elementos de Teoría Política” Alianza, Madrid, 1992, página 53.

²⁷⁶ Sartori, Giovanni. “Teoría de la Democracia”, Alianza, Madrid, 1988, Tomo 1, página 156.

²⁷⁷ Sturm, Roland. Op. Cit., página 209.

²⁷⁸ Mirkine-Guetzevitch, Boris. Op. Cit., página 165.

división y la polarización de las opciones políticas, lleva a la adopción de decisiones forzadas y fomenta la fragmentación étnica, geográfica, profesional, etcétera. En este sentido, los cuerpos representativos, dicen, tienen una ventaja sobre los IDS: sus miembros se encuentran regularmente, entablan diálogo, buscan soluciones concertadas y tienen tiempo para tomar decisiones. Sin embargo es necesario apuntar que también la elección de representantes adolece de cierto reduccionismo en torno a preferencias electorales, basadas en genéricos programas de actuación que exigen una enorme simplificación del lenguaje electoral sobre las opciones políticas que se presentan muchas veces a través del voto a una lista cerrada que el elector tiene que aceptar o rechazar integralmente. Muchos argumentan que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes. Los instrumentos de la democracia semidirecta, dicen, expresan las pasiones del momento; en un mundo voluble pueden reflejar humores pasajeros más que intereses o convicciones duraderos²⁷⁹; a la vez que son permeables a las simplificaciones y a las presiones demagógicas sobre temas difíciles de comprender.

Pero esta objeción (razón versus pasión, competencia versus ignorancia) también está presente en la retórica -tanto de conservadores elitistas como de idealistas revolucionarios que coinciden en ver al pueblo como objeto manipulable- contra el voto universal en general. La práctica ha demostrado, por el contrario que el elector suele ser bien mesurado y casi nunca se apoyan cambios radicales; al contrario, en general, se han reforzado tendencias conservadoras y de mantenimiento del statu quo²⁸⁰. Además, no es más difícil elegir políticas que elegir políticos. Si se considera competente al ciudadano para evaluar la gestión del gobierno, el rol de cada uno de los representantes, elegir varios candidatos entre muchas propuestas a diferentes niveles, lo debe ser aún más para optar entre dos propuestas políticas específicas que le afectan y sobre las cuales puede haber debatido durante mucho tiempo²⁸¹.

²⁷⁹ Darendorf, Ralf. Clarín, Buenos Aires, 3 de Octubre de 2000.

²⁸⁰ Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980, página 240.

²⁸¹ Colombo, Ariel H. Op. Cit., página 125.

También sostienen que los gobernantes pueden usar su poder para inclinar la decisión popular; al igual que las *élites* y los grupos de presión bien organizados y financiados y hasta los medios de comunicación. Pero también lo hacen en la democracia representativa obstaculizando los procesos legislativos tradicionales. Y en definitiva, a largo plazo, la educación borra todos estos inconvenientes²⁸².

En cuanto al argumento de que la democracia semidirecta es cara podría replicársele que las ventajas justifican los costos; y si se reservan para decisiones relevantes y son precedidas por deliberaciones esclarecedoras, sus costos, que son, en principio elevados, disminuyen progresivamente²⁸³. Las objeciones en tomo a que los derechos y las libertades de las minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos y en relación al efecto de “derivación” que pueden provocar las analizaremos en el Capítulo V a donde remitimos.

11.3. Admitimos que los IDS tienen debilidades, pero en todo caso, son las mismas de la democracia, el sistema más frágil y desnaturalizable. En tanto que instrumentos suyos, los “semi” tienen su misma vulnerabilidad, disponiendo de un sistema de inmunización poco desarrollado ante las amenazas exteriores²⁸⁴. Y sus adversarios se encargan de señalarlo. Es cierto que muchas veces se desnaturalizan transformándose en una caricatura grotesca de la democracia, “confiscando” el poder popular. Pero también es verdad que su práctica desarrolla la cultura cívica²⁸⁵. En definitiva, por ser tan rico y variado, el fenómeno de la democracia semidirecta²⁸⁶ es que su valor y sus resultados prácticos no pueden ser juzgados *in abstracto*; por el contrario, dependen de las circunstancias intelectuales, psicológicas y sociales de la colectividad que la admite²⁸⁷.

²⁸² Fabre, Michel-Henry. Op. Cit., página 240.

²⁸³ Colombo, Ariel H. Op. Cit., página 115.

²⁸⁴ Belaïd, Sadok. Op. Cit., página 33.

²⁸⁵ Hauriou, Maurice. “Précis de Droit Constitutionnel”, Sirey, Paris, 1965, página 550.

²⁸⁶ Butler, David y Ranney, Austin. “Referendums: a Comparative Study of Practice and Theory”, A.E.I., Washington, 1978, página 18.

²⁸⁷ Xifra Heras, Jorge. “Curso de Derecho Constitucional”, Bosch, Barcelona, 1957, página 391.

CAPÍTULO II

Morfología de los IDS

1. Aproximación al tema.

Como muy bien señalan Butler y Ranney¹, no se puede establecer un modelo universal de democracia semidirecta puesto que existen numerosos y dispares procedimientos para llevarla a la práctica en los diferentes cuerpos normativos.

Así, estamos hablando de lo mismo cuando nos referimos a la consulta popular organizada en un país periférico por un general que, luego de llegar al poder por la fuerza, intenta aprobar una nueva Constitución y con ella obtener la legitimación de la que carece; que cuando después de haber obtenido una cantidad de firmas que avala su demanda, los votantes suizos son llamados a pronunciarse sobre la norma que regula el precio de un producto o los italianos a emitir su opinión sobre una cuestión de conciencia como el divorcio o el aborto; o cuando los ciudadanos de un gran estado norteamericano son consultados sobre la posibilidad de desalojar del poder a un gobernante que no ha respondido a sus expectativas o los de una bucólica villa patagónica acerca de la instalación de un casino en su ámbito?

Lo común a todos estos casos es que estamos en presencia de IDS, pero fácil es advertir que los intereses en juego, la mecánica del comicio, las condiciones en que se desarrollan estas intervenciones populares no son comparables.

Este es un fenómeno tan rico y variado que todo intento de clasificación a partir de las denominaciones normativas siempre resultará inadecuado². Por ello, teniendo presente sus características esenciales –más allá de sus infinitas combinaciones posibles- presentaremos sus diversas formas básicas.

¹ Butler, David y Ranney, Austin. "Referendums: a Comparative Study of Practice and Theory", A.E.I., Washington, 1978, página 22.

² Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. Op. Cit., página 7.

2. El Referéndum.

El término referéndum (del latín rEf@rEnd@m) aparece en los diccionarios franceses en 1750 para el ámbito diplomático como acuerdo concluido pero sujeto aún a ratificación. Su origen se remontaría a la antigua Confederación Helvética, donde los delegados de la Dieta adoptaban decisiones "ad referéndum" (sujetas a aprobación) de sus comitentes, pues no podían tomar decisiones más que bajo reserva de ratificación. Luego, por extensión, la palabra referéndum vino a significar la votación misma por la que el pueblo se pronunciaba³ y si bien en un principio se usarán indistintamente plebiscito y referéndum en el sentido de resolución de la soberanía ejercida directamente -y por oposición a las decisiones legislativas-⁴ como continuará haciendo en el resto del mundo parte de la doctrina, como veremos en el capítulo siguiente, en Francia las experiencias napoleónicas harán que comience a diferenciarse su sentido lo que se profundizará con las consultas gaullistas del siglo XX. Así, la voz plebiscito quedará reservada para las manifestaciones populares de confianza personal a un hombre⁵ y para las apelaciones al pueblo que no reconocen alternativa entre dos o más soluciones positivas⁶ o que ofrecen una falsa alternativa⁷. Por oposición al referéndum, que para nosotros es una "genuina técnica de legitimidad democrática"⁸, será, en definitiva, su patología⁹

Parte de la doctrina española participa de esta idea. Así, el plebiscito para Sánchez Agesta es "un acto político de confianza del cuerpo electoral en un régimen o gobernante"¹⁰; en tanto que para Lucas Verdú se "arranca" la voluntad popular y favorece a quien la manipula, no habiendo posibilidades de disputa y aprovechándose momentos de "emocionalización de la conveniencia" mientras en el referéndum hay alternativas claras y garantías de libertad¹¹. Sin embargo, García Pelayo, Duverger, Biscaretti di Ruffia, Ferrando Badía, Izaga,

³ Denquin, Jean Marie. "Referéndum et Plebiscite", L.G.D.J., Paris, 1976, página 4.

⁴ Turquin, Dominique. "Droit Constitutionnel", P.U.F., Paris, 1992, página 262.

⁵ Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980.

⁶ Burdeau, Georges. "Droit constitutionnel et institutions politiques", L.G.D.J., Paris, 1968, página 567.

⁷ Jeanneau, Benoit. Op. Cit., página 33.

⁸ Romero, César Enrique. "Reforma constitucional y referéndum", L.L. 143, Buenos Aires, 1971, página 839.

⁹ Ver Capítulo III.

¹⁰ Sánchez Agesta, Luis. "Principios de Teoría Política", Editora Nacional, Buenos Aires, 1972.

¹¹ Lucas Verdú, Pablo. "Principios de Ciencia Política", Tecnos, Madrid, 1973, página 280.

Xifra Heras, Afonso da Silva, Ekmekdjian y Vanossi¹² utilizan la voz referéndum como derecho del cuerpo electoral a aceptar o rechazar decisiones de índole normativa. También para Padilla el contenido del referéndum es jurídico mientras que el del plebiscito es político¹³.

Aquí utilizaremos el vocablo referéndum para referirnos al procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral es llamado a expresar, en una votación popular, su opinión o su voluntad en relación a una medida que una autoridad ha tomado o piensa tomar. Y no obstante que el Oxford Dictionary for Writers and Editors recomienda utilizar para el plural "referendums" por cuanto referéndum en latín no tenía plural, optamos por usar "referenda", pluralizando de manera similar a otras palabras como agenda, memoranda o currícula.

En el referéndum, entonces, la intervención del pueblo puede ser de consulta (anterior) o de ratificación (posterior). En el segundo el pueblo es llamado a dar o rechazar su asentimiento a una medida que aún no tiene vigencia y que para ser perfecta, para surtir efecto, necesita el apoyo popular. Por ello la Constitución francesa de 1793 decía que "el cuerpo legislativo propone las leyes"; el pueblo participa activamente, es "colegislador". Linares Quintana los denominará referéndum *ante legem* (para decidir la conveniencia) y *post legem* (para ratificar)¹⁴.

2.1. Naturaleza Jurídica.

La doctrina no acuerda respecto a la naturaleza jurídica del acto del pueblo en el referéndum, predominando la idea de la ratificación, tal vez por influencia

¹² García Pelayo, Manuel. "Derecho Constitucional Comparado", Alianza, Madrid, 1984; Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980; Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit.; Ferrando Badía, Juan. "Estudios de Ciencia Política", Tecnos, Madrid, 1985; Izaga, Luis. "Elementos de Derecho Político", Bosch, Barcelona, 1952; Xifra Heras, Jorge. Op. Cit.; Afonso da Silva, José. "Curso de Direito Constitucional Positivo", Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990; Ekmekdjian, Miguel Ángel. "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1993; Vanossi, Jorge R. A. "Teoría Constitucional", Tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1975.

¹³ Padilla, Miguel M. "El referéndum, técnica necesaria de participación política?", L.L. 1978 C, página 925.

¹⁴ Linares Quintana, Segundo V. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, página 201.

rousouniana: "Toda ley que el pueblo no ratifique es nula"¹⁵. Pero la ratificación tiene efectos retroactivos y la decisión del pueblo tomada en referéndum sólo vale desde la fecha de la votación popular¹⁶. Tampoco es una aprobación, como sostenía Sánchez Agesta¹⁷ porque implicaría que el acto ya existe pero que, algún "superior" a quien tomó la decisión, debe apreciar si no hay ningún inconveniente para que sea aplicado. La aprobación es una condición, no de la formación del acto, sino sólo para la producción de sus efectos. El pueblo adopta la medida que el representante a su turno, también adoptó; es una decisión que se suma a otra. Hay dos declaraciones de voluntad, cada una con existencia propia; pero la adición es necesaria para perfeccionar la norma. El sistema se asemejaría a la promulgación por el Poder Ejecutivo; en este caso quien "promulga" es el pueblo¹⁸. Por ello es preferible considerarlo como una decisión como lo hacen Carré de Malberg¹⁹, Burdeau²⁰, Orlandi²¹ y Vanossi²².

2.2. Referéndum obligatorio v. facultativo.

Por su carácter jurídico el referéndum puede ser obligatorio, si es impuesto normativamente como condición de validez para determinadas normas jurídicas, de modo que éstas carecen de eficacia jurídica si antes no han sido sometidas a la aprobación popular; o facultativo, si la atribución de celebrarlo depende de la voluntad discrecional de un órgano del Estado o de un grupo de ciudadanos -según esté previsto por la ley- de modo que aquél no es un requisito para la validez de la norma jurídica en cuestión. Cuando el referéndum es sólo facultativo y de iniciativa oficial exclusiva se le quita al pueblo el derecho de decidirlo y por lo tanto, se contradice el postulado de

¹⁵ Rousseau, Jacques. Op. Cit., Libro III, Capítulo XV.

¹⁶ Laferrière, Julien. Op. Cit., página 433.

¹⁷ Sánchez Agesta, Luis. "Principios de Teoría Política", Editora Nacional, Buenos Aires, 1972.

¹⁸ Laferrière, Julien. Op. Cit., página 433.

¹⁹ Carré de Malberg, Raymond. "Réflexions sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme", Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'étranger, Paris, 1931.

²⁰ Burdeau, Georges. "Droit constitutionnel et institutions politiques", LGDJ, Paris, 1968.

²¹ Orlandi, Héctor Rodolfo. "Formas semidirectas de democracia", L.L. Tomo 88, página 937.

²² Vanossi, Jorge R. A. "El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social", E.U.deB.A., Buenos Aires, 1982, página 212.

Estado democrático participativo que, por ejemplo, el constituyente brasileño enunció y que, si embargo, luego aparece mutilado²³. En Suiza pueden ser sometidos al voto del pueblo en “referéndum facultativo” a pedido de ocho cantones las mismas cuestiones que pueden serlo por iniciativa popular (ver más adelante). Esto es: las leyes federales; las leyes federales de urgencia cuya vigencia sea igual o mayor a un año; los decretos federales, en la medida que la Constitución o las leyes lo prevean; y los tratados internacionales que siendo de una duración indeterminada son irrenunciables, prevén la adhesión a una organización internacional o comportan una unificación multilateral del derecho o contienen disposiciones importantes fijando reglas de derecho o cuya aplicación requiera la adopción de leyes federales²⁴. Salvo que el derecho cantonal disponga en contrario, el Parlamento del cantón, tiene la competencia para solicitar este referéndum ante la Cancillería Federal quien constatará si la solicitud ha sido presentada por el número de cantones o semicantones requerido y en el plazo establecido. Luego notificará su decisión sobre si el referéndum ha prosperado o no a los Gobiernos de todos los cantones que lo han solicitado y la publicará en el Boletín Oficial²⁵.

2.3. Referéndum consultivo v. vinculante.

En cuanto a sus efectos, el referéndum puede ser meramente consultivo cuando se recaba un pronunciamiento popular sobre una decisión fundamental a tomarse posteriormente y en el cual las autoridades no quedan vinculadas con el resultado más que moralmente, pudiendo incluso decidir en contra de lo que ha opinado el pueblo. A este tipo pertenecen los referenda del Reino Unido en 1975 sobre la permanencia en las C.E.E.; de 1989 en Italia sobre la atribución de poderes constituyentes al Parlamento Europeo y de 1994 en Finlandia sobre la adhesión a la U.E.²⁶. Al contrario, cuando el referéndum es vinculante los órganos políticos no podrán dejar de cumplir con lo decidido por

²³ Melo, Mónica de. Op. Cit., página 101.

²⁴ Artículo 141.1, Constitución de la Confederación Helvética.

²⁵ Artículo 67, Ley Federal sobre Derechos Políticos del 17 de Diciembre de 1976 (texto según Ley Federal del 21 de Junio de 1996, en vigencia desde 1 de Abril de 1997).

²⁶ Ver Capítulo VIII.

el pueblo, quien, en definitiva es quien aprueba –o desaprueba- el texto normativo elaborado por los representantes²⁷

Compartimos la crítica que la doctrina hace al referéndum consultivo²⁸ por cuanto se trataría de pasarle la "*patata bollente*" al electorado y de esa manera deslindar responsabilidad los representantes apoyándose en la voluntad popular para evitar decisiones difíciles²⁹, desnaturalizándose el objetivo de los IDS. En Suiza, líder mundial en materia de IDS, nunca un referéndum es consultivo.

2.3.1. El referéndum consultivo está previsto en España para las decisiones políticas de especial trascendencia. Será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados -ejerciendo de esta manera un control de oportunidad de la consulta-³⁰ por mayoría absoluta³¹ -restricción introducida por la Ley 2/1980, Orgánica sobre las Modalidades del Referéndum, una de las más polémicas leyes orgánicas de la Constitución de 1978³², que fue muy tempranamente dictada para poner en marcha la creación de la Comunidad Autónoma de Andalucía³³. Esta figura ha sido aplicada hasta ahora una sola vez, el 14 de Marzo de 1986, para consultar sobre la permanencia de España en la OTAN, a instancias del Presidente del Gobierno Felipe González, férreo opositor a esta organización durante su campaña electoral; aunque luego de algunos meses en el poder, su discurso y el del P.S.O.E. y sus funcionarios sufre una pragmática "flexibilización" en torno a esta temática y el gobierno, presionado por importantes sectores de la izquierda, se ve obligado a convocar a una consulta enviando el proyecto a las Cortes donde la entonces Alianza Popular votaría en contra, sosteniendo era –además de costosísima- innecesaria cuando ya el 95 % de los parlamentarios se había pronunciado a

²⁷ Vanossi, Jorge Reinaldo A. "Teoría Constitucional", Tomo I, Depalma, Bs. As., 1976, página 307.

²⁸ Fabre, Michel-Henry. *Op. Cit.*, página 229.

²⁹ Ranney, Austin. "Nuove pratiche e vecchia teoria" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 42.

³⁰ Artículo 92, Constitución española.

³¹ Artículo 6, L.O.M.R.

³² Pérez Sola, Nicolás. "La Regulación Constitucional del Referéndum", Universidad de Jaén, Jaén, 1994, página 164.

³³ Ver Capítulo VI.

favor de dicha permanencia³⁴. La campaña del Gobierno, con amplio despliegue en los medios de comunicación, se centró en justificar la necesidad de la consulta (de la que hasta poco antes se dudaba) y la conveniencia para España de permanecer en la OTAN (lo que hasta las elecciones se postulaba como negativo). El Real Decreto 214/1986 de convocatoria estableció que la pregunta sería la siguiente:

“¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?”

La participación fue del 59,42 % y la permanencia de España en la OTAN³⁵ quedó asegurada con un apoyo levemente superior a la mitad de los votantes (52,49 %) aunque en cuatro Comunidades Autónomas triunfó el “NO”: Canarias, Catalunya, Navarra y País Vasco, siendo en esta última donde se dio el índice más alto de participación pero también de votos en contra³⁶. La interpretación de los resultados de este referéndum fue curiosa: todos afirmaban haber ganado. El P.S.O.E., por obvias razones; la derecha de A.P. por la alta abstención; los nacionalistas porque el Gobierno de Madrid había, de alguna manera, sido penalizado; y la izquierda neutralista por el alto porcentaje de “NO”³⁷

2.3.2. En Austria las consultas al electorado (*Volksbefragungen*) se efectuarán aplicando por analogía las normas relativas al referéndum. Deberán versar sobre una materia determinada de fundamental importancia para toda Austria y para cuya regulación fuese competente el Gobierno Federal. La pregunta deberá consistir en un interrogante que se haya de contestar con un “SI” o un “NO”, o bien, en dos propuestas alternativas la una de la otra³⁸.

³⁴ Aguilera de Prat, Cesáreo R. “L’uso del referéndum nella Spagna democrática” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e referéndum”, Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 254.

³⁵ Ver en Anexo II -1, Boleta ganadora.

³⁶ <http://www.congreso.es>

³⁷ Aguilera de Prat, Cesáreo R. Op. Cit., página 255.

³⁸ Artículo 49, Constitución austriaca.

2.3.3. No obstante haberse presentado más de treinta propuestas para incluir el referéndum en la Constitución finlandesa todas fracasaron. Recién por Ley 1987/70 se introdujo el referéndum consultivo. La ley señalará la fecha del referéndum, así como las opciones que se hayan de presentar a los votantes. El Estado informará y asimismo subvencionará las actividades informativas sobre dichas opciones conforme a lo que disponga dicha ley la que además establecerá el procedimiento que haya de seguirse³⁹. En aplicación de esta norma se efectuó el referéndum sobre la adhesión a U.E. el 16 de Octubre de 1994 que veremos en el Capítulo VIII.

2.3.4. En la Constitución venezolana también se prevé que las materias de especial trascendencia nacional puedan ser sometidas a referéndum consultivo por iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del 10 % de los electores⁴⁰. Así ocurrió con el “referéndum sindical” que se celebró el 3 de Diciembre de 2000 y en el que se preguntó:

¿Está Ud. de acuerdo con la renovación en 180 días de la dirigencia sindical, bajo estatuto especial elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternancia y elección universal directa y secreta consagrados en el Artículo 95 de la Constitución de la República de Venezuela y que se suspenda por ese plazo en sus funciones a los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidos en el país?

La Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) había llamado a la rebelión advirtiendo que el referéndum “es el comienzo de una serie de violaciones que se van a consolidar con la dictadura del rey Chávez que pretende disolver los cuatro principales sindicatos y reemplazarlos por una única central oficialista sumisa que no proteste ni haga huelgas”.

³⁹ Artículo 22.a, Constitución de Finlandia.

⁴⁰ Artículo 71, Constitución de Venezuela.

No obstante que la OIT pidió la suspensión de la primera consulta en la historia contemporánea del mundo en que un Estado utiliza un IDS para influir en una entidad no estatal⁴¹, la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia rechazó todos los amparos interpuestos por las federaciones sindicales y auspiciados por organizaciones internacionales por cuanto el referéndum “no viola los Convenios 87 y 98 de la O.I.T.” ni “afecta la libertad sindical ya que ... no implica intervención o disolución administrativa de las organizaciones sindicales sino protección del Estado para hacer efectiva la democracia sindical”; “... es la reivindicación del poder constituyente dentro del sistema constitucional vigente para garantizar el proyecto político de la Carta Magna y realizar el ejercicio de la democracia participativa”⁴². Finalmente como tituló El Universal⁴³ ganaron el “SI” y la abstención: sólo votó el 22,13 % de los ciudadanos y las respuestas afirmativas llegaron al 66,88 %.

2.3.5. La Constitución danesa si bien no prevé el referéndum consultivo, tampoco lo prohíbe. Como se parte de la omnipotencia del legislativo (salvo los casos expresamente contemplados en la Constitución) podría efectuarse un referéndum consultivo si el gobierno y la mayoría del Parlamento lo juzgan oportuno. En 1915 fracasó un intento de incorporar este instrumento a la Constitución. No obstante, al poco tiempo, el 14 de Diciembre de 1916, en plena I Guerra, el gobierno radical-liberal decidió consultar la venta de las Indias Occidentales a Estados Unidos, lo que fue aprobado por el 64,2 % y luego confirmado por el Parlamento. Desde la vigencia de la Constitución de 1953, la única vez que se utilizó este mecanismo fue el 27 de Febrero de 1986 para la ratificación del Acta Única Europea⁴⁴.

2.4. Funciones del Referéndum.

El referéndum puede tener varias funciones. Cuando tiene por función dar un voto de confianza al gobernante que lo convoca, el referéndum degenera en

⁴¹ El País, Madrid, 15 de Noviembre de 2000.

⁴² <http://www.tsj.gov.ve>

⁴³ El Universal, Caracas, 4 de Diciembre de 2000.

⁴⁴ Ver Capítulo VIII.

plebiscito como veremos en el Capítulo III.

Su función de legitimación parte de la idea de que los representantes sólo disponen de un mandato limitado para resolver lo ordinario; pero que no están habilitados para resolver cuestiones más importantes, sobre todo aquellas que conciernen al fundamento mismo de su poder. Estas permanecerían en manos de los mandantes. Y así, cuando se trata de decidir asuntos que comprometen fuertemente el futuro (una nueva Constitución, la transferencia de competencias a organizaciones supranacionales, las cesiones de territorio) se justificaría el referéndum. Aunque la legitimidad que confiere un referéndum es relativa: en la U.R.S.S. el 17 de Marzo de 1991 la consulta de Gorbachov fue aprobada por más de $\frac{3}{4}$ de los votantes de nueve repúblicas y poco después la Unión se disolvió por decisión de los Presidentes de las Repúblicas sin que los pueblos fuesen nuevamente consultados⁴⁵.

El referéndum puede tener una función de contra poder. En el caso en que el pueblo está habilitado para desencadenar el proceso referendario puede oponerse a los actos de los poderes públicos. Esta idea de contra poder se remonta al siglo XVIII. Para Condorcet, el "derecho de censura del pueblo" (actual referéndum de iniciativa popular) encuentra su justificación en la existencia de los derechos inalienables del hombre consagrados en la Declaración de 1789. Nos recuerda Hamon que en 1785 en "Essai sur l'analyse mathématique des décisions prises à la pluralité des voix" decía que el pueblo "no estaba suficientemente capacitado para ser legislador; pero si era capaz de decidir sobre lo que interesa al mantenimiento de la libertad, la seguridad y la propiedad; temas sobre los cuales un interés personal y directo era suficiente para esclarecer los espíritus⁴⁶. A partir de esta concepción intuitiva, los derechos fundamentales eran entonces la piedra de toque que permitía a los ciudadanos juzgar las leyes elaboradas por los hombres más esclarecidos. Hoy los problemas son más complejos que en la época de Condorcet. Y además, la lógica mayoritaria de un referéndum podría hacer peligrar derechos de las minorías como veremos en el Capítulo V. Con el movimiento progresista de fines del siglo XIX en Estados Unidos reaparece esta idea del referéndum contra poder, no ya en defensa de los derechos fundamentales sino más en

⁴⁵ Ver Capítulo IX.

⁴⁶ Hamon, Francis. Op. Cit., página 52.

contra de la política tradicional como vimos en el Capítulo I.

Cuando al referéndum se le adjudica una función de arbitraje se parte de la idea que el poder emana del pueblo y que, entonces, sería razonable apelar a él para que defina un conflicto entre algunos de sus representantes. Referenda con esta función se encuentran en varias Constituciones europeas del período entre guerras del siglo XX. Como vimos en el Capítulo I, la de Weimar tenía dos de este tipo⁴⁷ aunque nunca fueron utilizados. En un contexto que no les era propicio, de inestabilidad gubernamental crónica y ausencia de mayorías parlamentarias coherentes, no sirvieron para remediar esos males. También lo contempló la Constitución chilena de 1925 y la actual de 2005 para la reforma constitucional, como veremos.

Es difícil que se dé el supuesto bajo examen. Porque o bien no hay mayoría en el Parlamento y entonces será por la vía de su disolución que el pueblo se pronunciará como árbitro. O esa mayoría existe y entonces no hay conflicto entre legislativo y ejecutivo y, en consecuencia, la función de arbitraje del pueblo no se necesita⁴⁸. Son circunstancias bien excepcionales y por ello hoy son pocas Constituciones que lo prevén. La vigente en Estonia (igual que en la de 1920) condiciona la disolución de las cámaras por el Presidente al rechazo mediante referéndum de una proposición parlamentaria de ley. En ese caso el Presidente tiene que promulgar inmediatamente la ley aprobada en referéndum⁴⁹. Y en Islandia el Presidente puede someter a consideración de los electores cualquier proyecto de ley votado por el Parlamento que él objete tan pronto como sea posible. Si los ciudadanos la rechazan, no tendrá valor; pero si la aceptan, entrará a regir inmediatamente⁵⁰. A su turno, el Presidente letón tiene el derecho de suspender la promulgación de una ley por dos meses, por propia iniciativa o a pedido de no menos de 1/3 de los legisladores, en el término de siete días de sancionada la norma. La ley suspendida será sometida a referéndum si así lo solicita el 10 % del electorado en el término de los mencionados dos meses. Si eso no ocurre, la ley se promulgará. Pero el referéndum no tendrá lugar si el Parlamento insiste votando nuevamente la ley

⁴⁷ Artículos 73 y 74.

⁴⁸ Hamon, Francis. Op. Cit., página 56.

⁴⁹ Artículo 105, Constitución de Estonia.

⁵⁰ Artículo 26, Constitución de Islandia.

con una mayoría de $\frac{3}{4}$ ⁵¹.

2.5. Referéndum “de arriba” v. “de abajo”.

Si bien siempre el actor principal en el referéndum -como en todo IDS- es el pueblo porque es él quien da el veredicto final, antes, en su origen, hay otros protagonistas. Según quien pueda desencadenar este mecanismo se deduce la existencia de referenda “de arriba” (a instancia de las autoridades) y “de abajo” (el pueblo es quien inicia)⁵². Los “mixtos” son extremadamente raros además de problemáticos. Lo propuso en Francia la Comisión Consultiva para la Revisión de la Constitución presidida por Georges Vedel⁵³: era el denominado “referéndum de iniciativa minoritaria” a propuesta de 1/5 de los parlamentarios apoyados por un 10 % de los electores que pretendía mejorar el “pobre” referéndum francés cuyo monopolio posee en la práctica un Jefe de Estado todopoderoso, líder, normalmente, de la mayoría parlamentaria (salvo los casos de “cohabitación”)⁵⁴. En el *land* alemán de Rheinland-Pfalz también existe una figura por la cual el 20 % del electorado puede pedir un referéndum sobre una ley dictada por el Parlamento cuya promulgación ha sido suspendida a pedido de 1/3 de los legisladores.

En los referenda “de arriba” son las autoridades las que proponen, convocan, “invitan” a una votación. Esto lleva a una relación de inequidad entre los gobernantes y el cuerpo electoral en la etapa de iniciativa. Los primeros tienen un rol activo (concepción, movilización) y los segundos pasivo (aprobación o desaprobación). Se da más un derecho “a ser consultado” que un derecho “a participar” y, por ende, el ciudadano no es auténtico decisor. Esa relación de inequidad se torna igualitaria (en la partida, en el comienzo) con los referenda “de abajo”; aunque esa igualdad puede tener matices, variar de un régimen a otro y de un momento a otro⁵⁵. A los decididos por el gobierno

⁵¹ Artículo 48, Constitución de Letonia.

⁵² Hamon, Francis. Op. Cit., página 29.

⁵³ Decreto 92-247 del 2 de Diciembre de 1992.

⁵⁴ Nedjar, Didier. Op. Cit., página 1590.

⁵⁵ Belaïd, Sadok. Op. Cit., página 17.

Smith⁵⁶ y Lijphart⁵⁷ los denominan “controlados” por oposición a los “no controlados” que son aquellos originados por iniciativa popular. Si bien el referéndum controlado suele tener resultados previsibles a favor de la autoridad convocante (de ahí su denominación) esto no siempre sucede mecánicamente; ejemplos de ello son los de 1969 en Francia –a instancias de de Gaulle- y de 1988 en el Chile de Pinochet⁵⁸.

En la mayoría de los países quienes desencadenan el referéndum son los poderes públicos⁵⁹ El Parlamento como iniciador es lo más amigable con el sistema representativo pues el legislativo no sufre ninguna contrariedad exterior; él decide hasta la oportunidad de la convocatoria. Lo hace porque la cuestión a resolver parece exceder los límites de su mandato o porque sus miembros están profundamente divididos. Aun el referéndum consultivo limitará –políticamente- su accionar pero, de todas formas, cualquiera sea el resultado, el Parlamento nunca aparecerá desautorizado, porque ha sido él quien ha decidido renunciar a imponer su voluntad. Ha sido la opción elegida por el Reino Unido, donde hay gran tradición de soberanía parlamentaria, en los pocos casos de referenda que han tenido lugar a pesar de la imprevisión constitucional, lo mismo que en Noruega. También según la Constitución sueca es el Parlamento unicameral (*Riksdag*) quien desencadena el referéndum⁶⁰ igual que en la federal brasileña⁶¹ -y las de la mayoría de sus estados federados⁶²- y otros numerosos textos supremos nacionales⁶³.

Cuando el Jefe de Estado no es de elección popular es raro que sea el iniciador; sin embargo en Grecia –donde el Presidente es electo por el Parlamento- según la Constitución de 1975 (inspirada en la francesa de 1958)

⁵⁶ Smith, Gordon. “The functional properties of referéndum”, *European Journal of Political Research*, Vol 4, Nro 1, London, Marzo de 1976.

⁵⁷ Lijphart, Arend. “Las democracias contemporáneas”, Ariel, Barcelona, 1991.

⁵⁸ Ver Capítulo III.

⁵⁹ Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo.OP. Cit., página 8.

⁶⁰ Artículo 15.3 del Capítulo VIII, Constitución sueca.

⁶¹ Artículo 49.XV, Constitución de Brasil y Artículo 3 de la Ley 9.709.

⁶² Amapá, Amazonas, Brasilia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Pará, Piauí, Río de Janeiro, Río Grande do Sul, Río Grande do Norte, Rondônia, São Paulo, Sergipe y Tocantins.

⁶³ Constituciones de Bulgaria (Artículo 84.5), Cuba (Artículos 75.b, 90.e y 137), Croacia (Artículo 81), Eslovenia (Artículo 90), Grecia (Artículo 44.2), Lituania (Artículo 9), Mongolia (Artículo 25.16), Namibia (Artículo 63.2.g), Portugal (Artículo 164.k) y Suriname (Artículos 71.2 y 83.3.f).

podía convocar a referéndum por decreto y sin refrendo ministerial⁶⁴ aunque nunca lo hizo. Después de la revisión constitucional de 1986, el Jefe de Estado griego ha perdido esa facultad. En España, donde el rol del rey es puramente formal, quien lo decide es en realidad el Presidente del Gobierno autorizado por el Congreso. Sin embargo en Marruecos sí lo hace el Rey⁶⁵. En cambio, es muy frecuente en los sistemas donde el Presidente es de elección popular (como era en la República de Weimar) siendo el caso más paradigmático el de Francia. Hasta 1974 los Presidentes (en cuatro de las cinco ocasiones) decidieron por sí mismos los referenda que el Gobierno debía haberles sugerido por anticipado. El referéndum de 1961 fue anunciado por de Gaulle el 16 de Noviembre de 1960 y se publicó la propuesta gubernamental recién el 8 de Diciembre. El referéndum de 1962 fue anunciado por de Gaulle el 12 de Setiembre y la propuesta del Gobierno fue el 2 de Octubre. El referéndum de 1969 fue anunciado en Enero por el Presidente y la propuesta del Gobierno fue hecha el 2 de Abril. Y el referéndum de 1972 fue anunciado por el Presidente el 16 de Marzo y la propuesta del Gobierno se hizo el 5 de Abril⁶⁶. Peor aún, Georges Pompidou anunció que propondría al Parlamento una reforma constitucional para disminuir de siete a cinco años el mandato presidencial (lo que se produciría recién con el referéndum del 24 de Setiembre de 2000) aclarando -sin culpa aparente- que si fracasaba la vía del Artículo 89 –la única posible- no habría otra opción que recurrir “a la otra vía”, en clara alusión a la discutidísima opción del Artículo 11⁶⁷. El proyecto fue aprobado por ambas Cámaras legislativas pero nunca lo sometió a referéndum y tampoco lo envió al Parlamento para que lo aprobara con 3/5 como obliga el texto supremo⁶⁸ violando así, de todas formas, la Constitución al arrogarse un “derecho de veto” no previsto⁶⁹. Muchas otras constituciones –inspiradas en la de la V República- adoptan la misma solución⁷⁰.

⁶⁴ Artículo 44.2, Constitución griega.

⁶⁵ Artículos 68 y 97, Constitución marroquí.

⁶⁶ Duverger, Maurice. “Jaque al rey”, E.U.deB.A., 1981, página 116.

⁶⁷ Ver Capítulo III.

⁶⁸ Duverger, Maurice.Ibíd., página 120.

⁶⁹ Verdier, Marie-France. “La revision de la Constitution par l'article 11” en Roussillon, Henry (Director) “Référendum et Démocratie”, Université de Toulouse, 1999, página 268.

⁷⁰ Angola (Artículo 66), Constitución de Argelia (Artículos 7, 77.8 y 87), Burundi (Artículos 131 y 181), Camerún (Artículo 63.4), Colombia (Artículo 104), Comores (Artículo 14), Congo (Artículo 79), Corea del Sur (Artículo 72), Costa de Marfil (Artículo 14), Croacia (Artículo 87.1), Chad

Otras normativas, en cambio, habilitan tanto al Presidente como al Parlamento⁷¹. Y según la Constitución de Polonia pueden desencadenar el proceso tanto el Parlamento cuanto el Presidente de la República con acuerdo del Senado⁷².

2.6. El referéndum de iniciativa popular.

Este IDS que, como vimos, previó la Constitución de Weimar, hoy funciona en pocos países. Para no darle connotaciones propagandísticas Popper prefería llamarlo referéndum de "iniciativa minoritaria"⁷³ y puede ser suspensivo o abrogativo.

El más raro es el suspensivo, al que para diferenciarlo del referéndum propiamente dicho, Duguit lo denominó veto⁷⁴. En este caso la norma es obra del representante. Ella es acabada y perfecta a partir del momento en que el Congreso o Parlamento la sanciona. El pueblo no participa en su formación. Pero en un plazo dado (que debe ser lo más acotado posible para aminorar la incertidumbre) desde su publicación un número determinado de ciudadanos puede pedir que sea sometida al pueblo. Si este pedido no se hace, la existencia de la ley a la expiración del plazo, es definitivamente consagrada, sin intervención popular alguna. Si, por el contrario, el pedido reúne el número de firmas requerido, la ley es sometida al voto popular que puede "vetarla", es decir, anularla. No es una mera abrogación: es como si nunca hubiese existido. Es una condición resolutoria a la que es sometida la existencia de la norma. Las abstenciones en este supuesto, deben interpretarse como a favor del mantenimiento del *statu quo*.

A través del denominado "referéndum facultativo" de la Constitución suiza

(Artículo 82), Chile (Artículo 32.4), Ecuador (Artículos 104 y 171.6), Gabón (Artículo 18), Guatemala (Artículo 173), Guinea (Artículo 35), Hungría (Artículo 30.A.1.g), Madagascar (Artículo 140), Mauritania (Artículo 38), Moldavia (Artículo 88.f), Namibia (Artículo 132.3.a), Níger (Artículo 49), Pakistán (Artículo 48.6), Senegal (Artículo 51), Sudáfrica (Artículo 84.g) y Togo (Artículo 4).

⁷¹ Constituciones de Albania (Artículos 150.1 y 150.2), Eslovaquia (Artículo 95 y 96) y Benin (Artículos 58 y 108) y en Bolivia la Ley Marco del Referéndum (Artículo 5).

⁷² Artículo 125.2, Constitución de Polonia.

⁷³ Popper, Karl. "La leçon de ce siècle", 1993, página 109.

⁷⁴ Duguit, Léon. Op. Cit., página 148.

pueden ser sometidos al voto del pueblo, a pedido –desde 1977- de cincuenta mil ciudadanos (en la Constitución de 1874 eran treinta mil) las leyes federales⁷⁵; las leyes federales de urgencia cuya vigencia sea igual o mayor a un año⁷⁶; y los decretos (*arrêtes*) federales, en la medida que la Constitución o las leyes lo prevean⁷⁷; los tratados internacionales de una duración indeterminada que son irrenunciables, prevén la adhesión a una organización internacional o comportan una unificación multilateral del derecho o “que contienen disposiciones importantes fijando reglas de derecho o cuya aplicación requiera la adopción de leyes federales”⁷⁸ según, esto último, la reforma aprobada por referéndum el 9 de Febrero de 2003 que, como veremos, también introdujo la iniciativa popular legislativa propositiva.

Hasta ese momento, los suizos no se podían pronunciar sobre las normas de derecho internacional de la misma manera que sobre las de derecho interno. Así, algunos tratados internacionales no eran sometidos a consulta del pueblo, cuando las leyes nacionales destinadas a aplicarlos sí lo eran. Por ello era indispensable ampliar las competencias del pueblo en este sentido, reforzando la legitimidad democrática de la política exterior suiza. Además, tratar conjuntamente un acuerdo internacional y su reglamentación interna permite acelerar el procedimiento y hacerlo más transparente.

Cabe aclarar que, este referéndum siempre tiene efectos suspensivos, salvo el caso de las leyes urgentes que se aplican inmediatamente y, entonces, el voto popular lo que hace es abrogarlas. Con este mecanismo, siempre existe la posibilidad de que un grupo que no acuerda con un producto normativo, pida un referéndum contra la ley e imponga el voto popular poniendo en riesgo aquel. La “amenaza de referéndum” aparece, entonces, como una espada de Damocles sobre todo el proceso legislativo. Para impedir que se pueda sabotear con un referéndum un paquete de leyes coherentemente unidas por la tarea de los representantes, en Suiza desde el vamos, se piensa en esa posibilidad y por ello se les da intervención a los grupos *prima facie* interesados. Eso es llamado por los autores “democracia contractual o pactada”⁷⁹. Poco frecuente

⁷⁵ Artículo 141.1.a, Constitución de la Confederación Helvética.

⁷⁶ Artículo 141.1.b, Constitución de la Confederación Helvética.

⁷⁷ Artículo 141.1.c, Constitución de la Confederación Helvética.

⁷⁸ Artículo 141.1.d, Constitución de la Confederación Helvética.

⁷⁹ Kriesi, Hanspeter. Op. Cit., página 65.

anteriormente, a partir de los años setenta del siglo pasado aumenta el número de referenda facultativos a nivel federal y la importancia y/o controversia de los temas consultados; lo mismo ocurre en los niveles cantonal y local donde se da el 90 % de estos IDS. Este es un instrumento considerado tradicionalmente como de las fuerzas conservadoras. Normalmente pretende mantener el *statu quo* y hacer caer con el voto popular cualquier innovación “riesgosa”.

El referéndum abrogativo no tiene por efecto ratificar popularmente un proyecto de norma ya sancionado por el órgano competente pero aún sin vigencia, sino que procede “contra” normas jurídicas (leyes, decretos, resoluciones) ya en vigor para derogarlas total o parcialmente dentro de un plazo desde su promulgación. Desarrollaremos este instituto más adelante.

2.7. La opción.

A los referenda no binarios, esto es, que ofrecen más de dos alternativas al electorado, se los denomina opción. Normalmente son sólo consultivos y poco utilizados pues tienen la dificultad de que sus resultados son difíciles de interpretar⁸⁰. En un referéndum con tres opciones puede ocurrir que ninguna alcance la mayoría absoluta. Una solución posible cuando no hay grandes diferencias es optar por la mediana (de la que todos están más cerca).

En St. Maarten el 23 de Junio de 2000 se realizó un referéndum con cuatro opciones. En ese caso, si ninguna obtenía más del 50 % de los votos, debía realizarse otro a la semana siguiente para definir entre las dos opciones más votadas lo que resultó innecesario porque la Opción 3 (estado independiente dentro del Reino de Holanda) obtuvo el 68,9 % de los votos. Las otras alternativas eran: permanecer como parte de las Antillas Holandesas (Opción 1, 3,7 %); ser parte de unas Antillas Holandesas reestructuradas (Opción 2, 11,6 %) y estado independiente (Opción 4, 14,2 %)⁸¹

Este mecanismo se utilizó también el 30 de Agosto de 1925, en Chile, cuando se aprobó con el 93,9 % la Constitución de ese año, promovida por el Presidente Arturo Alessandri y que sería reemplazada recién en 1980 por el

⁸⁰ Hamon, Francis. Op. Cit., página 42.

⁸¹ <http://www.stmaarten-info.com>

régimen militar de Augusto Pinochet. Los votantes tuvieron tres opciones: una boleta roja (el proyecto que ganó), otra azul (proyecto elaborado por la minoría legislativa que obtuvo el 5 %) y otra blanca que implicaba el rechazo a ambas⁸².

Como veremos en el Capítulo IV, la limitación y/o veda del consumo de alcohol fue motivo frecuente de referenda en algunos países durante los primeros años del siglo XX, los que en Nueva Zelanda se perfilaron como opción. También en Finlandia se llevó a cabo un referéndum consultivo el 29 y 30 de Diciembre de 1931 que incluyó tres opciones: continuación de la prohibición de las bebidas alcohólicas; permisión de vinos y licores livianos; y abolición de la prohibición. Como el 70,5 % de los votantes optó por la tercera alternativa el Parlamento el 9 de Febrero de 1932 dictó la nueva ley de bebidas alcohólicas, que dio fin al prohibicionismo⁸³.

El referéndum francés del 21 de Octubre de 1945, que pedía al pueblo – como vimos en el capítulo anterior- escoger entre tres alternativas (retorno a la Constitución de 1875, Constituyente soberana y Constituyente con poderes limitados) fue un típico caso de opción⁸⁴. En Australia en 1977 se celebró un “plebiscito” (así se denomina en ese país a las consultas no vinculantes sobre cuestiones no constitucionales) sobre el himno nacional con características de “opción” ya que los votantes debían elegir entre cuatro alternativas dadas⁸⁵. También respondieron a estas características los referenda los de Camerún en 1961 y los de Puerto Rico de 1967, 1993 y 1998 sobre el *status* de la isla que veremos en el Capítulo IX.

2.8. Referéndum constitucional

Es el más extendido de los IDS siendo su uso aceptado pacíficamente⁸⁶ porque agrega un plus de legitimidad al sistema, permitiendo comprobar la adecuación de las decisiones de los poderes públicos con el sentir de la

⁸² <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/chile>

⁸³ Suksi, Markku. Op.Cit., página 130.

⁸⁴ Ferrando Badía, Juan. “Estudios de Ciencia Política”, Tecnos, Madrid, 1985, página 775.

⁸⁵ Ver Capítulo III.

⁸⁶ Pérez Royo, Javier. Op. Cit., página 391.

ciudadanía respecto a la normativa suprema. Sin embargo Loewenstein se preguntaba: "Puede el elector medio emitir realmente un juicio razonable sobre un documento tan complicado como es una moderna constitución o su criterio en el referéndum estará tan determinado emocionalmente que sea imposible una decisión auténtica de la voluntad?"⁸⁷.

Sin duda en el referéndum constitucional se concilian las democráticas nociones de soberanía popular y participación ciudadana con la noción conservadora de rigidez constitucional aunque por supuesto, no es garantía necesaria de estabilidad. La Constitución Francesa de 1875 que no fue sometida a referéndum (ni hacía mención alguna a los IDS) fue el texto supremo de más larga duración mientras que la llamada girondina de 1793 aprobada casi sin oposición no se aplicó nunca.

Cuando el procedimiento de reforma de la Constitución prevé un referéndum, éste tiene un carácter de "condición suspensiva" que no afecta su validez, pero sí condiciona su eficacia hasta que éste tiene lugar, si es obligatorio, y si es facultativo desde que hayan expirado los plazos pertinentes⁸⁸.

El referéndum constitucional es obligatorio según varios textos supremos⁸⁹. Por el contrario, está expresamente vedado por otros⁹⁰. Y algunas constituciones imponen el referéndum para su reforma sólo cuando se trata de modificar algunos de sus contenidos⁹¹. En otros textos supremos aparece el referéndum sobre la convocatoria a un órgano especial encargado de reformar la Constitución. Así, en Colombia, la competencia para reformar la Constitución

⁸⁷ Loewenstein, Karl. Op. Cit., página 181.

⁸⁸ De Vega, Pedro. "La reforma constitucional", Tecnos, Madrid, 1985, página 120.

⁸⁹ Constituciones de Antigua-Barbuda (Artículo 47.5.c), Congo (Artículo 178), Corea del Sur (Artículo 130.2), Egipto (Artículo 189), Filipinas (Artículo XVII), Ghana (Artículo 290.4 y 5), Guinea (Artículo 91), Irán (Artículo 177), Malawi (Artículo 197.1), Mali (Artículo 118), Mauritania (Artículo 99), Puerto Rico (Artículo VII, Sección 1), República Democrática del Congo (Artículo 3), Saint Vincent & Grenadines (Artículo 38.3.b), Sudáfrica (Artículo 73.6), Uganda (Artículo 259) y Venezuela (Artículo 344).

⁹⁰ Constituciones de Angola (Artículo 73.2), Haití (Artículo 284.2) y Portugal (Artículo 115) en todos los supuestos y cuando se trata de la reforma al Capítulo sobre los derechos individuales en Guatemala (Artículo 173).

⁹¹ Los derechos y libertades fundamentales en Polonia (Artículo 235.3) y Zambia (Artículo 79.3); el sistema republicano en Lituania (Artículo 148) y Letonia (Artículo 77); la independencia del país en Bahamas (Artículo 54.2.b.ii), Jamaica (Artículo 49.3.d.ii) y Moldavia (Artículo 142.1); el Preámbulo en Gabón (Artículo 18); la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado en Cuba (artículo 137) y las propias normas referidas a la reforma constitucional en Estonia (Artículo 162) y Malta (Sección 66.3).

es, en principio, del Congreso; pero a instancias de éste, se puede disponer que el pueblo en votación popular -por al menos 1/3 del padrón electoral- decida si se convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la ley determine⁹² elegida luego por el voto directo de los ciudadanos⁹³. De la misma forma, en Puerto Rico, la Asamblea Legislativa podrá, por 2/3 del número total de los miembros de cada cámara, consultar a los electores en referéndum si desean que se convoque a una Convención Constituyente para hacer una revisión de la Constitución⁹⁴. Análoga norma aparece en la Constitución filipina⁹⁵.

2.8.1. Obligatorio.

2.8.1.1. Según la Constitución irlandesa toda reforma a la misma deberá ser sometida a la decisión del pueblo a través de un referéndum de ratificación luego de ser adoptada por ambas Cámaras del Parlamento (*Oireachtas*). Una vez aprobada por el pueblo, será debidamente promulgada por el Presidente⁹⁶. Así, es que se ha recurrido al referéndum en más de una veintena de ocasiones en los últimos cincuenta años para temas harto diversos, algunos de los cuales (divorcio, aborto, pena de muerte) los analizamos en otros capítulos. Una de las cuestiones más espinosas hasta el presente ha sido la electoral que ha sido objeto varios referenda como veremos en el Capítulo IV. Otro tema de especial relevancia en Irlanda, el *status* de la Iglesia Católica, fue objeto de referéndum constitucional el 7 de Diciembre de 1972. En esa fecha los irlandeses aprobaron con el 84,4 % el proyecto que luego se sería la 5a. Enmienda por la que se suprimió la posición especial de la Iglesia Católica Apostólica y Romana y el reconocimiento de otras iglesias en el texto constitucional. Sólo subsiste la disposición que establece que "El Estado reconoce que se debe tributo de culto público a Dios todopoderoso, cuyo

⁹² Artículo 374, Constitución de Colombia.

⁹³ Artículo 376, Constitución de Colombia.

⁹⁴ Artículo VII, Sección 2. L, Constitución de Puerto Rico.

⁹⁵ Filipinas Artículo XVII, sección 3, Constitución de Filipinas.

⁹⁶ Artículos 46.2 y 46.5, Constitución de Irlanda.

nombre reverenciará, y respeta y honra la religión”⁹⁷. Todos los partidos apoyaron la propuesta; por su parte, la máxima autoridad católica de la isla, el Cardenal Conway, se había mostrado indiferente al respecto⁹⁸. El mismo día el pueblo apoyaba la modificación del Artículo 16.1.2 de la Constitución, bajando la edad de voto de 21 a 18 años, medida que había logrado el consenso de todos los partidos, en línea con una tendencia que se afirmaba en toda Europa. El 5 de Julio de 1979, además de aprobarse la representación de las Universidades en el Senado –lo que implicaba la reforma al Artículo 18 de la Constitución-, se aprobaba la modificación del Artículo 37, otorgándole a las decisiones de los funcionarios que intervienen en las adopciones autoridad judicial; siendo ésta la propuesta que menos debate ha generado en el país hasta el presente. El 28 de Noviembre de 1996 se aprobaba por amplísimo margen la Enmienda 16ª dificultando la libertad bajo fianza de los detenidos por graves crímenes. En 1992 la Suprema Corte ratificó⁹⁹ el principio constitucional de la absoluta confidencialidad de las reuniones del Gobierno. Habiendo consenso político general de que esto debía modificarse, el Parlamento aprobó la 17ª. Enmienda Constitucional que fue sometida a referéndum –y aprobada- el 30 de Octubre de 1997. En consecuencia, dicha confidencialidad está ahora limitada en interés de la administración de justicia y a pedido de un tribunal; y en virtud de un interés público superior a solicitud del Parlamento y para investigar un asunto de interés público¹⁰⁰. El 22 de Mayo de 1998 se aprobaron las modificaciones a los Artículos 2, 3 y 29 de la Constitución sobre igualdad de derechos en toda la Isla; el 11 de Junio de 1999 los irlandeses apoyaron la reforma del Artículo 28.A de la Constitución, otorgando autonomía a los municipios y el 8 de Junio de 2001, el mismo día que se rechazó el Tratado de Niza¹⁰¹ se aprobó la participación de Irlanda en la Corte Penal Internacional creada en 1998 para investigar y castigar crímenes de guerra y genocidios¹⁰².

⁹⁷ Rubio Llorente, Francisco y Daranás Peláez, Mariano. “Constituciones de los Estados de la Unión Europea”, Ariel, 1997, página 340.

⁹⁸ Gallagher, Michael. Op. Cit., página 187.

⁹⁹ Attorney General vs. Hamilton, 1993, 2 IR 250.

¹⁰⁰ James Casey. “Ireland”, European Review of Public Law, Vol 10, Nro. 4, London, 1998, página 1131.

¹⁰¹ Ver Capítulo VIII.

¹⁰² Ver Anexo V – 7.

2.8.1.2. También en Dinamarca el referéndum constitucional es obligatorio¹⁰³. La reforma constitucional es un procedimiento muy complicado que requiere primero que el Parlamento (*Folketing*) apruebe un proyecto de enmienda por simple mayoría; si el gobierno da trámite a la misma, se convoca a elecciones legislativas; el nuevo Parlamento debe aprobar nuevamente el proyecto sin reformas por simple mayoría; y finalmente debe convocarse a referéndum para que el pueblo exprese su opinión. Si tiene al menos el apoyo del 40 % (que antes de 1953 era 45 %) y el Rey la promulga, adquiere vigencia. Se da así una combinación de iniciativa legislativa con doble aprobación por Cámaras sucesivas, técnica que utilizaron las primeras constituciones francesas, la española de 1812 y las actuales escandinavas y del Benelux, más aprobación popular¹⁰⁴. Este tipo de referéndum es llamado por la doctrina danesa “referéndum positivo” y fue introducido por la Constitución de 1915. El 6 de Setiembre de 1920 y el 28 de Mayo de 1953 fueron aprobadas popularmente sendas reformas. En cambio, el 23 de Mayo de 1939, fracasó –por escasísimo margen- el intento de enmienda que pretendía introducir el unicameralismo -propuesto por socialdemócratas, radical-liberales y conservadores- como se ve en el cuadro siguiente. Desde 1953 ningún proyecto ha sido aprobado de esta manera¹⁰⁵

Referenda constitucionales en Dinamarca

Referenda	Habilitados	Participación	“SI” s/ votos	“NO” s/ votos	“SI” s/ habilitados
1920	1.291.745	49,6 %	96,9 %	3,1 %	47,6 %
1939	2.173.420	48,9 %	91,9 %	8,1 %	44,5 %
1953	2.585.800	59,1 %	78,8 %	21,2 %	45,8 %

Fuente: Svensson, Palle. “I Referéndum nells Política Danese” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e referéndum”, Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 146.

¹⁰³ Artículo 88, Constitución de Dinamarca.

¹⁰⁴ Rubio Llorente, Francisco y Daranás Peláez, Mariano. Op. Cit., página 150.

¹⁰⁵ Svensson, Palle. “I Referéndum nells Política Danese” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e referéndum”, Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 138.

2.8.1.3. En virtud de la Constitución suiza, serán obligatoriamente sometidas al voto del pueblo y de los cantones las revisiones constitucionales¹⁰⁶ decididas por el Parlamento; mientras que se someterán sólo al voto del pueblo la revisión total de la Constitución en caso de desacuerdo entre las dos Cámaras; y las iniciativas populares tendientes a la revisión total de la Constitución o aquellas concebidas en términos generales que tiendan a la revisión parcial de la Constitución y que hayan sido rechazadas por la Asamblea Federal¹⁰⁷. Cualquier reforma de la Constitución federal sólo entrará en vigencia luego de ser aceptada por el pueblo y por los cantones¹⁰⁸. Ampliaremos el tema de la iniciativa popular en Suiza más adelante.

2.8.1.4. En Uruguay la consulta al pueblo es obligatoria en materia de reforma de la Constitución tanto la promovida por iniciativa popular; o cuando el proyecto de reforma haya sido aprobado por una minoría parlamentaria de 2/5 - al menos- de los miembros de ambas Cámaras, o cuando el proyecto de reforma haya sido adoptado por mayoría absoluta de los miembros de una Convención Constituyente especial y también cuando la Constitución es reformada por leyes constitucionales aprobadas por 2/3 del total de ambas Cámaras en una misma legislatura. Todos estos casos son denominados por la Constitución como "ratificación plebiscitaria"¹⁰⁹ y se aplicó el 28 de Agosto de 1994 para el fracasado intento de mini-reforma constitucional que proponía cambiar la actual elección simultánea de Presidente, legisladores y cargos municipales de un mismo partido sin cortar boleta. Pero ese día también se consultaba la modificación constitucional sobre la seguridad social -posible privatización del sistema provisional- pregunta difícil en un país con 650.000 jubilados y pensionados. Por eso el "NO" llegó al 62,8 %: hubo mucho "voto castigo" a los políticos que mayoritariamente llamaban a votar por "SI". También se aplicó el 8 de Diciembre de 1996 cuando a instancias del Presidente Julio María Sanguinetti, se abolió la "ley de lemas"¹¹⁰.

¹⁰⁶ Artículo 140.1, Constitución de la Confederación Helvética.

¹⁰⁷ Artículo 140.2, Constitución de la Confederación Helvética.

¹⁰⁸ Artículos 140.1.a y 195, Constitución de la Confederación Helvética.

¹⁰⁹ Artículos 331.A., 331.B, 331.C y 331.D, Constitución de la R.O. del Uruguay.

¹¹⁰ Ver Capítulo IV.

2.8.1.5. En Australia un proyecto de revisión de la Constitución debe ser aprobado por la mayoría absoluta de ambas cámaras. Luego -no antes de los dos meses, pero tampoco después de los seis- debe ser sometida a la aprobación popular en cada estado. Pero, en caso de desacuerdo sobre un proyecto de reforma entre el Senado y la Cámara de Representantes y si, después de un lapso de tres meses la cámara de origen lo vuelve a aprobar con mayoría absoluta o sin las modificaciones de la cámara revisora y ésta lo vuelve a rechazar, el Gobernador General -en su calidad de representante del monarca británico- puede decidir de someter a referéndum el proyecto adoptado por la primera cámara en su segunda lectura. Si el proyecto es aprobado por el pueblo y en la mayoría de los Estados y Territorios por la mayoría del cuerpo electoral se presentará al Gobernador General para que reciba la sanción real¹¹¹ Además, toda reforma constitucional que implique la disminución de la representación de un estado federado en una u otra cámara del Parlamento federal, o el número mínimo de representantes de un estado en la Cámara de Representantes, o el incremento, disminución o cualquier alteración de los límites de un estado, será necesaria la aprobación del pueblo de ese estado¹¹².

Si el uso del referéndum constitucional australiano ha sido relativamente frecuente, en cambio, las respuestas positivas del electorado han sido pocas. Sólo ocho de los cuarenta y dos referenda propuestos en dieciocho ocasiones salieron adelante al haber logrado la "doble mayoría": la mayoría de los votantes y la mayoría de los votantes de la mayoría de los estados (cuatro sobre seis). Los votos de los residentes en el exterior, sólo cuentan para la primera mayoría. En cinco casos, las propuestas fueron aceptadas por los ciudadanos en general, pero no por la mayoría en la mayoría de los estados¹¹³. Así, desde su entrada en vigor el 1 de Enero de 1901, la Constitución australiana adoptada por el Parlamento de Westminster el 9 de Julio de 1900 ha sido modificada sólo en 1906, 1910, 1928, 1946, 1967 y 1977.

Ningún otro referéndum de todos los efectuados hasta hoy ha recibido más

¹¹¹ Capítulo VIII, Sección 128, párrafos 1 a 5, Constitución de Australia.

¹¹² Capítulo VIII, Sección 128, párrafo 6, Constitución de Australia.

¹¹³ Ver Anexo II – 2.

apoyo que el del 27 de Mayo de 1967 en el cual casi el 91 % votantes se pronunció a favor de eliminar de la Constitución las cláusulas que discriminaban a los aborígenes del país y a los isleños del Estrecho de Torres¹¹⁴ en concordancia con la actitud tomada por todos los partidos políticos y medios de comunicación al respecto. En 1999 se hicieron los dos últimos referenda en los que se consultó sobre la forma de gobierno¹¹⁵ y sobre la posibilidad de incluir un preámbulo en la Constitución¹¹⁶ que fue rechazado por el 61 %.

Pero el más controversial de todos fue ha sido el No. 24¹¹⁷. Una ley de 1950 definía a los comunistas como “persona que apoya o difunde objetivos, políticas, enseñanzas, principios o prácticas del comunismo según las teorías de Marx y Lenin”; declaraba ilegal al PC, lo disolvía y entregaba sus propiedades a un depositario judicial; y también prohibía elegir a un comunista para ocupar cargos en la dirección de una empresa vital para la seguridad y defensa de Australia. Esa ley fue cuestionada en la Corte y seis jueces votaron contra la ella; sólo su Presidente, Natham, votó a favor. La mayoría argumentó que debían tenerse en cuenta los reales peligros que existieran para la seguridad de la Nación según el momento y que es la Corte y no el Gobierno o el Parlamento quien debe juzgar la existencia del peligro y la necesidad de medidas para encararlo¹¹⁸. También los ciudadanos se rehusarían a ratificar por referéndum esa norma el 22 de Setiembre de 1951.

2.8.1.6. Las reformas a la Constitución japonesa deben ser aprobadas por el Parlamento con una mayoría de 2/3 de cada una de las Cámaras y posteriormente por la mayoría de los votos emitidos en un referéndum¹¹⁹. Recién después serán promulgadas por el Emperador en nombre del pueblo¹²⁰. Esta rigidez impuesta por los Estados Unidos después de la II Guerra, ha hecho que ninguna reforma constitucional haya tenido lugar en Japón desde

¹¹⁴ Secciones 51.XXVI y 127, Constitución de Australia.

¹¹⁵ Ver Capítulo IV.

¹¹⁶ Ver en Anexo II – 3 la boleta.

¹¹⁷ Ver Anexo II – 2.

¹¹⁸ Friedrich, Carl y Bowie, Robert. “Estudios sobre Federalismo”, Ed. Bibliográfica Argentina, Bs. As., 1958, página 698.

¹¹⁹ Artículo 96.1, Constitución de Japón.

¹²⁰ Artículo 96.2, Constitución de Japón.

1946¹²¹ Sin embargo, casi 2/3 de los japoneses (65 %) se manifiestan favorables a reformar el texto promulgado bajo la ocupación americana mientras el 52 % estima que esta Constitución le impide al país desarrollar un rol pleno en la escena internacional, según una encuesta de 2004 del periódico nipón más importante, el conservador y cercano al poder, Yomiuri Shimbun¹²².

2.8.2. Facultativo

2.8.2.1. En la Constitución francesa el referéndum constitucional es facultativo. Al respecto el Artículo 89 reza: "La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponderá tanto al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, como a los miembros del Parlamento. El proyecto (del Ejecutivo) o la proposición (del Legislativo) de reforma deberá ser votado por las dos Cámaras en términos idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum. No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado sólo si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos ..." Entonces, en materia de reforma constitucional, en la V República, el referéndum se previó como la regla y el procedimiento congresional como la excepción. Michel Debré calificó al referéndum como "la vía normal de revisión", aclarando que la forma de la mayoría calificada en el Parlamento era excepcional, cuando "la reforma es urgente" La virtud de este procedimiento reposa en el equilibrio y consenso que impone entre los poderes para que la reforma sea posible¹²³. Sin embargo esto se convirtió luego en letra muerta. En cuatro ocasiones, en vez de utilizarse el Artículo 89 como correspondía, de Gaulle apeló al Artículo 11 para superar la oposición del Parlamento: el 8 Enero 1961 sobre la organización de los poderes públicos en Argelia antes de la autodeterminación; el 8 de Abril de 1962 sobre los Acuerdos

¹²¹ Diemert, Stéphane. "Textes Constitutionnels sur le Référendum", P.U.F., Paris, 1993, página 121.

¹²² Le Monde, Paris, 2 de Abril de 2004.

¹²³ Verdier, Marie-France. Op. Cit., página 244.

de Evian, es decir, el reconocimiento de la independencia de Argelia y otorgamiento al Presidente de numerosos poderes legislativos por vía de decreto; el 28 Abril 1962 sobre la elección directa por sufragio universal del Presidente de la República y el 27 Abril 1969 sobre la creación de regiones y la reforma del Senado. Los dos primeros casos los tratamos en el Capítulo IX y los dos últimos en el Capítulo III, a donde remitimos.

Pero al haber declinado el Consejo Constitucional su competencia para decidir las reclamaciones sobre esta cuestión y afianzado la doctrina de la "no judiciabilidad" de las leyes aprobadas en referéndum (como veremos en el Capítulo V) podría afirmarse que se ha consagrado una "presunción de legalidad" inmovible sobre la utilización del Artículo 11 para reformar la Constitución. Sin embargo, luego todos los proyectos de reforma, tanto los que finalmente llegaron a buen término¹²⁴ como los que fracasaron se encauzaron por el Artículo 89, y más concretamente, casi siempre por la vía congresional (la vía teóricamente excepcional, sin consulta al pueblo). La excepción se produjo en 2000. El 12 de Julio de ese año el Presidente Chirac dictó el decreto por el cual decidía someter a referéndum el 24 de Setiembre el proyecto de ley aprobado en términos idénticos por el Senado y la Asamblea Nacional tendiente a reformar el Artículo 6 de la Constitución y cambiar así el mandato presidencial de siete años (instaurado en 1873) por un quinquenio. Esta fue, así, la primera vez en la historia de la V República que se apeló al Artículo 89 para una reforma constitucional. Como todos lo anunciaban la abstención fue altísima: 69,81 % superando incluso las cifras del precedente record, el referéndum sobre Nueva Caledonia de 1988 en el que estaba en juego el futuro de un remoto territorio¹²⁵. Lo curioso es que en este caso sólo el Partido Comunista y la extrema izquierda (L.C.R. y L.O.) que apenas sumaron el 10% de los votos en la anterior elección, habían llamado a la abstención por considerar que el referéndum era una "distracción de los problemas reales del país"¹²⁶. Chirac -que no necesitaba recurrir al referéndum pues esta reforma

¹²⁴ Ley 63-1327, Ley 74-904, Ley 76-527, Ley 92-554, Leyes 93-952 y 93-1236, Ley 95-880 –la más importante por su profundidad-, Ley 96-138, Ley 98-610, Leyes 99-49, 99-568 y 99-569, Ley 2000-964, Leyes 2003-267 y 2003-276, Leyes 2005-204 y 2005-205 y Leyes 2007-237, 2007-238 y 2007-239.

¹²⁵ Ver Capítulo IX.

¹²⁶ Le Monde, Paris, 26 de Agosto de 2002.

habría sido aprobada por el 94 % de la Asamblea y el 87 % en el Senado- dijo haber apelado a la consulta popular porque no deseaba una "democracia confiscada"¹²⁷ El quinquenio se aprobó por 7.407.993 votos contra 2.710.682¹²⁸ e insinuaba ser el umbral del fin de la "cohabitación" (lo que se confirmaría dos años más tarde) pues a partir de las elecciones de 2002 coincidirán los mandatos parlamentarios y presidencial.

2.8.2.2. En Italia se prevé el "referéndum confirmativo" de reforma de la Constitución y de las leyes constitucionales¹²⁹ las que se aprobarán por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas, con un intervalo no menor a tres meses y por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda votación (modelo atenuado del sistema de doble aprobación vigente en los países escandinavos y del Benelux y que tuvieron la Constitución de Cádiz y las primeras constituciones francesas; pero en este caso sin exigirse en el medio nueva elección parlamentaria). Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite 1/5 de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. No habrá lugar a referéndum si la ley hubiere sido aprobada en segunda votación en cada una de las Cámaras por una mayoría de 2/3 del total de los miembros, con lo cual es fácilmente evitable la consulta al pueblo. Esto está reglamentado por el Título I de la Ley del 25 de Mayo de 1970 y la recolección de firmas lleva el mismo procedimiento que para el referéndum abrogativo que veremos luego, pero en este caso no interviene la Corte Constitucional: después de los tres meses con que cuentan los promotores para recolectar las firmas, la Oficina Central del Referéndum de la Corte de Casación hace el control de las mismas. Si da por aprobada esta etapa, se lo comunica al Gobierno y al Presidente de la República para que en el término de dos meses, el primero fije por decreto en Consejo de Ministros la fecha del referéndum, el que será convocado por el segundo. La ley sólo es promulgada si obtiene la mayoría de los votos emitidos, sin ser necesaria una participación mínima. Este referéndum nunca fue utilizado hasta 2001 y luego

¹²⁷ El País, Madrid, 25 de Setiembre de 2000.

¹²⁸ <http://www.interieur.gouv.fr>

¹²⁹ Artículo 138, Constitución italiana.

en 2006 por la "devolution"¹³⁰.

2.8.2.3. El sistema político canadiense, de tradición británica, coloca a la noción de representación política en un lugar privilegiado. Por ello la experiencia de IDS en la vida política nacional canadiense ha sido bien limitada y la no obligatoriedad de la decisión popular ha favorecido el uso político de los resultados. Los tres referenda que tuvieron lugar a nivel nacional¹³¹ se destacaron por su índole excepcional, *ad hoc*. No fue sino el 23 de Junio de 1992 cuando el gobierno federal adoptó una norma permanente sobre las consultas directas. El Gobernador en Consejo de Ministros, si estima que el interés público justifica la consulta sobre una cuestión relativa a la Constitución Federal puede someterla a referéndum en todo el país o en una o varias provincias expresamente indicadas¹³². Aprobado por la Cámara de los Comunes, debe ser luego aprobado por el Senado¹³³ y la fecha fijada por el Gobernador en Consejo de Ministros¹³⁴.

Esta norma fue aplicada sólo en una oportunidad. En 1987 se celebró el Acuerdo del Lago Meech (Ontario) con el que se pretendía reformular el *status* de la provincia de Québec a la que desde 1867 se le reconoce un carácter distintivo. Básicamente se acordaba: el reconocimiento de Québec como una sociedad distinta; el reforzamiento de las competencias provinciales en materia de inmigración; la participación de Québec en el nombramiento de los jueces del Tribunal Superior canadiense; y el reconocimiento a Québec del poder de veto para la reforma de las instituciones federales y para la creación de nuevas provincias. Estos términos debían ser aprobados por unanimidad (Gobierno Federal más los diez gobiernos provinciales) en el plazo máximo de tres años. Diversas circunstancias políticas en varias provincias no lo hicieron posible aunque Québec había sido la primera en hacerlo el 3 de Junio de 1987 no obstante su tradición secesionista¹³⁵. El Partido Liberal en el poder en Québec y el Partido Quebecois aceptaron crear una comisión parlamentaria para

¹³⁰ Ver Capítulo VI.

¹³¹ Los dos primeros fueron los del 29 de Setiembre de 1898 sobre venta y consumo de alcohol y el del 27 de Abril de 1942 sobre servicio militar fuera de Canadá.

¹³² Artículo 3.1, Ley de Referéndum Constitucional.

¹³³ Artículo 5.8, Ley de Referéndum Constitucional.

¹³⁴ Artículo 6.3, Ley de Referéndum Constitucional.

¹³⁵ Ver Capítulo VI.

estudiar una salida: la Comisión Bélanger-Campeau presentó su informe en Marzo de 1991. La Asamblea dictó la Ley sobre el Proceso de Determinación del Futuro Político y Constitucional de Québec y en 1992 se firmó el Acuerdo de Charlottetown que volvió a reconocer que Québec constituye una "sociedad distinta" y le garantizó el 25 % de los escaños en la Cámara de los Comunes Federal y nueve en la Suprema Corte. Pero el pueblo canadiense rechazó la propuesta¹³⁶ en el referéndum del 26 de Octubre de 1992, donde se preguntó:

"¿Está de acuerdo con que la Constitución de Canadá sea renovada según las bases del Acuerdo del 28 de Agosto de 1992?"

Ello imposibilitó la concreción de una reforma constitucional fruto de un laborioso pacto entre el gobierno federal y los gobiernos locales. El rechazo se produjo fundamentalmente en Québec -por considerarlo insuficiente- y en el Oeste¹³⁷ -British Columbia, Alberta, Saskatchewan y Manitoba- donde el sentimiento anti-quebecois y anti-federal es más fuerte¹³⁸.

2.8.2.4. Según la Constitución chilena un proyecto de reforma que aprueben ambas Cámaras (con 2/3 o 3/5 dependiendo del Capítulo a modificar) pasará al Presidente de la República quien si rechazare totalmente el proyecto y las Cámaras insistieren con 2/3 de sus miembros, debería promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante "plebiscito". Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas no aprobasen dichas observaciones, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los 2/3 de sus miembros. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un "plebiscito", respecto de las cuestiones en

¹³⁶ Ver Anexo II – 4.

¹³⁷ Ver Anexo II – 5.

¹³⁸ Saiz Amaiz, Alejandro. "La reforma constitucional en Canadá", Revista Vasca de Administración Pública, Nro. 35, Enero-Abril 1993, Oñati, 1993, página 89.

desacuerdo¹³⁹

2.8.2.5. Para la revisión de la Constitución en Namibia se necesitan 2/3 de ambas Cámaras del Parlamento pero la ausencia de esta mayoría en la segunda Cámara puede ser compensada, a decisión del Presidente, por un referéndum que sólo será válido si el texto sometido al pueblo recibe el apoyo de 2/3 de los votantes, una exigencia pocas veces vista. Estas disposiciones no pueden ser, además, objeto de reforma. Pero el Capítulo relativo a los derechos humanos es mucho más rígido aún: no puede ser objeto de reforma si es para disminuir su contenido¹⁴⁰. Esta extrema rigidez fue impuesta por la O.N.U. para que esta nueva república, territorio antes sujeto al mandato sudafricano, accediese a la independencia.

2.8.3. Obligatorio o facultativo.

2.8.3.1. La Constitución española de 1978 consagra un modelo no muy común en el derecho comparado que ha sido tomado de los primeros textos constitucionales franceses de la época revolucionaria y de las constituciones españolas de 1812, 1869 y 1931. En el se distingue:

- El referéndum facultativo del Artículo 167.3 para el caso de su reforma parcial a instancia de una minoría parlamentaria (1/10 de los miembros de cualquiera de las Cámaras) con la idea de que el referéndum sea convocado sólo cuando es necesario y no cuando el texto constitucional haya sido adoptado por una mayoría cuantitativamente muy importante en las Cámaras y sin oposición significativa. Pero una vez hecha la opción de celebrar la consulta, su resultado tendrá sin duda carácter vinculante. La única reforma operada hasta el momento por imperio del Tratado de Maastricht¹⁴¹ no fue objeto de referéndum.
- El referéndum obligatorio del Artículo 168 para cuando se propusiere la reforma total de la Constitución -llamada "revisión"- o una parcial que afecte las "señas de identidad de la Constitución" (sus principios generales, los derechos

¹³⁹ Artículo 128, Constitución de Chile.

¹⁴⁰ Artículo 132, Constitución de Namibia.

¹⁴¹ Ver Capítulo VIII.

fundamentales y las libertades públicas, la Corona). En este caso se aprobará el principio por mayoría de 2/3 de cada Cámara y se disolverán las Cortes. Las nuevas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de 2/3 de ambas Cámaras y luego sometido a referéndum para su ratificación. El resultado del mismo (sin exigirse mayorías especiales) será obligatorio perfeccionándose con él el procedimiento constituyente derivado. Se trata, como se advierte, de una extraordinaria rigidez que dificultará muy fuertemente la revisión constitucional.

2.8.3.2. La Constitución austriaca también diferencia el referéndum (*Volksabstimmung*) obligatorio en los casos de reforma total de la Constitución y el facultativo para revisiones parciales, cuando así lo solicite 1/3 de los miembros del Consejo Nacional (*Nationalrat*) o del Consejo Federal (*Bundesrat*) una vez finalizada la tramitación legislativa, pero siempre antes que las promulgue el Presidente Federal¹⁴².

2.8.3.3. Por su parte, según la Constitución marroquí, los proyectos de revisión constitucional iniciados por la Cámara de Representantes son sometidos por decreto real (*dahir*) a referéndum¹⁴³. En cambio, cuando el proyecto ha sido iniciativa del Rey, éste puede someterlo directamente a referéndum¹⁴⁴. Esto último ocurrió en Mayo de 1980 para fijar la mayoría de edad real y la composición del Consejo de Regencia así como algunas reglas sobre el funcionamiento del Parlamento; en Agosto de 1984 para ratificar el tratado de unión con Libia; en Diciembre de 1989 para cambiar la fecha de las elecciones legislativas; y en Setiembre de 1992 para acentuar el carácter parlamentario del régimen y crear el Consejo Constitucional¹⁴⁵.

2.8.4. Supuestos dudosos.

¹⁴² Artículo 44.3, Constitución de Austria.

¹⁴³ Artículo 99, Constitución de Marruecos.

¹⁴⁴ Artículo 97, Constitución de Marruecos.

¹⁴⁵ Diemert, Stephane. Op. Cit., página 118.

2.8.4.1. Producto del Tratado de Unión Alemana, firmado en Berlín el 31 de Agosto de 1990, podría interpretarse que el Artículo 146 (del Capítulo XI de las Disposiciones Transitorias y Finales) permite un referéndum constitucional por cuanto estipula que la Ley Fundamental, que se aplicará a todo el pueblo alemán una vez consumadas la unidad y la libertad de Alemania, dejará de tener vigencia el día en que comience a regir una Constitución que haya sido “libremente aprobada por el pueblo alemán”. Sin embargo, esa consulta popular (*Volksbefragung*) nunca se hizo. En este sentido cabe recordar que el Tribunal Constitucional alemán ha considerado que los ciudadanos no tienen un derecho subjetivo al referéndum, equiparable en virtud del sistema representativo al derecho a las elecciones regulares a la cámara baja (*Bundestag*), sino solamente el derecho subjetivo a participar de un referéndum decidido por el Parlamento¹⁴⁶.

2.8.4.2. En el mismo sentido, a pesar que la Constitución brasileña no previó expresamente el referéndum constitucional, podría aceptarse que una interpretación sistemática de la Ley reglamentaria 9.709/98 que habilita el plebiscito y el referéndum para materias de “acentuada relevancia”¹⁴⁷ con el principio constitucional de soberanía popular, lo habilitarían en algunos supuestos, aquellos de repercusión colectiva, que afectan la vida de las personas, como la Enmienda Constitucional No. 41 del 19 de Diciembre de 2003, que alteró de manera importante el régimen de la previsión social en el Brasil¹⁴⁸.

2.9. Referéndum legislativo.

Al restarle competencia al órgano encargado primordialmente de legislar, el referéndum legislativo suscita una desconfianza mayor que el constitucional, ofrece más resistencia. Por ello, después de su auge en el período entre guerras, cuando “el proceso del poder se ha convertido –prescindiendo de las

¹⁴⁶ BverfGE 13,54 y BverfGE 49,15,

¹⁴⁷ Artículos 2§1º y 2§2º, Ley 9.709.

¹⁴⁸ Melo, Mónica de. Op. Cit., página 179

elecciones- en el monopolio de las oligarquías de los partidos que dominan el parlamento y el gobierno”¹⁴⁹ el referéndum legislativo va a aparecer poco en las constituciones post II Guerra y cuando lo haga, estará bastante restringido. Los Parlamentos, temerosos de ver recortado su poder y su prestigio, no lo verán en general con buenos ojos. Por eso no es extraño que ningún país prevea el referéndum legislativo obligatorio¹⁵⁰.

2.9.1. Totalmente extraño a la tradición francesa –salvedad hecha de la Constitución de 1793, nunca aplicada- el referéndum legislativo fue previsto en la Constitución en su versión de 1958, como ya vimos en el Capítulo I, en el Artículo 11 que decía que el Presidente, a propuesta del Gobierno, podía someter a referéndum cualquier proyecto de ley que versase sobre 1. La organización de los poderes públicos; 2. Cualquier acuerdo con la Comunidad o 3. La ratificación de un tratado susceptible de tener incidencia en el funcionamiento de las instituciones. El tercer inciso nunca fue objeto de discusión, mientras que el segundo con el acceso a la independencia de los Estados que en su momento constituían la Comunidad Francesa quedó, primero, vacío de contenido, y luego derogado por la Ley constitucional 95-880 del 4 de Agosto de 1995 que dio al Artículo 11 una nueva redacción: “El Presidente de la República a propuesta del Gobierno o a propuesta conjunta de las Cámaras, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos que la desarrollan, o encaminados a la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pueda afectar el funcionamiento de las instituciones”. La constitución francesa adoptó aquí una técnica que no es habitual en el derecho comparado para el referéndum legislativo: nombra los supuestos en que procede este IDS en lugar de admitirlo de manera general para todas las normas de adopción parlamentaria y excluirlo para materias concretas. Capitant hubiese preferido que dijese simplemente “todo proyecto de ley” sin restricción alguna¹⁵¹.

¹⁴⁹ Loewenstein, Kart. Op. Cit., página 331.

¹⁵⁰ Hamon, Francis. Op. Cit., página 67.

¹⁵¹ Capitant, René. Op. Cit., página 428.

Si bien en general, se mantiene el espíritu de 1958 de que este referéndum sea utilizado para resolver en momentos estratégicos cuestiones capitales, las de hoy día no son mayoritariamente institucionales sino económico–sociales y por ello se las recepta en la reforma extendiendo el campo de aplicación de esta norma¹⁵². “Proyecto de ley” significa un texto jurídico ya redactado, no la mera idea de una ley, ordinaria u orgánica. No es fácil determinar los límites de una fórmula tan imprecisa como la “organización de los poderes públicos”. Esta vaguedad permitió, como veremos en el capítulo siguiente, su utilización por de Gaulle con la intención de suplantar la autoridad de las Cámaras con invocaciones directas al electorado sobre cuestiones de carácter estrictamente constitucional¹⁵³. En cambio, siendo Presidente, Valéry Giscard d’Estaing se pronunció en contra de la utilización del Artículo 11 para la reforma de la Constitución¹⁵⁴. En el mismo sentido, el 12 de Julio de 1984 François Mitterrand, adoptando una acepción estrecha de la expresión, toma la iniciativa de una reforma constitucional tendiente a extender el campo de aplicación del referéndum del Artículo 11 “a las grandes cuestiones que conciernen a esos preciados e inalienables bienes que son las libertades públicas” a fin de poder consultar inmediatamente a los franceses, si fuese necesario, sobre un proyecto de enseñanza privada. Y si bien la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de reforma, la oposición en el Senado puso fin a este intento¹⁵⁵. Tal vez motivado en este fracaso es que, paradójicamente, en 1988, siendo candidato presidencial, en su “Carta a los franceses” admitió la utilización del Artículo 11 para el proceso de reforma constitucional, aunque “con precaución” no obstante que, tanto en 1962 como en 1969 había calificado al recurso de de Gaulle como “golpe de Estado permanente”¹⁵⁶. Por último, “la política económica o social de la Nación” engloba a aspectos tan diversos como salud, educación, seguridad social, urbanismo o tributos; y “los servicios públicos” a entes organizados jurídicamente de diferentes formas: desde S.N.C.F. (ferrocarriles) hasta Air France.

¹⁵² Hamon, Francis. Op. Cit., página 93.

¹⁵³ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 261.

¹⁵⁴ Verdier, Marie-France. Op. Cit., página 269.

¹⁵⁵ Damoux, Roland. “Les techniques de démocratie semi-directe sous la Ve. République” *Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l’Etranger*, Año 1995, página 429.

¹⁵⁶ Verdier, Marie-France. Op. Cit., página 269.

2.9.2. En Irlanda, cuando una ley es adoptada por la Cámara baja pero rechazada por la alta, la primera, para superar el veto de la segunda apela a este mecanismo. También el Presidente puede estimar que, por su importancia, una ley sancionada debe ser sometida a decisión popular, lo que deberá informar por escrito al Primer Ministro (*Taoiseach*) y a los presidentes de ambas Cámaras; en este caso, se difiere la promulgación del proyecto. En todos los casos, si el proyecto es rechazado por al menos 1/3 de los electores (sin importar las abstenciones) este no se considerará aprobado¹⁵⁷. Sin embargo, este tipo de referéndum jamás ha sido puesto en práctica. En Irlanda (con régimen semipresidencialista) los poderes del Presidente son muy débiles¹⁵⁸ por lo que tradicionalmente evita de tomar cualquier iniciativa que conllevaría el riesgo de un conflicto con la mayoría del *Dail*. La experiencia irlandesa es, en este sentido, semejante a la de Dinamarca: los mecanismos de contrapoder que se basan en la iniciativa de las minorías parlamentarias raramente llegan a darle la palabra al pueblo, sino mejor, a lograr consensos pluripartidistas¹⁵⁹

2.9.3. Precisamente el referéndum facultativo sobre leyes ordinarias es una de las instituciones más originales introducidas por la Constitución danesa de 1953 y está destinado a hacer de contrapeso a la mayoría parlamentaria en protección de las minorías en un sistema que acababa de suprimir la Cámara alta: las leyes aprobadas por el Parlamento pueden ser sometidas a "referéndum negativo" si así lo pide un tercio del *Folketing* en los tres días hábiles siguientes a la votación definitiva. El Parlamento puede retirar el proyecto pero si no lo hace, se celebrará el referéndum cuyos efectos serán normalmente suspensivos; aunque, en casos particularmente urgentes, la ley podría ser puesta en vigencia inmediatamente después de su aprobación parlamentaria. Pero, si finalmente el referéndum tiene lugar y resulta adverso a la ley (al menos el 30 % vota negativamente), ésta caducará definitivamente¹⁶⁰. Esto fue utilizado una sola vez en medio siglo, lo que demuestra su escasa

¹⁵⁷ Artículo 47, Constitución de Irlanda.

¹⁵⁸ Duverger, Maurice. "Jaque al rey", E.U.deB.A., 1981, página 57.

¹⁵⁹ Gallagher, Michael. Op. Cit., página 184.

¹⁶⁰ Artículos 42.1, 42.2 y 42.7, Constitución de Dinamarca.

importancia: el 25 de Junio de 1963 varias leyes que pretendían equilibrar el derecho de propiedad privada y las regulaciones estatales sobre la misma, sometidas a este tipo de consulta, fueron rechazadas popularmente, en todos los casos con más del 40 % de votos contrarios¹⁶¹.

2.9.4. Según la Constitución suiza serán obligatoriamente sometidos al voto del pueblo y de los cantones las leyes federales declaradas (por la mayoría de ambas Cámaras) urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sea igual o superior a un año; estas leyes deben ser sometidas al voto popular antes del plazo de un año a contar de su adopción por la Asamblea Federal¹⁶²; mientras, surten efectos siendo una suerte de poderes transitorios de crisis que incluso derogan parcialmente la Constitución¹⁶³

2.9.5. En Austria las leyes una vez sancionadas, antes de su promulgación por el Presidente Federal, pueden ser sometidas a referéndum (*Volksabstimmung*) si así lo acuerda el propio Consejo Nacional (*Nationalrat*) o lo pide la mayoría de sus miembros¹⁶⁴. En tanto que en Grecia el Presidente puede llamar a referéndum sobre leyes sancionadas que versen sobre materias sociales de gravedad, previa resolución adoptada por 3/5 del total de los diputados y a propuesta de los 2/5 de ellos¹⁶⁵.

2.9.6. Por el contrario, en España, el referéndum legislativo, en principio, está excluido de la Constitución. Alertados por la patológica experiencia que el antiguo régimen hiciera de los IDS, los políticos de la transición (con la solitaria y nada casual excepción de Alianza Popular y su líder, Manuel Fraga Iribarne) dejaron en claro su desconfianza en estos instrumentos como integradores o complementarios del sistema representativo; de ahí, su escueta recepción constitucional. No obstante, el referéndum consultivo del Artículo 92 podría hacer las veces, ya que al estar autorizado para “decisiones políticas de especial trascendencia” (la L.O.M.R., no explica el significado de tan vaga

¹⁶¹ Svensson, Palle. Op. Cit., página 146.

¹⁶² Artículos 140.1.c y 165, Constitución de la Confederación Helvética.

¹⁶³ Ver Anexos II – 6 y II – 7 para apreciar su práctica.

¹⁶⁴ Artículo 43, Constitución austriaca.

¹⁶⁵ Artículo 100.b, Constitución griega.

expresión, con lo cual el convocante goza de un amplio margen de libertad dentro de su ámbito de competencias) podrían consultarse decisiones básicas que luego se materializaran en el dictado de normas de naturaleza legislativa¹⁶⁶

2.9.7. En Brasil el referéndum legislativo se puede hacer sobre una materia de acentuada relevancia¹⁶⁷. En virtud de ello, en Julio de 2005 el Congreso federal aprobó por Decreto Legislativo 780/2005 la celebración de una consulta obligatoria sobre la Ley 10.826/2003 (de registro, tenencia y comercialización de armas de fuego y municiones y del Sistema Nacional de Armas –SiNArm-) que prohíbe la venta de armas de fuego y municiones en todo el territorio nacional, así como su tenencia y portación por los ciudadanos comunes. La decisión del legislador desató una gran controversia en un país en el cual, según cifras de la O.N.U., más de medio millón de personas murieron asesinadas entre 1979 y 2003¹⁶⁸. A favor, estaba el "Frente Brasil sem Armas" que apeló a las estadísticas y a la emoción para hacer una defensa del desarme fundada en la defensa de la vida y en contra de la violencia. En contra, el "Frente pelo Direito da Legítima Defesa" -que según la prensa recibió una donación de R\$ 2,5 millones de la industria del sector- argumentaba que nada cambiaría después de la consulta porque las armas que usan los delincuentes son ilegales¹⁶⁹. El 23 de Octubre de 2005, en la mayor consulta popular informatizada del mundo, poco más de ciento veintidós millones de brasileños debían responder:

"¿O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?"

¹⁶⁶ Pérez Sola, Nicolás. Op. Cit., página 28.

¹⁶⁷ Artículo 2º. § 2º, Ley 9.709 del 18 de Noviembre de 1998 reglamentaria de los incisos I, II y III del Artículo 14, Constitución brasileña.

¹⁶⁸ The New York Times, 7 de Julio de 2005.

¹⁶⁹ Folha de São Paulo, 24 de Octubre de 2005.

Las respuestas negativas triunfaron por 63,88 % de los votos¹⁷⁰ a pesar que, poco después, según una encuesta de Mori–Londres, el 94 % de los brasileños manifestaba temer ser herido o muerto por armas de fuego¹⁷¹.

2.9.8. La Constitución del Perú también habilita el referéndum legislativo¹⁷² al igual que la de Paraguay, donde podrá o no ser vinculante¹⁷³. En Costa Rica, desde 2000, también puede ser convocado por 2/3 de la Asamblea Legislativa o por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea¹⁷⁴. A su turno en Cuba la Asamblea Nacional del Poder Popular puede someter las leyes a referéndum cuando lo estime procedente en atención a la índole de la norma de que se trate¹⁷⁵.

2.10. Referéndum sobre instrumentos internacionales.

En varios textos constitucionales se prevé la consulta al pueblo sobre normas o actos vinculados a las relaciones internacionales del Estado¹⁷⁶

2.10.1. La Asamblea Federal suiza puede someter tratados internacionales a referéndum facultativo¹⁷⁷ en tanto que serán obligatoriamente sometidos al voto del pueblo y de los cantones la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supraestatales¹⁷⁸ siendo el Consejo Federal quien ordena la votación popular¹⁷⁹. También podrá el Parlamento sueco transferir la potestad decisoria a las C.E.E. siempre que éstas aseguren una protección de derechos y libertades equivalentes a la que ofrecen el Instrumento de Gobierno

¹⁷⁰ <http://www.tse.gov.br>

¹⁷¹ Clarín, Buenos Aires, 26 de Junio de 2006.

¹⁷² Artículo 32, Constitución del Perú.

¹⁷³ Artículo 121, Constitución de Paraguay.

¹⁷⁴ Artículo 105, Constitución de Costa Rica.

¹⁷⁵ Artículo 75.b, Constitución de Cuba.

¹⁷⁶ Constituciones de Benin (Artículo 58), Comores (Artículo 15), Croacia (Artículo 135), Chad (Artículo 82), Eslovaquia (Artículo 7), Macedonia (Artículo 120.3), Mali (Artículo 4) o Portugal (Artículo 115.2).

¹⁷⁷ Artículo 141.2, Constitución de la Confederación Helvética.

¹⁷⁸ Artículo 140.1.b, Constitución de la Confederación Helvética.

¹⁷⁹ Artículo 58, Ley Federal sobre Derechos Políticos del 17 de Diciembre de 1976 (texto según Ley Federal del 21 de Junio de 1996, en vigencia desde 1 de Abril de 1997).

Sueco y el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y que obtenga el voto favorable de $\frac{3}{4}$ partes, por lo menos, de los votantes. En otros casos, cuando los poderes se basen directamente en el Instrumento de Gobierno o tengan por objeto la asunción o la denuncia de tratados u obligaciones internacionales, podrán ser transferidos en medida limitada a una organización internacional para la cooperación pacífica a la que el Reino se haya adherido o vaya a adherirse o a un tribunal internacional, si obtiene el voto favorable de $\frac{5}{6}$, como mínimo, de los votantes y de $\frac{3}{4}$ partes, por lo menos, de los diputados¹⁸⁰.

2.10.2. Según la Constitución de Venezuela los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supraestatales, podrán ser sometidos a referéndum por iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros, de las $\frac{2}{3}$ partes de los integrantes de la Asamblea o por el 15 % de los electores¹⁸¹

Por su parte en El Salvador el único referéndum previsto es para “la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma de unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de esa unión se someterán a consulta popular”¹⁸².

2.10.3. El referéndum apareció en Tunisia de un modo “político” vinculado a las relaciones internacionales. El 12 de Enero de 1974 en Djerba se firma un acuerdo entre el Presidente Habib Bourguiba y su par libio, Mouamar El Gueddafi proclamando la República Árabe Islámica que debía, según sus propios términos, ser sometido a referéndum al mes siguiente, “sin recordar” el Jefe de Estado tunisio (así declaró más tarde) que en su país esa institución no estaba prevista en el texto constitucional. Para demostrar su buena fe envió a la Asamblea Nacional un proyecto de reforma al Artículo 2 de la Constitución que

¹⁸⁰ Artículo 5, Capítulo X, Constitución Sueca.

¹⁸¹ Artículo 73, segunda parte, Constitución de Venezuela.

¹⁸² Artículo 89, Constitución de El Salvador.

preveía incluir que los tratados concluidos a los efectos de la realización de la unidad del “Gran Maghreb” y que por su naturaleza implicasen una modificación a la Constitución, serían sometidos por el Presidente de la República a referéndum, después de que fuesen aprobados por la Cámara de Diputados. Pero este referéndum recién sería introducido con la reforma constitucional de 1976 de forma sumamente limitada. En primer lugar porque sólo puede versar sobre una cuestión que interese a la política exterior del país y, al aprobar el tratado, el pueblo le da autorización al Presidente de manifestar el consentimiento definitivo de la República para ligarse por las disposiciones del mismo. En segundo lugar, porque no puede tratarse de cualquier acuerdo internacional, sino sólo de los tendientes a la unidad del Maghreb. Y además, en tercer término, para poder ser sometido a referéndum el tratado debe importar una modificación a la Constitución, lo que hace que su práctica sea bien difícil, casi imposible. Además, a partir de la ley constitucional del 6 de Noviembre de 1995¹⁸³, el Presidente deberá someter obligatoriamente al Consejo Constitucional los tratados a los que se refiere el Artículo 2, antes de efectuarse la consulta al pueblo. Se trata, casi, de una norma constitucional de ciencia ficción¹⁸⁴.

2.11. Referéndum administrativo.

El referéndum sobre actos administrativos a escala nacional es una *rara avis*, salvo que se haga para resolver grandes cuestiones de principio¹⁸⁵. No obstante, en Brasil se lo contempla sobre una materia de acentuada relevancia¹⁸⁶.

2.12. Otros referenda.

¹⁸³ Artículo 73.c.

¹⁸⁴ Ben Achour, Rafâa. “Le Référendum en Tunisie”, en Rousillon, Henry (Director) “Référendum et Démocratie”, Université de Toulouse, 1999, página 133.

¹⁸⁵ Hamon, Francis. Op. Cit, página 22.

¹⁸⁶ Artículos 2º§1º y 2º§2º, Ley 9.709.

2.12.1. En Dinamarca la edad mínima para poder votar es fijada por ley pero la Constitución exige para modificarse, una nueva ley del Parlamento sometida a referéndum en el que los votos negativos no superen el 30 % del electorado. Este es el llamado "referéndum negativo"¹⁸⁷ celebrado el 28 de Mayo de 1953 cuando se bajó la edad de 25 a 23 años; el 30 de Mayo de 1961, a 21; el 21 de Setiembre de 1971, a 20; y el 19 de Setiembre de 1978 a 18 años, la edad más común en los países de Europa Occidental¹⁸⁸. También el 24 de Junio de 1969 cuando fracasó el intento de bajarla de 21 a 18¹⁸⁹.

2.12.2. El 11 de Octubre de 1968 militares nacionalistas bajo las órdenes del General Omar Torrijos hacen un golpe de Estado en Panamá contra el tercer gobierno de Arnulfo Arias Madrid que había asumido sólo diez días antes. Una vez en el poder, iniciarán una larga serie de conversaciones con Estados Unidos acerca del estratégico canal que comunica dos océanos que terminarán con el Tratado Torrijos-Carter del 7 de Setiembre de 1977 por el que se garantizaba, tal como ocurrió, la devolución del canal a los panameños el 31 de Diciembre de 1999. Ese cambio de *status*, aprobado por el Senado norteamericano fue luego sometido a referéndum en Panamá. El 23 de Octubre de 1997 se celebró dicha consulta; con una participación del 97 %, el "SI" obtuvo el 67,4 %¹⁹⁰.

Toda futura decisión al respecto, por mandato constitucional deberá ser aprobada por el pueblo: "Los tratados o convenios internacionales que celebre el órgano ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal a nivel del mar o de un tercer juegos de esclusas, deberán ser aprobados por el órgano Ejecutivo, y luego de su aprobación serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa. Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez sino cumple con los requisitos del inciso anterior. Esta disposición se aplicará también a cualquier contrato que celebre el Órgano Ejecutivo con alguna empresa o empresas particulares o pertenecientes a otro Estado o Estados, sobre la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de

¹⁸⁷ Artículo 29.2, Constitución de Dinamarca.

¹⁸⁸ Rubio Llorente, Francisco y Daranás Peláez, Mariano. Op. Cit., página 143.

¹⁸⁹ Svensson, Palle. Op. Cit., página 146.

¹⁹⁰ <http://www.mae.es/mae/textos/OID/monografias/panama>

esclusas”¹⁹¹.

Noventa y dos años después de su apertura, una de las obras más impresionantes de la ingeniería mundial necesita ser ampliada. Su sistema de esclusas resulta demasiado pequeño para los buques de carga más modernos. La Autoridad del Canal de Panamá (ACP), órgano con rango constitucional que administra la vía marítima, había advertido que la ruta se congestionaría en siete años si no se tomaban medidas. Así, el gobierno de Martín Torrijos (hijo de Omar) luego de dos años de estudios anunciaba el 24 de Abril de 2006 un plan de 5.250 millones de dólares, cuyo inicio está planeado para 2008 y su conclusión para 2014, para expandir -a través de una serie de canales, lagunas y esclusas- el paso entre los océanos Pacífico y Atlántico que duplicará su capacidad¹⁹². En el referéndum del 22 de Octubre, los panameños tendrían en sus manos una boleta única de votación¹⁹³ dividida por la mitad, con la opción “SI” a la izquierda sobre un fondo verde y “NO” a la derecha sobre un fondo rojo¹⁹⁴; en ambas opciones el texto de la pregunta era:

“¿Aprueba usted la propuesta de construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá?”

Con una baja participación, las respuestas afirmativas se impusieron holgadamente¹⁹⁵

3. La iniciativa popular.

El referéndum es un paso muy modesto hacia una ciudadanía plena si no se lo asocia a la iniciativa popular¹⁹⁶; pero combinado con ella se agiganta¹⁹⁷

¹⁹¹ Artículo 319, Constitución de Panamá.

¹⁹² El Siglo, Panamá, 22 de Octubre de 2006.

¹⁹³ Ver Anexo II – 8.

¹⁹⁴ Ver Anexo II – 9.

¹⁹⁵ Ver Anexo II – 10.

¹⁹⁶ Chantebout, Bernard. “Droit Constitutionnel et Science Politique”, Economica, Paris, 1978, página 228.

¹⁹⁷ Lijphart, Arend. Op. Cit., página 215.

La iniciativa popular es el instrumento más desarrollado de los IDS¹⁹⁸. Por ello Cadart dirá que la democracia semidirecta será integral o parcial en función del rol que tenga la iniciativa popular en el sistema¹⁹⁹.

Es "popular" en el sentido que es un IDS no promovido por el Gobierno, como habitualmente ocurre con el referéndum. En este mecanismo no participan los representantes o lo hacen sólo como órganos auxiliares. Y mientras el referéndum actúa como freno a las pretensiones expansivas de los poderes públicos -ratificando o no sus decisiones- la iniciativa popular funciona como acicate -que moviliza temas evitados por los representantes-²⁰⁰ enriqueciendo la agenda pública con nuevos conflictos²⁰¹. Metafóricamente, el referéndum sería un freno y la iniciativa popular un agujón²⁰². Como vimos en el Capítulo I, la iniciativa popular estuvo, a su modo, prevista en la Constitución francesa de 1793²⁰³. A su vez, la contempló por primera vez la Constitución de South Dakota en 1898 siendo el Estado de Oregon, en 1904, el que primero la puso en práctica. Sin embargo, un siglo después, mientras las instituciones del gobierno representativo suelen coexistir confortablemente con el referéndum, con la iniciativa popular -salvo el caso de Suiza- la convivencia es más dificultosa, llegando incluso el Consejo de Estado francés a decir que constituye un procedimiento "contrario a la tradición constitucional republicana"²⁰⁴. Es que ella hace perder el monopolio que habitualmente detentan los órganos públicos para decidir; con ella se abren las puertas del proceso de decisión a los ciudadanos.

Hay que admitir, sin embargo, que en Suiza las grandes corporaciones han sacado partido de ella y que si bien cualquiera puede en teoría desencadenar el proceso, cuanto más importante sea la organización promotora más posibilidades tiene la iniciativa de llegar a buen término y más posibilidades de que los órganos transen tratando de evitarla. En Estados Unidos ocurre algo semejante: existe toda una "industria especializada" en el tema y los

¹⁹⁸ Fabre, Michel-Henry. Op. Cit., 234.

¹⁹⁹ Cadart, Maurice. "Institutions politiques et droit constitutionnel", L.G.D.J., Paris, 1975, página 181.

²⁰⁰ de Vega, Pedro. "La reforma constitucional", Tecnos, Madrid, 1985, página 121.

²⁰¹ Colombo, Ariel H. Op. Cit., página 122.

²⁰² Hamon, Francis. Op. Cit., página 28.

²⁰³ Duguit, Léon. Op. Cit., página 149.

²⁰⁴ E.D.C.E. Nro. 45, página 140.

ciudadanos sólo suelen votar propuestas lanzadas por aquella²⁰⁵. En Italia también es necesaria una cuota de experticia de la que normalmente los ciudadanos aislados carecen; siendo no generalmente los grupos económicos los que cuentan con más ventajas, sino los partidos políticos o comités formados en torno a un personaje político. Pero, de todas formas, quien tiene siempre la última palabra es el pueblo al votar.

3.1. Procedimiento de la iniciativa popular.

Más allá de las peculiaridades propias de cada tipo de iniciativa popular²⁰⁶ (propositiva, de referéndum suspensivo –veto- o de referéndum abrogativo) en general, las iniciativas populares deben superar varias etapas:

3.1.1. Fase preliminar. Un comité promotor da a conocer la propuesta. Este comité (de al menos siete ciudadanos en Suiza o diez en Italia) es el interlocutor con los poderes públicos (el Ministerio del Interior en la República de Weimar, la Cancillería en Suiza, el General Attorney en los estados norteamericanos, la Oficina Central del Referéndum en Italia) que en algunos casos puede a la vez ejercer un control de legalidad o de constitucionalidad y bloquear la operación, aunque normalmente sólo se encarga de la publicación del proyecto en el Boletín Oficial y da las instrucciones para la recolección de las firmas. También es quien puede decidir retirar el proyecto o hacerle algunas modificaciones.

3.1.2. Fase de recolección de firmas. Lleva un período determinado de varias semanas o meses durante el cual los ciudadanos concurren a firmar a un organismo público especificado (en Weimar debían concurrir ante la Municipalidad a firmar en las listas confeccionadas por el Ministerio del Interior) con lo que se facilita el control de la identidad aunque reduce las posibilidades de éxito de la iniciativa; o, lo que es preferible, los promotores se encargan (en

²⁰⁵ Butler, David y Ranney, Austin. "Referendums around the world", Macmillan, London, 1994, página 245.

²⁰⁶ Ver Anexos II – 11 (para Suiza), II – 12 (para España), II – 13 (para Nueva Zelanda) y II – 14 (para British Columbia).

Italia, Suiza, Uruguay y los Estados Unidos) de juntar las firmas y luego los funcionarios públicos controlan a posteriori la identidad y capacidad de los firmantes. Sin embargo esta última variante puede derivar en la “profesionalización de la colecta”, como ha ocurrido en Estados Unidos donde existen agencias especializadas que se ocupan de esta tarea; en Europa, por el contrario no han tenido éxito²⁰⁷. Las planillas donde se firma deben tener ciertos recaudos para asegurar la veracidad de su contenido.

3.1.3. Número de firmas y plazo para su colecta. Es un asunto sensible, sobre todo en estados territorialmente grandes pues según sea su exigencia se puede afectar el objeto y sentido de este IDS. Si el número es bajo en relación a la población el riesgo es que se multipliquen las iniciativas y con ello se canse al electorado; a la inversa, si es muy alto, la iniciativa terminará siendo monopolio de los partidos políticos o grupos de presión. Puede exigirse una cifra absoluta (en Suiza e Italia) revisable en períodos más o menos largos, o un porcentaje (más usado en Estados Unidos) de los ciudadanos inscriptos o de los ciudadanos activos (que han participado de las últimas elecciones). En algunos casos se requiere además una representación geográfica para que las propuestas no se concentren en la ciudadanía de uno o pocos distritos. Puede diferenciarse, además, la exigencia numérica, según se trate de una iniciativa propositiva, de una de referéndum suspensivo o de una de referéndum abrogativo.

3.1.4. Fase de control. El órgano competente (la Cancillería Federal en Suiza, la Corte Electoral en Uruguay, la Corte de Casación en Italia) deberá fiscalizar si se ha logrado el número de firmas requeridas y la calidad de elector de los firmantes. Se podrá constatar además, su constitucionalidad (la Asamblea en Suiza, la Corte Constitucional en Italia y en Colombia) según veremos en el Capítulo V.

3.1.5. Fase de tratamiento parlamentario. Si se trata de una iniciativa popular propositiva formulada esta deberá ser objeto de análisis, discusión y,

²⁰⁷ Hamon, Francis. Op. Cit., página 33.

en su caso, adopción por el órgano competente. En el caso de ser no formulada, deberá además, dársele formato articulado. Los promotores pueden participar del debate. En Suiza puede ser retirada por el comité promotor antes de ser aprobada por la Asamblea. También se lo puede invitar a reformular la propuesta

3.1.6. Fase de la convocatoria. Una vez admitida la iniciativa popular para referéndum suspensivo o abrogativo y de rechazada la propositiva por el órgano encargado de dictar la norma, se convocará al pueblo para que se pronuncie al respecto en los plazos estipulados normativamente.

3.1.7. Fase de la votación. El día fijado para el comicio los ciudadanos habilitados concurren a las urnas a ejercer su derecho a pronunciarse a favor o en contra de las alternativas que le son propuestas.

3.1.8. Fase del escrutinio y proclamación de los resultados. Finalizado el acto comicial, se verificará cual propuesta ha resultado vencedora según las exigencias –si existiesen- de participación y número mínimo de votos, siendo en cada caso los efectos diversos según de trate de un tipo de iniciativa popular u otro.

3.2. Iniciativa popular propositiva.

Es la iniciativa popular propiamente dicha que consiste en una propuesta formal de un individuo, un grupo de ciudadanos o del electorado, de un texto normativo redactado o presentado en líneas generales, para que se someta a los electores en las urnas (directa) o sea aceptado por el órgano representativo competente (indirecta). La actividad del pueblo es, así, prelegislativa y prolegislativa.

La iniciativa puede ser “simple” o “no formulada” (o “moción” en la terminología suiza) cuando consiste en la mera indicación general del objeto y el sentido de la norma que se desea y “formulada” cuando consiste en un verdadero proyecto de ley articulado elaborado por los ciudadanos

peticionantes²⁰⁸.

Si el órgano respectivo dicta una norma realizando el objeto de la iniciativa popular, la cuestión normalmente queda resuelta (hay casos donde esa ley se somete a referéndum facultativo u obligatorio). Si, por el contrario, el órgano al cabo de un tiempo determinado ignora o rechaza la norma peticionada, o le introduce modificaciones sustanciales, la cuestión debe ser puesta a consideración del pueblo. De lo contrario sería un desgaste enorme de esfuerzos sin resultado alguno. Planteada como está la iniciativa popular en la Constitución argentina (como veremos en el Capítulo X) es un desmoralizador caso de mero ejercicio del derecho de peticionar. Si el pueblo se pronuncia a favor y se trata de una iniciativa popular no formulada, el órgano deberá dictar la norma respectiva conforme el deseo de los firmantes, pudiendo además presentar un proyecto alternativo (un “contraproyecto” en la terminología suiza) para que la ciudadanía bien informada decida por uno u otro. En el estado mexicano de Colima se llega al extremo de que la omisión de tratamiento de la iniciativa popular por parte del legislativo estadual será causa de responsabilidad oficial que se sustanciará de conformidad con la Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos²⁰⁹.

3.2.1. Constitucional.

Por su carácter archidemocrático es un instrumento muy poco frecuente en derecho comparado.

3.2.1.1. Suiza es una de las excepciones más importantes. Luego de ser practicada largamente en el ámbito cantonal, se introdujo en la Constitución federal, como dijimos en el Capítulo I, en 1891 con la idea de que el referéndum no era suficiente al ser un derecho puramente negativo²¹⁰.

La revisión total del texto supremo puede ser propuesta –además de por

²⁰⁸ Linares Quintana, Segundo V. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, página 200.

²⁰⁹ Artículos 14 y 24, Ley de Participación Ciudadana del 15 de Enero de 2000.

²¹⁰ Ver en Anexo II – 15 las iniciativas populares desarrolladas en Suiza.

una de las Cámaras o decidida por el Parlamento Federal²¹¹- por cien mil ciudadanos (antes de 1977 eran cincuenta mil) en ejercicio de los derechos políticos²¹². Luego el pueblo decidirá si debe tener lugar o no la revisión²¹³. Si la acepta, las Cámaras deberán ser renovadas²¹⁴ convirtiéndose así, en una virtual convención constituyente.

En cuanto a la reforma parcial de la Constitución también puede ser solicitada por cien mil ciudadanos²¹⁵ -o decidida por el Parlamento²¹⁶. Esta iniciativa popular puede asumir la forma de una propuesta concebida en términos generales o de un proyecto formulado²¹⁷. En el primer caso, la Asamblea Federal elaborará la propuesta de revisión parcial en el sentido de la iniciativa presentada, aunque a veces –ése es su inconveniente- no responda exactamente a la idea de los promotores, y la someterá al pueblo para que decida²¹⁸. Si la Asamblea rechazase la iniciativa, ésta deberá ser sometida obligatoriamente a referéndum popular²¹⁹. En caso de un proyecto formulado, será sometido al voto del pueblo y de los cantones, debiendo la Asamblea Federal recomendar su aprobación o rechazo pudiendo, en el último supuesto, proponer un contra proyecto²²⁰. Primitivamente el pueblo y los cantones votaban simultáneamente sobre la iniciativa y el contra proyecto pudiendo aprobar los dos a la vez. Pero también se podía indicar cual proyecto se prefería en caso de que los dos fuesen aceptados; pero si uno de los proyectos obtenía la mayoría entre los votantes y el otro la mayoría de los cantones, ninguno de ellos entraba en vigor²²¹. Un caso así, improbable pero no imposible, daba lugar a una respuesta contraria a la voluntad popular y por lo tanto, riesgosa.

Por ello desde el 5 de Abril de 1987 rige un nuevo procedimiento para las iniciativas populares acompañadas de un contra proyecto: la admisión del “doble SI” más una pregunta subsidiaria. La primera vez que se aplicó en el plano federal fue el 24 de Setiembre de 2000 para la llamada “iniciativa solar” y

²¹¹ Artículo 193.1, Constitución de la Confederación Helvética.

²¹² Artículo 138, Constitución de la Confederación Helvética.

²¹³ Artículo 193.2 y 140.2.a, Constitución de la Confederación Helvética.

²¹⁴ Artículo 192.3, Constitución de la Confederación Helvética.

²¹⁵ Artículo 139.1, Constitución de la Confederación Helvética.

²¹⁶ Artículo 194.1, Constitución de la Confederación Helvética.

²¹⁷ Artículo 139.2, Constitución de la Confederación Helvética.

²¹⁸ Artículo 139.4, Constitución de la Confederación Helvética.

²¹⁹ Artículo 140.2.b, Constitución de la Confederación Helvética.

²²⁰ Artículo 139.5, Constitución de la Confederación Helvética.

²²¹ Artículo 139.6, Constitución de la Confederación Helvética.

el contra proyecto del Parlamento. Funciona de la siguiente manera: cuando la Asamblea Federal elabora un contra proyecto, serán sometidas a los electores tres preguntas en la misma boleta. La primera pregunta permite a los ciudadanos decir si aceptan la iniciativa popular sobre "X" tema o prefieren mantener las normas en vigor. Quien acepta la iniciativa, debe votar "SI"; quien desea mantener las normas en vigor, debe votar "NO". La segunda pregunta permite a los ciudadanos decir si aceptan el contra proyecto de la Asamblea Federal o si prefieren mantener las normas en vigor. Quien acepta el contra proyecto, debe votar "SI"; quien desea mantener las normas en vigor, debe votar "NO". La tercera pregunta, subsidiaria, no tendrá efecto si el pueblo y los cantones a la vez sólo aceptan la iniciativa. El elector deberá indicar con una X cual de los textos, a su criterio, debe entrar en vigor, para el caso que tanto el pueblo como los cantones aprueben ambos, iniciativa y contra proyecto. En este supuesto, la tercera respuesta definirá la elección, entrando en vigor el texto que haya recibido más votos de los electores y de los cantones²²². Será necesaria la mayoría absoluta para cada una de las cuestiones separadamente y las cuestiones sin contestar no se tendrán en cuenta²²³.

La existencia de iniciativa popular exclusivamente en materia de reforma constitucional (y la consiguiente inexistencia de iniciativa legislativa) hasta 2003 ha sido muy criticada: muchas iniciativas han tratado sobre asuntos que debieran haber sido reglados no por la Ley Fundamental sino por disposiciones de inferior jerarquía, provocando, entonces, un incremento considerable del contenido del Capítulo I (Disposiciones Generales) de la Constitución, con normas que no siempre tienen, desde un punto de vista sustancial, esa naturaleza y que deberían ocupar un rango inferior²²⁴. Pero también es necesario aclarar que ni la Constitución ni la ley precisan que es lo que distingue una disposición constitucional de una legal ni que es lo que caracteriza "la materia constitucional". El Gobierno Federal ha aceptado este mecanismo y el Consejo Federal expresamente ha dicho que, si la Constitución

²²² Artículo 139.3.b, Constitución de la Confederación Helvética.

²²³ Artículo 76, Ley Federal sobre Derechos Políticos del 17 de Diciembre de 1976 (texto según Ley Federal del 21 de Junio de 1996, en vigencia desde 1 de Abril de 1997).

²²⁴ Ejemplo de ello son el Artículo 25 bis (protección de los animales), el Artículo 31.3 (administración de cafés y restaurantes), el Artículo 32 bis (fabricación, importación y venta de bebidas alcohólicas) o el Artículo 35 (prohibición de casas de juego) todos introducidos al texto supremo por esta vía.

puede ser revisada en cualquier momento, total o parcialmente²²⁵, no existe disposición alguna que establezca que es lo que puede o no puede ser objeto del texto constitucional y la Constitución no fija expresa ni tácitamente límites materiales para su revisión, sería falso sostener que sólo una disposición formulada de manera abstracta y general puede tener cabida en ella. No es lógicamente imposible que la Constitución regule un caso particular y, en definitiva, sólo el pueblo y -los cantones- son los capaces de decidir que se puede y que no se puede incluir en la Constitución. La doctrina apoya esta idea²²⁶ afirmando que por medio de la iniciativa el pueblo suizo puede gobernarse libremente en todos los terrenos: naturalizar extranjeros, contraer empréstitos, convertir la deuda estatal, concluir tratados, denunciarlos, declarar la guerra, hacer la paz, suprimir impuestos, casar una sentencia judicial, condenar a muerte a un individuo; en definitiva, tomar cualquier decisión con tal de que se la introduzca en la Constitución. El sentido último es permitirle al pueblo hacer prevalecer su voluntad soberana sobre la de sus representantes en caso de desacuerdo con su actuación u omisión.

A partir de la reforma de 2003, sólo los grandes principios del Estado se inscribirán en la Constitución. Pero la vitalidad de esta institución se puede apreciar en que hasta Diciembre de 2002 se presentaron al pueblo ciento treinta y nueve iniciativas populares para la revisión de la Constitución; algo así como 1,2 por año²²⁷. Sus promotores han sido tradicionalmente partidos de izquierda y más recientemente ONG's. Con la contrapropuesta el Parlamento en muchas ocasiones ha hecho -de alguna manera- concesiones, invitando de esa forma a los promotores a retirarla y dando ocasión para un importante debate público. Pero conseguir cien mil firmas y llevar adelante una campaña no es fácil. Por ello muchas veces se "neutralizan" desde los órganos del Poder estos intentos. Así, las iniciativas a nivel federal rara vez llegan a ser consultadas al pueblo y sólo un 10 % de ellas –en promedio- son finalmente aprobadas por el pueblo. Si bien es cierto que la mayoría de las propuestas de reforma constitucional han partido de iniciativa popular, también lo es que la mayoría de las reformas aprobadas han sido las propuestas por el Parlamento. Entonces, el mayor

²²⁵ Artículo 192.1, Constitución de la Confederación Helvética.

²²⁶ Darbellay, Jean. "Suisse. L'initiative populaire et les limites de la revision constitutionnelle", *Revue de Droit Public et de Science Politique en France et à l'Etranger*, Año 1963, página 718.

²²⁷ <http://www.admin.ch/ch/ff/pore/va>

efecto de la iniciativa popular es el que producen de manera indirecta: tanto por la contrapropuesta del Parlamento cuanto por la adopción directa de las medidas que se piden²²⁸. Además, el éxito o el fracaso de los IDS no debe ser evaluado sólo por sus resultados políticos concretos. Estos mecanismos ofrecen a la ciudadanía en general la enorme posibilidad de participar en el proceso de decisión normativo. La participación política es un derecho humano y el derecho humano a la codecisión política ciudadana va más allá de si los resultados satisfacen o no intereses particulares.

3.2.1.2. El otro caso paradigmático de iniciativa popular constitucional es del Uruguay en cuya Constitución la iniciativa popular también está prevista como uno de los procedimientos para dar inicio a su reforma exigiendo que un proyecto articulado sea promovido por al menos 10 % de los ciudadanos (porcentaje bien aceptable para una medida de tal magnitud) ante el Presidente de la Asamblea, debiendo luego las autoridades electorales certificar las firmas presentadas. Igual que en Suiza, la Asamblea puede presentar un contra proyecto que se someterá en la misma oportunidad (la elección más próxima) a la opinión del pueblo²²⁹. Esta normativa se ha puesto en práctica en varias ocasiones:

- 26 de Noviembre de 1989, cuando se logra (con un 81,8 % de apoyo) que se garantice el ajuste de las pensiones cada cuatro meses igual que ocurre con los sueldos de los empleados del Estado²³⁰.
- 27 de Noviembre de 1994, cuando fracasa destinar el 27 % del presupuesto a la educación pública (medida apoyada por sindicatos docentes y partidos de izquierda) pero se logra prohibir se incluyan en las leyes de presupuesto reformas a la seguridad social que impliquen recortes ocultos (medida impulsada por organizaciones de jubilados) retroactivamente a 1992 con lo que quedan derogadas algunas cláusulas sospechadas de los pliegos de privatización del Banco de Previsión Social (BPS), lo que implicó un gran éxito para los jubilados y pensionados que representan el 27 % de la ciudadanía.

²²⁸ Kriesi, Hanspeter. Op. Cit., página 75

²²⁹ Artículo 331.A, Constitución de la R.O. del Uruguay.

²³⁰ Ver boleta en Anexo II – 16.

- 31 de Octubre 1999 –el mismo día de la primera vuelta presidencial- cuando fracasan dos propuestas por no haber alcanzado el mínimo de apoyo del 50 %: la boleta blanca a favor de la independencia financiera del Poder Judicial que sustraía toda intervención del Poder Ejecutivo en la confección del presupuesto de la justicia (42,32 %) y la boleta rosada que pretendía regular la actividad de los directores de los entes autónomos y servicios descentralizados impidiéndoles acceder a un cargo político hasta cuatro años después de su cese (37,67 %)²³¹. El promotor de la segunda, candidato presidencial de Nuevo Espacio, el socialdemócrata Rafael Michelini (que obtuvo entre el 4 y 5 % de los votos) dijo que como ni los colorados ni el Frente Amplio apoyaron esta iniciativa, no apoyaría a ninguno de los dos para la segunda vuelta²³², en la que finalmente resultaría ganador Julio María Sanguinetti.

- 31 de Octubre de 2004, cuando con un masivo respaldo popular²³³ se logra incluir en la Constitución que el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales; que el servicio sanitario sea provisto en el futuro exclusivamente por “agentes estatales” y que prime el uso del recurso como bien social por sobre cualquier interés económico particular²³⁴.

La iniciativa popular constitucional también está contemplada en otras Constituciones que, al modo suizo, exigen una cifra absoluta de firmas para que proceda²³⁵; mientras, otros textos supremos imponen, como en Uruguay, un porcentaje de firmas en relación a los electores²³⁶. En la Constitución de Filipinas se establece el doble requisito de al menos 12 % del total de ciudadanos registrados y que cada distrito electoral esté representado por al menos 3 % de votantes²³⁷.

²³¹ Vargas, Carlos. “El plebiscito de Octubre”, Cuadernos de Marcha, Tercera Época, Año XIV, Nro. 152, Montevideo, Julio de 1999, página 55.

²³² El Observador, Montevideo, 1 de Noviembre de 1999.

²³³ Ver en Anexo II – 17 fotografía sobre junta de firmas en la vía pública.

²³⁴ Ver Capítulo IV.

²³⁵ Quinientas mil en Rumania (Artículo 146), trescientas mil en Lituania (Artículo 147), doscientas mil en Moldavia (Artículo 141.1), ciento cincuenta mil en Macedonia (Artículo 130), treinta mil en Paraguay (Artículo 289) y Eslovenia (Artículo 168), veinticinco mil en Luxemburgo (Artículo 114), diez mil en Liberia (Artículo 91), cinco mil en Guatemala (Artículo 277.d) y mil quinientos en Liechtenstein (Artículo 66)

²³⁶ 15 % en Venezuela (Artículo 342, 2º párrafo), 10 % en Letonia (Artículo 78), 5 % en Colombia (Artículo 155), Costa Rica (Artículo 195) y República Democrática del Congo (Artículo 261), 3 % en Perú (Artículo 206) y 1 % en Ecuador (Artículo 281).

²³⁷ Artículo XVII, sección 2, Constitución de Filipinas.

3.2.1.3. En España estuvo prevista en el Anteproyecto de Constitución, en cuyo Artículo 157 se facultaba a quinientos mil ciudadanos a presentar proyectos. Sin embargo se consideró "más que excesiva" esta modalidad de participación popular llegando incluso, incomprensiblemente, Gregorio Peces Barba, en nombre del grupo socialista, a justificar la negativa de iniciativa popular constituyente afirmando que este instrumento "no es ni tiende a favorecer la existencia de la democracia, sino, por el contrario, a causar graves dificultades a la democracia"²³⁸. También durante la transición polaca hacia la "instauración de un Estado democrático de Derecho" una ley del 25 de Marzo de 1994 reconoció a, al menos, quinientos mil ciudadanos el derecho de iniciativa popular constitucional, permitiéndose incluso a sus promotores participar en la labor de la Comisión Constitucional con voz aunque sin voto²³⁹. Y en la Constituyente brasileña de 1988 el entonces constituyente Luiz Inácio Lula da Silva presentó una propuesta de iniciativa popular constitucional a pedido de treinta mil ciudadanos que no fue acogida²⁴⁰.

3.2.2. Legislativa.

3.2.2.1. Como ya dijimos, hasta 2003 no existió en el ámbito federal suizo, la iniciativa popular legislativa, y todos los intentos que hubo para incorporarla hasta esa fecha fracasaron. Pero la reforma constitucional sometida a referéndum el 9 de Febrero de 2003 estableció dos innovaciones principales. Además de ampliar el campo de aplicación del referéndum facultativo en materia de derecho internacional –como ya vimos- creó un nuevo instrumento, la "iniciativa popular general" que permite a cien mil ciudadanos proponer modificaciones a una ley. El Parlamento las realizará y si no se respetase el contenido o los objetivos de la iniciativa, es posible recurrir al Tribunal Federal. Este instrumento (que ya había sido adoptado por seis cantones en 1977)

²³⁸ Constitución Española, T.P. Vol. II, página 3465.

²³⁹ Wyrzykowski, Miroslaw. "Las reformas constitucionales en Polonia", en Flores Juberías, Carlos (Director) "Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental", Centro de Estudios Constitucionales – Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Madrid – Valencia, 1997, página 85.

²⁴⁰ Melo, Mónica de. Op. Cit., página 89.

permite a los ciudadanos proponer proyectos concebidos en términos generales y también proponer la abrogación de leyes inútiles. Las modificaciones legislativas realizadas por el Parlamento, sólo serán sometidas a referéndum del pueblo si lo solicitan cincuenta mil ciudadanos²⁴¹.

3.2.2.1. La Constitución de Austria también prevé la iniciativa popular ("*Volksbegehren*") sobre una materia reservada a la ley, presentada por cien mil ciudadanos o por una sexta parte de los ciudadanos de tres Länder, la cual es elevada por la Junta Electoral Federal al Consejo Nacional²⁴². Según la ley reglamentaria del 10 de Julio de 1973 la iniciativa puede presentarse redactada como ley o como simple propuesta; las firmas son certificadas por el municipio en que la persona esta inscripta; el Ministerio del Interior es quien resuelve sobre la solicitud y la envía al Parlamento. Todo el procedimiento está exento de impuestos y el Tesoro Federal indemniza a los municipios los gastos que demande la realización de la iniciativa²⁴³.

3.2.2.2. En Liechtenstein, en cambio, es suficiente que la iniciativa sea suscripta por sólo mil ciudadanos²⁴⁴ y aunque el Príncipe tiene derecho de veto, sólo lo ha ejercido una vez, en 1961 sobre normas de caza, sobre un total de setenta y siete consultas que ha habido desde 1919. El 60 % han tenido resultado negativo, habiéndose rechazado propuestas tan disímiles como la obtención de los derechos políticos pasivos a los veintiún años en lugar de a los veinticuatro (2 de Marzo de 1919), un seguro de desempleo (2 de Noviembre de 1931), el equilibrio fiscal en las municipalidades (1 de Marzo de 1970), la construcción de una sala de conferencias (7 de Setiembre de 1980), o la exención del pago del seguro de salud los desocupados (31 de Enero de 1999). Por el contrario, han sido aprobados la abolición de los supermercados (22 de Agosto de 1937), la posibilidad del "Doble SI" al estilo suizo (13 de Setiembre de 1987) o el facilitamiento de la obtención de la ciudadanía (18 de Junio de 2000). El derecho de sufragio para las mujeres fue rechazado el 4 de Julio de 1968 y el 11 de Febrero de 1973; y recién fue aprobado con un pobre

²⁴¹ Artículo 139.a, Constitución de la Confederación Helvética.

²⁴² Artículo 41.2, Constitución de Austria.

²⁴³ Volksbegehrensgesetz BGBl 344.

²⁴⁴ Artículo 66, Constitución de Liechtenstein.

51,3 % el 1 de Junio de 1984²⁴⁵.

3.2.2.3. Según la Constitución italiana el pueblo puede ejercer la iniciativa de las leyes mediante la propuesta por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto redactado de forma articulada²⁴⁶. Este es un instrumento muy pobre porque una vez presentado el proyecto sufrirá todos los escollos del trámite legislativo, sin que nada asegure su efectiva consideración, ni siquiera su inclusión en un orden del día.

3.2.2.4. En una norma que parece reconocer como fuente a la Constitución de Italia²⁴⁷ -aunque con unas limitaciones objetivas que la italiana no tiene- la Constitución española prevé que una ley orgánica regule las formas de ejercicio y los requisitos de la iniciativa popular legislativa que exigirá no menos de quinientas mil firmas acreditadas y que no procederá en materias propias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional ni de gracia²⁴⁸. Debido a estas limitaciones es que, por ejemplo, en Febrero de 2002, la Fundación catalana Altarriba–Amigos de los Animales, no obstante haber reunido más de quinientas cincuenta mil firmas solicitando se modifique el Código Penal (una ley orgánica) y se castigue el maltrato a los animales con penas privativas de libertad, presenta su proyecto ante el Congreso de los Diputados sin aspirar a la categoría de iniciativa popular sino sólo como propuesta para que se equipare la legislación española a la del resto de los países de la U.E.²⁴⁹.

Habiendo cumplido los requisitos constitucionales y legales, igualmente fueron rechazadas por el Congreso en Diciembre de 1996 la iniciativa tendiente a garantizar un mínimo presupuestario a la Educación; en Diciembre de 1998, la iniciativa que proponía la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria, de los seis a los dieciséis años; en Noviembre de 1999 la iniciativa para la reducción de la jornada laboral a treinta y cinco horas semanales, sin disminución de salario; en Junio de 2002, la iniciativa que pretendía la venta de

²⁴⁵ <http://c2d.unige.ch>

²⁴⁶ Artículo 71, segundo párrafo, Constitución de Italia.

²⁴⁷ Rubio Llorente, Francisco y Daranás Peláez, Mariano. Op. Cit., página 173.

²⁴⁸ Artículo 87.3, Constitución española.

²⁴⁹ El País, Madrid, 11 de Febrero de 2002.

medicamentos exclusivamente en farmacias²⁵⁰; y en Febrero de 2007, la iniciativa de la ONG Foro de la Familia, que respaldada por un millón y medio de firmas proponía la modificación del Artículo 44 del Código Civil para especificar que "el hombre y la mujer tienen derecho a contraer el uno con la otra matrimonio conforme a las disposiciones de este Código" y a su vez, reformaba el Artículo 175.4 para determinar que "fuera de la adopción por el marido y la mujer, nadie puede ser adoptado por más de una persona", intentando de esta manera derogar el matrimonio homosexual vigente desde 2005²⁵¹

En Setiembre de 1994, la Asociación de Administradores de Fincas, que agrupa a más de quince mil profesionales de toda España, utilizó la iniciativa popular para modificar la Ley de Propiedad Horizontal en lo relativo a la reclamación de deudas comunitarias, un grave problema que afectaba a treinta millones de personas. El 27 de Marzo de 1996 la iniciativa era presentada con 832.000 firmas; y el 18 de Marzo de 1999 por primera y única vez desde la vigencia de la Constitución de 1978, el Parlamento español aprobaba una ley promovida por esta vía²⁵² al reformar y actualizar la Ley de Propiedad Horizontal de 1960, por unanimidad de todos los grupos políticos y con la aquiescencia clamorosa de la ciudadanía. Pero la alegría duraría poco. Apenas cinco meses después de su entrada en vigor, el Congreso aprobó la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil que (a partir de su vigencia el 8 de Enero de 2001) daría por tierra con la legislación modificada a través de iniciativa popular²⁵³.

3.2.2.5. La Constitución uruguaya en 1967 introdujo la iniciativa legislativa a nivel nacional. Este IDS, que nunca fue utilizado, se debe ejercer por al menos el 5 % de los inscriptos en el Registro Cívico "ante" el Poder Legislativo, por lo que no se limita a materias legislativas sino que se extiende a todas sus competencias constitucionales excepto en materia tributaria o cuando la iniciativa "sea privativa del Poder Ejecutivo"²⁵⁴.

²⁵⁰ El País, Madrid, 12 de Junio de 2002.

²⁵¹ El País, 28 de Febrero de 2007.

²⁵² Expte 120/000006/0000 de la V Legislatura.

²⁵³ Diario El Mundo, Madrid, 8 de Enero de 2001.

²⁵⁴ Artículo 79, Constitución de la R.O. del Uruguay.

3.2.2.5. En tanto, según la Constitución federal en Brasil la iniciativa popular puede ser ejercida ante la Cámara de Diputados, presentando un proyecto de ley suscripto, al menos, por el 1 % del padrón nacional, distribuido en al menos cinco estados, correspondiendo, al menos, el 0,3 % de los electores a cada uno de ellos²⁵⁵. No se fijan límites materiales y no podrá ser rechazada por vicios de forma, correspondiéndole a la Cámara corregir las eventuales impropiedades de técnica legislativa o vicios lingüísticos²⁵⁶

La dificultad en recolectar las firmas²⁵⁷ ha hecho que sea escasísima la presentación de proyectos de iniciativa popular. El primero –fracasado- en 1991 se refería a la creación de un Fondo Nacional de Vivienda Popular (FNMP, por sus siglas en portugués) y de un Consejo Nacional de Vivienda²⁵⁸. El segundo –y más famoso- fue presentado en 1993 y se transformó en Ley 8.930 en 1994 modificatoria de la Ley 8.072/90 sobre crímenes alevosos a partir del homicidio de una conocida actriz de telenovelas cometido por un compañero suyo. La más relevante, la Iniciativa Popular contra la Corrupción Electoral, promovida por la “Comissão Brasileira Justiça e Paz” y la “Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil” durante los años 1998 y 1999 que tendía a dar a la Justicia Electoral condiciones para combatir con más eficacia el delito de compraventa de votos, fue aprobada en el plazo record de treinta y cinco días por el Congreso Nacional y promulgada cinco días después por el Presidente de la República, convirtiéndose en Ley Nº 9.840. Suscripta por más de un millón de brasileños (sobre un padrón electoral nacional de 106.101.067 ciudadanos en 1998) fue presentada el 10 de Agosto de 2000, comenzó a tramitarse en la Cámara el 18 y fue aprobada por el Plenario el 21. A las tres horas ya se encontraba en el Senado, donde fue aprobada el 23 de Setiembre. El Presidente de la República la promulgó el 28 y se publicó en el Diario Oficial el 29, para tener vigencia en las elecciones del 1º de Octubre de 2.000. Sin duda, esa rapidez se debió a la fuerza en sí misma de la iniciativa además de la oportunidad de la propuesta que expresaba un gran anhelo nacional. Los promotores estuvieron presentes en todas las discusiones públicas y participaron, directamente o por teléfono, de las reuniones de trabajo realizadas

²⁵⁵ Artículo 61§2, Constitución de Brasil.

²⁵⁶ Artículo 13§2, Ley 9.709.

²⁵⁷ Ver Anexo II – 18.

²⁵⁸ Melo, Mónica de. Op. Cit., página 190.

en las sesiones de discusión parlamentaria²⁵⁹.

3.2.2.6. La Constitución de Cuba otorga la iniciativa de las leyes a diez mil ciudadanos²⁶⁰. Utilizando este medio, en un hecho sin precedentes, un grupo de disidentes cubanos encabezado por Osvaldo Payá, líder del Movimiento Cristiano de Liberación y ganador del premio Sakharov para la libertad de expresión del Parlamento Europeo en 2002, entregaba ese año a la Asamblea Nacional dos cajas con 11.020 firmas avalando una solicitud para que se consultase al pueblo si deseaba una reforma legal para garantizar la libertad de expresión y asociación, espacio para la empresa privada, libertad para los presos políticos, una nueva ley electoral (que cambia el sistema político unipartidista) y el llamado a elecciones libres. El gobierno de Fidel Castro, en principio, no hizo comentario alguno sobre el "Proyecto Varela" -denominado así en homenaje al religioso Félix Varela, uno de los promotores en el siglo XIX de la independencia cubana²⁶¹. De visita en la isla, el ex Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter aprovechó unos minutos en la televisión cubana para comentar la iniciativa, dándole un enorme espaldarazo: debido a la férrea censura del régimen, la mayoría de los cubanos no se había enterado de la misma²⁶². El régimen reaccionó haciendo del 15 al 19 de Junio en los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) de todo el país una colecta de firmas para un proyecto de reforma constitucional para subrayar el carácter socialista de la revolución²⁶³.

La Asamblea recibía el 20 de Junio las firmas de 8.188.198 ciudadanos (99,25 % del total) en apoyo del proyecto oficial. Participaron enfermos y ancianos de más de cien años, a los que se llevó a pie de cama las planillas de respaldo²⁶⁴. La campaña llegó al extremo de que un diario oficial informó que un haitiano de 122 años emigrado a la isla a principios del siglo XX pidió apoyar el documento²⁶⁵. El 26 la Asamblea trataba la ley de reforma constitucional que declara "irrevocable" el régimen socialista de la isla. El texto, que introduce

²⁵⁹ <http://www.cbjp.org.br>

²⁶⁰ Artículo 88.g, Constitución cubana.

²⁶¹ La Nación, Buenos Aires, 11 de Mayo de 2002.

²⁶² La Nación, Buenos Aires, 21 de Mayo de 2002.

²⁶³ El País, Madrid, 15 de Junio de 2002.

²⁶⁴ L'Express, Paris, 4 Julio de 2002.

²⁶⁵ El País, Madrid, 22 de Junio de 2002.

reformas a la Constitución vigente desde 1976, establece además que “el socialismo y el sistema político y social revolucionario” establecido “es irrevocable” y que Cuba “no volverá más al capitalismo”. También afirma que “la República de Cuba repudia y considera ilegales y nulos los tratados, pactos o concesiones concertados en condiciones de desigualdad que desconocen o disminuyen su soberanía y su integridad territorial”. Igualmente, dispone que “las relaciones económicas, diplomáticas y políticas con cualquier otro Estado no podrán ser jamás negociadas bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera”. Asimismo sostiene que la Constitución “sólo puede ser reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado en votación nominal por una mayoría no inferior a las 2/3 partes del número total de sus integrantes, excepto en lo que se refiere al sistema político, económico y social, cuyo carácter irrevocable establece”. “Si la reforma”, añade, “se refiere a las facultades de la Asamblea Nacional o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere además la ratificación por parte de los ciudadanos en referéndum” El proyecto -sometido a votación a viva voz de los quinientos cincuenta y nueve diputados participantes en la sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional a la que asistió Fidel Castro y la máxima dirección de su Gobierno- fue aprobado por unanimidad²⁶⁶. Por su parte, la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legales de la Asamblea Nacional terminó desechando oficialmente por improcedente el “Proyecto Varela” notificándoselo a sus promotores²⁶⁷.

3.2.2.7. La iniciativa popular legislativa también está contemplada en otras Constituciones que, al modo suizo, exigen una cifra absoluta de firmas para que proceda²⁶⁸; mientras que otros textos supremos imponen un porcentaje sobre los ciudadanos²⁶⁹. A su turno, la Constitución filipina vuelve a establecer el doble requisito: al menos 10 % del total de ciudadanos registrados y que

²⁶⁶ El País, Madrid, 28 de Junio de 2002.

²⁶⁷ The New York Times, 25 de Enero de 2003.

²⁶⁸ Doscientos cincuenta mil en Rumania (Artículo 73.1), cincuenta mil en Hungría (Artículo 28.D) y República Democrática del Congo (Artículo 88), treinta mil en Georgia (Artículo 67), quince mil en Burkina Faso (Artículo 18) y cinco mil en Eslovenia (Artículo 88).

²⁶⁹ 10 % en Letonia (Artículo 65), 5 % en Colombia (Artículo 159) y Costa Rica (Artículo 123), 0,3 % en Perú (Artículo 107), 0,25 % en Ecuador (Artículo 146) y 0,1 % en Venezuela (Artículo 204.7).

cada distrito electoral esté representado por al menos 3 % de votantes²⁷⁰ en tanto que la ucraniana estipula tres exigencias: no menos de tres millones de ciudadanos, que representen a la vez en total no menos de 2/3 de los *oblast* (distritos electorales) y cien mil firmas, al menos, en cada *oblast*²⁷¹. Por su parte, la Constitución paraguaya deja librado a la ley fijar el número de suscripciones para la iniciativa²⁷².

3.3. Iniciativa popular para referéndum abrogativo.

En este caso, la petición ciudadana, como ya indicamos, va contra una norma ya en vigor. Es una manifestación de voluntad negativa que tiene por fin y por efecto derogar una ley que ya existe y tiene efectos como tal. Montesquieu parece haberla valorado muy positivamente cuando decía: “La constitución de Roma y de Atenas eran muy sabias. Las decisiones del Senado sólo tenían vigor por un año; sólo confirmaban su vigencia a través de la voluntad popular”²⁷³.

Si bien el efecto del referéndum abrogativo es sólo derogar la ley y no da al legislador futuro indicaciones unívocas, el resultado derogatorio no coloca al legislador ante una página en blanco sobre la que disponer a su gusto. No obstante tener discrecionalidad, al representar el referéndum una expresión directa de la soberanía popular, la acción legislativa deberá moverse dentro del respeto a los criterios directivos que pueden extraerse del resultado del referéndum. Ante el éxito del mismo se producirá, como decimos, un vacío normativo. Por ello podría solicitarse a los promotores la presentación de un texto alternativo, pero no como obligación, pues si no se les estaría imponiendo la carga de presentar una iniciativa popular propositiva. Y, por otra parte, que pasaría si se aprueba abrogar la norma en cuestión y se rechaza el texto de reemplazo?. En definitiva, será el órgano representativo quien deberá legislar en el sentido querido por el pueblo.

²⁷⁰ Artículo VI, Sección 32, Constitución de Filipinas.

²⁷¹ Artículo 72, Constitución de Ucrania.

²⁷² Artículos 123 y 203, Constitución del Paraguay.

²⁷³ Montesquieu, -Charles de Secondat-. Op. Cit, 1ra. parte, Libro II, Capítulo II *in fine*.

3.3.1. Este instrumento, previsto en la Constitución italiana²⁷⁴ fue el único practicado hasta 2001 en esa república, único país de la Unión Europea que lo contempla, donde no sólo ha operado como abrogación popular completa -o casi- de una ley reciente (la consulta de 1974 sobre el divorcio es un caso típico de ello) sino también ha funcionado como un modo de intervención, de manera indirecta, en la agenda política (abrogación de algún artículo de una vieja ley) y como forma de modificar la legislación existente (abrogación de algún artículo de una ley reciente); es decir, también ha tenido una función propositiva²⁷⁵.

El referéndum para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley se celebra cuando lo solicitan (sin límite temporal) quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. Para que la ley sea abrogada debe participar la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y a su vez, la mayoría debe pronunciarse en ese sentido; la ley se salva entonces si más de un elector sobre dos se abstiene, sin importar la opinión emitida, como ocurría en la Constitución de Weimar. Si la participación popular fuese tan escasa como en Estados Unidos o en Suiza, este referéndum no tendría ningún sentido. Sería suficiente con que los partidarios de la ley llamasen a la abstención para que fracasase.

Como la aplicación de esta figura estaba subordinada al dictado de una ley y la mayoría de los parlamentarios eran reticentes a los IDS (la Democracia Cristiana, partido dominante en los primeros años de la República, temía del uso que la oposición, sobre todo el Partido Comunista pudiera hacer de estos instrumentos), el referéndum abrogativo por iniciativa popular no operó por más de dos décadas. Recién el 25 de Mayo de 1970 se sancionó la Ley Reglamentaria (*D'attuazione*) Nro. 352²⁷⁶ cuando la Democracia Cristiana decidió cambiar de táctica ante las circunstancias particulares que vivía el país: la prohibición del divorcio, tema que dividía a la sociedad italiana de fines de los sesenta. La jerarquía eclesiástica, los partidos de derecha y la D.C. se oponían; el centro y la izquierda lo apoyaban. Pero la D.C. estaba aliada a algunos grupos de centroizquierda en el Parlamento por carecer de mayoría

²⁷⁴ Artículo 75, Constitución de Italia.

²⁷⁵ Uleri, Pier Vincenzo. Op. Cit., página 397.

²⁷⁶ Actualizada por las Leyes 351 del 25 de Julio de 1975 y 199 del 22 de Mayo de 1978 y el Decreto-ley 264 del 1 de Julio de 1975.

propia, por ello no obstaculizó el dictado de una Ley de Divorcio²⁷⁷ con la esperanza de que el pueblo -eso indicaban las encuestas- terminara abrogándola²⁷⁸. Pero la ley fue confirmada popularmente en 1974.

Para algunos autores italianos, durante la década del setenta se habría producido la "edad de oro" de este instrumento por cuanto se habría dado plena expresión de los deseos de la sociedad civil contra el sistema de partidos; en cambio en los ochenta, los partidos se lo habrían apropiado²⁷⁹. A su turno, el Gobierno ha adoptado casi siempre una actitud de indiferencia o contraria al referéndum abrogativo y en ocasiones, cuando las propuestas fueron declaradas inadmisibles por la Corte Constitucional, podría decirse que ha operado, en algún sentido, la "mano invisible" del Gobierno²⁸⁰.

Desde el punto de vista cuantitativo a partir de la década del setenta del siglo XX, en ninguna otra democracia, dejando de lado Suiza, se ha dado una presión tan significativa del fenómeno de los IDS sobre el sistema decisonal partidocrático-parlamentario como en Italia, teniendo en cuenta tanto el número de iniciativas requeridas y los referenda finalmente llevados a cabo. Comparando con otras democracias que han hecho también un uso frecuente (Irlanda, Francia, Australia, Uruguay) en Italia se ha dado un número mayor en menor tiempo²⁸¹. Y si bien la participación en las consultas siempre ha sido muy inferior de la que se registra en las elecciones de representantes, de todas maneras, en Italia es la más alta entre las democracias en las que el voto no es obligatorio²⁸².

La pregunta que se hace a los ciudadanos siempre es:

²⁷⁷ Ley No. 898 del 1 de Diciembre de 1970.

²⁷⁸ Basile, Silvio. "Il referéndum nell'Italia liberale. Dibattiti ed esperienze" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 294

²⁷⁹ Uleri, Pier Vincenzo. Op. Cit., página 407.

²⁸⁰ Tempestini, Atilio. "Le forche caudine dei referéndum: la Corte Costituzionale" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 329.

²⁸¹ Uleri, Pier Vincenzo. Op. Cit., página 396.

²⁸² Ranney, Austin. "Nuove pratiche e vecchia teoria" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 37

“¿Está Ud. de acuerdo en abrogar la ley XXX?”

Los adversarios de la ley deben votar “SI” y los partidarios, “NO”. Este instrumento se puso en práctica en las siguientes ocasiones:

- 13 Mayo de 1974. El 59,1 % votó en contra de abrogar la ley de divorcio. Fue un rotundo fracaso de Amintore Fanfani, Secretario de la D. C., que promovió el referéndum con el ánimo de asestar duro golpe al P.C., y un traspie para la Iglesia Católica que exhortó a votar por el fin del divorcio “como deber de conciencia ineludible”.

- 12 Junio de 1978. Votó el 76,7 % contra la abrogación de la Ley Real de orden público de 1975 y el 56,3 % contra la abrogación de la ley de financiamiento estatal de los partidos políticos de 1974. Otras cuestiones también presentadas por el P.R. no fueron aceptadas por la Corte Constitucional por no encuadrarse en el Artículo 75. Apoyaban el “NO” la mayoría de los partidos tradicionales.

- 18 de Mayo de 1981. Se consultaron cinco cuestiones (aborto –una propuesta por los radicales y otra por el Movimiento pro Vida-, autorización para tenencia de armas otorgada por policía, reclusión perpetua, orden público y antiterrorismo) de las doce que se habían solicitado, casi todas por los radicales como en el caso anterior, y no se abrogó ninguna. Sólo votó el 76,6 % de los ciudadanos, tal vez por cansancio y también por la poca claridad de las preguntas.

- 10 de Junio de 1985. A instancias del P.C. y como acto de censura hacia la política del gobierno socialista de Bettino Craxi quien había prometido que en caso de ganar el “SI”, renunciaba “al minuto siguiente” se intentó abrogar –sin éxito- el Decreto del 14 de Febrero de 1984 sobre movilidad salarial que apoyaba la derecha.

- 9 de Noviembre de 1987. Con una abstención histórica (sólo participó el 65,2 %) y un porcentaje inusual de votos blancos y nulos (13 % de los votos emitidos) fracasaron todas las propuestas presentadas, aunque entre los votantes, todas triunfaron: el instado por el gobernante P.S.I. -responsabilidad civil de los jueces por error judicial (80,1 %) como los del P.R.–Verdes -comisión investigadora para delitos cometidos por ministros (85,1 %), localización de

centrales nucleares (80,6 %), organismo interministerial para determinar esa localización (79,7 %) y participación italiana en programas nucleares extranjeros (71,8 %).

- 4 de Junio de 1990. Otra vez la propuesta de radicales y verdes se respondió con una abstención del 56,5 %; por ello fue inútil el “SI” aplastante de los votantes para abrogar algunos artículos de la Ley 968 de 1977 con el objeto de prohibir la caza de algunas especies en todo el territorio nacional (92,1 %); los dos primeros incisos del Artículo 842 del Código Civil –en vigor desde 1942- que otorgaban permiso a los cazadores para traspasar la propiedad privada agrícola sin alambrar en persecución de una presa (92,2 %); y algunos artículos de la Ley 283 de 1962 que daba competencia al Ministerio de Sanidad para autorizar la cantidad de pesticidas usados en la agricultura alimentaria (93,4 %).

- 10 de Junio de 1991. Con 62,5 % de participación, triunfó con el 95,6 % la propuesta de reducir de cuatro a una la preferencia para modificar el orden de los candidatos establecido por los partidos en las listas para las elecciones de la Cámara de Diputados. Nunca un referéndum había provocado tanta diversidad de respuestas por parte de los partidos políticos italianos: algunos se declararon abiertamente a favor de la abrogación (los ex P.C.: P.D.S. y Rifondazione Comunista, P.R., M.S.I., P.L. y Verdes); otros, claramente en contra (P.S.D.), por la abstención (P.S.I., Lega Nord) o por la libertad de conciencia (D.C. –que ocultaba una gran diversidad interna-).

- 19 de Abril de 1993. Con una participación si precedentes (77,7 %) se aprobaron todas las propuestas: despenalización de la tenencia de droga en pequeñas cantidades (55,3 %); supresión del financiamiento estatal a los partidos políticos (90,3 %) ambos propuestos por un sector del PR; reforma del sistema electoral para senadores (82,7 %) propuesto por la ONG Corel; reforma al sistema de nombramiento de los directivos de la Caja Nacional de Ahorro (89,8 %) y disolución de los ministerios de Participación Estatal (90,1 %) propuestos por la ONG Corid; de Turismo (82,2 %) y de Agricultura (70,1 %) propuestos por diez Consejos Regionales; y sacarle a las comunas la responsabilidad en la protección ambiental (82,5 %) propuesto por la ONG Amigos de la Tierra. Algunos dicen que nace en Italia “la República de los

Ciudadanos”²⁸³.

- 11 de Junio de 1995. Sobre doce propuestas se rechazaron siete: limitar el número de televisoras en manos de agencias de publicidad; abolir de la interrupción de las emisiones televisivas con publicidad; revocar la posibilidad de ser propietario de mas de un canal de TV; permitir que cualquier grupo de trabajadores pueda tener tutela sindical sin tener que probar su grado de representatividad -propuesto por Rifondazione Comunista; abolir la competencia comunal en materia de comercio de bebidas alcohólicas, así como la de horarios de comercios minoristas; y revocar el sistema de doble vuelta en la elección de las comunas de más de 15.000 habitantes, propuesto por Lega Nord. Se aprobaron cinco: terminar con la imposibilidad de que ingresen capitales privados a la RAI, finalizar con la deducción automática de la cuota sindical del salario y restringir el arresto domiciliario de los mafiosos, propuestas por Lega Nord; liberar la representación sindical y abolir la potestad del Jefe de Gobierno de establecer cual entidad sindical es la más representativa en el empleo público, propuestas por Rifondazione Comunista. Las preguntas relativas a los medios estaban dirigidas fundamentalmente contra Silvio Berlusconi, pero la gente desconfió más del poder de los políticos que de los medios.

- 15 de Junio de 1997. Otras siete propuestas sobre los más diversos temas, poco atrayentes para los italianos, resultaron inválidas por no haber participado el mínimo del 50 % de los ciudadanos.

- 18 de Abril de 1999. Tampoco aquí se alcanzó la participación necesaria para abrogar que $\frac{1}{4}$ de las bancas parlamentarias sean cubiertas por el sistema proporcional.

- 21 de Mayo de 2000. Sólo quedaron siete de los veinte inicialmente propuestos (reforma al sistema electoral, legalización de ciertas drogas blandas, píldora del día después); pero todos terminaron invalidados por la pobre participación (32 %) a pesar de los esfuerzos de los políticos más conocidos para que los italianos -que parecen estar hartos de los referenda-

²⁸³ Guillaume-Hofnung, Michèle, Op. Cit., página 107.

acudiesen a votar²⁸⁴. Fue un duro golpe para los Democratici di Sinistra (D.S.), herederos de los comunistas, motor de L'Ulivo que gobernaba desde 1996.

- 15 y 16 de Junio de 2003. La Corte Constitucional declaró inadmisibles una consulta sobre la extensión de algunos derechos sindicales y otra sobre la abrogación de las normas relativas a la contribución estatal a las escuelas privadas. Dió vía libre en cambio a que se consultase sobre dos propuestas de Rifondazione Comunista, ambas con un texto casi kilométrico²⁸⁵. En la boleta celeste la pregunta fue: "*Quiere que se abroge el Art. 18.1, 18.2, 18.3 de la ley 300 del 20 de Mayo de 1970 "De la tutela de la libertad y dignidad del trabajador, de la libertad sindical y de la actividad sindical en el lugar de trabajo" modificada por la ley 108 del 11 de Mayo de 1990; el Art. 18.2 de la misma; el Art. 8 de la ley 604 del 15 de Julio de 1966 "De los despidos individuales"; y los Arts. 2.1 y 4.1 de la ley 108 del 11 de Mayo de 1990 "De los despidos individuales?"*" En definitiva se consultaba si el Artículo 18 de la ley laboral, que obliga a los empleadores a reincorporar a quien es despedido sin justa causa, debería extenderse a las empresas con menos de quince empleados que hasta ese momento están exentas, debiendo pagar sólo la indemnización correspondiente. Se trataba de una cuestión de principio para los sindicatos, en áspera relación con el gobierno de centro derecha que el año anterior había iniciado una reforma del rígido sistema laboral italiano. Los partidos y sindicatos que apoyaban sostenían que era necesario poner fin a esta "discriminación" en contra de los trabajadores de las pequeñas empresas²⁸⁶; entre los que estaban por la abstención había quienes querían eliminar este derecho totalmente y quienes querían mantener el *statu quo* pues su extensión pondría en riesgo a las empresas pequeñas. En la boleta rosa se preguntaba: "*Quiere que se abroge la servidumbre de electroducto establecida en el Art. 119 del texto único de las disposiciones sobre agua y energía eléctrica aprobado por decreto regio 1775 el 11 de Diciembre de 1933?"* Así, las compañías de energía eléctrica no tendrían más automáticamente el derecho de extender cables o poner antenas en propiedades privadas estando su propietario obligado a soportar esta

²⁸⁴ Ver Anexo II – 19.

²⁸⁵ Ver boletas en Anexo II – 20.

²⁸⁶ Ver Anexo II – 21.

servidumbre; los particulares y entes locales podrían oponerse o negociar con mayores facultades con las empresas de electricidad²⁸⁷. Finalmente todo quedó igual porque votó sólo el 25,74 %. Los italianos avalaban la política de flexibilización del Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, que llamó a la abstención, calificándola de un "comportamiento virtuoso"²⁸⁸ aunque entre los que votaron, el 75 % sufragó por el "SI" a la abrogación del artículo 18 del Estatuto de los Trabajadores. Esta fue, además, la primera ocasión en que votaron los italianos residentes en el exterior, más de cien mil de Argentina²⁸⁹ - 12 y 13 de Junio de 2005. Se consultó la abrogación de la ley de fecundación asistida, la más restrictiva de Europa²⁹⁰. Casi toda la oposición de centroizquierda y asociaciones de mujeres, médicos y científicos instaban a votar "SI" (a la abrogación). El Jefe de Gobierno, Silvio Berlusconi, se mantuvo al margen y su coalición dejó en libertad de acción a sus electores mientras la Iglesia Católica recomendaba a sus fieles no ir a votar como recurso para que la ley siguiese vigente. Y así ocurrió: tan sólo el 25,9 % sufragó con lo que el referéndum fracasaba²⁹¹

3.3.2. Este IDS es la figura estelar de la democracia semidirecta uruguaya. Calificado por la Constitución como "recurso"²⁹², procede "contra" normas jurídicas (leyes, decretos, resoluciones) ya en vigor para derogarlas total o parcialmente dentro del año de su promulgación. Tiene los mismos límites sustanciales que la iniciativa popular legislativa y le pertenece al 25 % de los electores (número tan alto que no se encuentra semejante en el derecho comparado). La Constitución de 1967 (que da origen a este instrumento en el Uruguay) preveía el dictado de una ley reglamentaria de este instituto, lo que ocurriría recién veinte años después. El 20 de Enero de 1989 se promulgó la Ley 16.017 que fue reformada en Junio de 2000 (Ley 17.244) previéndose a partir de entonces además de la "vía larga" (recoger las firmas del 25 % del padrón en el lapso de un año y acceder directamente al referéndum) la "vía

²⁸⁷ Ver Anexo II – 22.

²⁸⁸ La Repubblica, Roma, 24 de Mayo de 2003.

²⁸⁹ La Nación, Buenos Aires, 24 de Junio de 2003.

²⁹⁰ Ver Capítulo IV.

²⁹¹ <http://www.interno.it>

²⁹² Artículo 79, Constitución de la R.O. del Uruguay.

corta”: que la interposición del “recurso de referéndum” ante la Corte Electoral la pueda promover sólo el 2 % de los habilitados para votar dentro de los ciento cincuenta días (antes eran ciento ochenta) a partir de la promulgación de la ley objetada. Declarado procedente el “recurso” en el término de cuarenta y cinco días por la Corte Electoral, ésta convoca a la etapa de “adhesión”. Con esta “vía rápida” se facilita el procedimiento, pues ya no se requerirá al comienzo la recolección y verificación de tantas firmas; en la primera etapa un mínimo de voluntades es suficiente para impulsar el “recurso”. El acto comicial se celebrará en todo el país cuarenta y cinco días después en día domingo y en la boleta deberá leerse: *“El abajo firmante se presenta ante la Corte Electoral promoviendo la interposición de recurso de referéndum contra los Artículos de la Ley , sancionada el, promulgada el y publicada en el Diario Oficial N° con fecha, al amparo del Capítulo IV de la Ley 16.017, en la redacción dada por el Artículo 2º de la Ley 17.244”*. Si en una primera oportunidad (llamada “pre-referéndum”) no se alcanza el 25 % que exige la Constitución, se podrá hacer una segunda convocatoria. Si se alcanza, se realizará “el acto de expresión de voluntad popular”, dentro de los ciento veinte días de la proclamación de procedencia del recurso votando por “SI” (abrogación de la norma) o por “NO” (mantenimiento de la norma). La interposición del “recurso de referéndum” no tiene efectos suspensivos para la norma impugnada²⁹³.

No obstante sus dificultades este mecanismo ha sido utilizado para diversas cuestiones -cuyos aspectos de fondo analizamos en el Capítulo IV- en varias oportunidades:

- 16 de Abril de 1989. Para dejar sin efecto los Artículos 1 a 4 de la Ley 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. No se aplicó la ley por el principio de irretroactividad.
- 5 de Julio de 1992 (1º oportunidad) y 13 de Diciembre de 1992 (2º oportunidad). Contra la Ley 16.211 de Empresas Públicas.
- 8 de Marzo de 1998 (1º oportunidad) y 17 de Junio de 1998 (2º oportunidad). Contra la Ley 16.832 de Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional.

²⁹³ Artículos 30, 32, 34 y 37, Ley 16.017 según reforma de Ley 17.244.

- 20 de Setiembre de 1998 (1º oportunidad) y 8 de Enero de 1999 (2º oportunidad). Contra el Artículo 29 de la Ley 16.906 de Inversiones.
- 18 de Febrero de 2001. Contra trece artículos de la Ley 17.243 de Urgencia I²⁹⁴; primera ocasión que se aplica la "vía corta".
- 7 de Diciembre de 2003. Contra la Ley 17.448 que autorizaba a ANCAP a asociarse con empresas privadas y terminaba con el monopolio estatal para la importación de combustibles a partir de 2006 (por "vía larga").
- 19 de Abril de 2001. La Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional (integrada por el Encuentro Progresista y organizaciones sindicales) inició la recolección de firmas para convocar a referéndum contra los Artículos 612 y 613 de la Ley de Presupuesto sobre el sistema telefónico²⁹⁵. Se optó por la "vía larga", hubo recolección de firmas las que fueron llevadas a la Corte Electoral quien no llegó a pronunciarse porque el Congreso decidió derogar los cuestionados artículos.

3.3.3. Este IDS está también previsto por otros textos constitucionales. En el de Venezuela, que exige la firma de al menos el 10 % de los ciudadanos para abrogar total o parcialmente leyes y del 5 % para los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente siendo indispensable para la validez del referéndum abrogativo la concurrencia del 45 % de los habilitados²⁹⁶; en el de Colombia, que exige un 10 % al menos de firmas y que concurra la mitad más uno de los votantes a la consulta²⁹⁷; en el Costa Rica, que impone un mínimo de 5 %²⁹⁸; y en los de Eslovaquia y Albania que exigen un mínimo de avales de trescientos cincuenta mil²⁹⁹ y cincuenta mil³⁰⁰, respectivamente.

4. Revocatoria de mandatos (recall).

El término revocar tiene su origen en el latín "*revocare*" y hace referencia al

²⁹⁴ Ver Anexo II – 23.

²⁹⁵ Ver en Anexo II – 24 publicidad de los promotores.

²⁹⁶ Artículo 74, Constitución de Venezuela.

²⁹⁷ Artículo 170, Constitución de Colombia.

²⁹⁸ Artículo 105, Constitución de Costa Rica.

²⁹⁹ Artículos 93.2 y 95, Constitución de Eslovaquia.

³⁰⁰ Artículo 150.1, Constitución de Albania.

acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Según el diccionario de la Real Academia Española es "dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución". Por mandato entiende el mismo diccionario el "encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc."

4.1. En el ámbito constitucional la revocatoria de mandato constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un funcionario público con anterioridad a la expiración de su mandato, para el cual fue elegido. A partir de una petición popular, que debe reunir ciertos requisitos, se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo, antes del plazo determinado por la ley.

Hay quienes piensan que se trata de una variante invertida, inversa o negativa de la elección de representantes³⁰¹ y que como se consulta sobre una persona y no sobre un tema, el recall no es un IDS sino un procedimiento de la democracia representativa³⁰². Sin embargo recordemos como Rousseau advertía que en la democracia indirecta, los representantes una vez elegidos, no pueden ser controlados por los votantes: "Los ingleses se creen libres, pero se equivocan. Sólo son libres durante las elecciones al Parlamento; una vez que han sido elegidos los miembros del Parlamento, vuelven a caer en la esclavitud y se convierten en nada"³⁰³. Y en el siglo XXI, de manera casi universal, ese obstáculo sigue tan presente como siempre. "Al votar damos un mandato genérico no vinculante y no imperativo ... Elegimos paradójicamente a quienes debemos obedecer Se nos asigna el depósito en una urna, pero una vez que delegamos el poder los delegados no están más bajo nuestro control; y sólo pueden ser juzgados por sus pares por mecanismos más o menos complicados ..." ³⁰⁴. La revocatoria popular de mandato, es un IDS más conocido por su denominación inglesa de "recall", que intenta remediar este déficit de la democracia representativa.

³⁰¹ Trechsel, Alexander. "Parlons-nous vraiment de démocratie? Une approche théorique des naturalisations par vote populaire en Suisse", Centre d'Etudes et de Documentation sur la Démocratie Directe, Université de Genève, Genève, 2003, página 7.

³⁰² Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 19.

³⁰³ Rousseau, Jean Jacques. OP. Cit., página 118.

³⁰⁴ Pellet Lastra, Arturo. "El pequeño hombre de la democracia", E.D. 192, página 814.

4.2. La teoría clásica de la representación, se fundamenta en la premisa de que las elecciones periódicas y transparentes son suficiente garantía de que los funcionarios electos representarán responsablemente a los electores. Por ello no obstante que los Artículos de la Confederación otorgaban a las Legislaturas de los Estados la posibilidad de revocar en cualquier momento el mandato de un año a los delegados al Congreso (lo que expresamente se previó en la Constitución de Massachussets de 1780)³⁰⁵ y que los estados de Rhode Island y New York exigieron formalmente la inclusión de tal derecho al momento de ser consultados acerca de que reformas debían incluirse en la Constitución federal, los Padres de la Patria norteamericana que -como vimos en el Capítulo I- hicieron una opción exclusivamente a favor de la democracia representativa y mediatizada, veían en el recall una amenaza para ésta, que transformaría a los legisladores en individuos "sin una voluntad propia... y siempre serviles a los criterios de sus Estados"³⁰⁶. Para Hamilton, este instrumento promovería legisladores movidos sólo por los prejuicios de sus Estados, y no por el bien de la Unión. Así, hasta la Guerra Civil prevalecieron quienes argumentaban que no había necesidad de este instrumento de control ya que existían otros métodos para remover a los funcionarios que hubiesen abusado de la confianza pública -como el juicio político- y normas que permitían la remoción automática del cargo una vez obtenida una condena por felonía. También alegaban en contra de la revocatoria popular que destruiría el gobierno representativo ya que frenaría a los funcionarios enérgicos, desanimaría a las personas calificadas a postularse cargos públicos electivos, permitiría al partido político perdedor una segunda oportunidad de ganar, animaría el asedio frívolo de los funcionarios y permitiría removerlos por razones menores. Y por si todo ello fuera poco, además, se sostenía, se destruiría la independencia judicial.

4.3. Pero la corrupción gubernamental y la falta de representatividad de las legislaturas locales durante el período inmediatamente posterior a la guerra,

³⁰⁵ Krause, Martín y Molteni, Margarita (coordinadores) "Democracia Directa", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997, página 173.

³⁰⁶ Gargarella, Roberto. "Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo", Ciepp, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995, página 122.

como vimos en el Capítulo anterior, generaron varios movimientos de reforma, que, como los populistas y los progresistas, pretendían devolver a los ciudadanos el control del gobierno³⁰⁷. Los primeros –como vimos más arriba– lograron introducir la iniciativa popular en South Dakota en 1898 y los segundos el recall en 1902 en Los Ángeles, la primera entidad norteamericana en adoptar este mecanismo.

El reclamo por la revocatoria se hizo más intenso a partir de la pérdida de vigencia del tradicional principio de las elecciones anuales. Se aducía que si se prolongaban los mandatos más allá de un año, los electores debían tener alguna herramienta adicional para controlar a sus elegidos pues los mandatos prolongados podían llevar a que los representantes se desentendieran de sus representados y comenzaran a actuar con autonomía respecto de éstos. Adicionalmente, el recall presentaría ciertas ventajas: refuerza el control popular sobre el gobierno; permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales; reduce la alienación de los votantes; educa al electorado.

4.4. En la “belle époque” del constitucionalismo sería una vez más la vanguardista Constitución de Weimar la que se atrevería a más: incluiría el recall para el Presidente de la República, en una suerte de referéndum arbitral para dirimir conflictos entre éste y el Parlamento: “El cargo de Presidente del *Reich* dura siete años. Está permitida la reelección. Antes de que transcurra ese plazo puede el Presidente del *Reich* ser destituido por plebiscito a propuesta del *Reichstag*. Para decidir esto se requiere una mayoría de dos tercios del *Reichstag*. Si se logra, el Presidente del *Reich* debe abstenerse provisionalmente de ejercer su cargo. A la inversa, si el plebiscito es contrario a la destitución, se considera como nueva elección y trae como consecuencia la disolución del *Reichstag* ...”³⁰⁸.

Durante la II República Española, en el proceso constituyente de 1931 se debatió su inclusión sin finalmente llegar a ser incorporada al texto supremo.

Al respecto, Lenin decía que “la burguesía deliberadamente no otorgó el derecho de revocación, el derecho del control efectivo. Sin embargo en todos

³⁰⁷ Auer, Andreas. “Le referéndum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: Droit positif, histoire et fonctionnement”, *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, 1991, página 399.

³⁰⁸ Artículo 43, Constitución de Weimar.

los períodos revolucionarios de la historia, a través de todos los cambios constitucionales aparece como un hilo rojo el derecho de revocación". Y agregaba, en sintonía con Rousseau, que en la democracia parlamentaria "el pueblo tiene el derecho de votar una vez cada dos años" pero "carece del derecho democrático de destituir, de adoptar medidas eficaces para suspender esos mandatos. En cambio, en los países donde se conservaron las viejas tradiciones de la época revolucionaria" (y mencionaba los casos de Suiza y Estados Unidos a nivel local) "fue conservado también el derecho democrático de revocación"³⁰⁹ Tal vez por ello en las "democracias populares" el recall fue más conocido que los otros IDS. Así, la Constitución soviética de 1936 establecía que "Todo diputado tiene la obligación de rendir cuenta a los electores de su trabajo y del trabajo del Soviet de diputados de los trabajadores y puede ser revocado en todo momento por decisión de la mayoría de sus electores, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley"³¹⁰ y la Constitución de Rumania de 1965 preveía "Los electores gozarán del derecho de revocar en cualquier momento el mandato concedido al diputado según el mismo procedimiento por el que hubiere sido propuesto y elegido"³¹¹. En China, a diferencia de lo que ocurría en la U.R.S.S., sólo las asambleas populares de 1º y 2º nivel son elegidas directamente por los ciudadanos, en tanto que las de 3º nivel son nombradas mediante sufragio indirecto por las asambleas populares inmediatamente inferiores. Lo anterior ha implicado que, mientras la revocación de los diputados del 1º y 2º nivel puede efectuarse por los ciudadanos que los han elegido, la revocación de los de 3º nivel sólo puede realizarse por decisión de las "diversas unidades electorales" (Asambleas Populares)³¹².

4.5. Aquellos cuestionamientos "populistas" de hace más de un siglo tienen en la actualidad plena vigencia. En efecto, hoy presenciamos frecuentemente casos de mandatarios que, al día siguiente mismo de haber sido electos,

³⁰⁹ Lenin -Vladimir Ilich-. "Informe sobre el Derecho de Revocación en la Reunión del Comité Ejecutivo Central de Toda Rusia, 21 de Noviembre (4 de Diciembre) de 1917" en "Lenin. Obras Completas", Editorial Cartago, Buenos Aires, 1958, página 321.

³¹⁰ Artículo 142.

³¹¹ Artículo 25, párrafo 5.

³¹² Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 444.

anuncian –y concretan- medidas y planes de gobierno contradictorios con sus promesas pre-electorales. De allí que la revocatoria popular aparezca como un freno a un mal previsible, apelando a la razonable idea de que, aún luego de las elecciones, el pueblo siga siendo el depositario del poder.

4.6. Que el recall sea un proceso político y no judicial implica que no se aplican en él los derechos y garantías tradicionales que protegen a los acusados, ya que esta destitución no implica que el funcionario en cuestión esté acusado de haber cometido hechos delictivos, abuso de autoridad o violación de su juramento. De todas formas, y a los efectos de no caer en un abuso de este mecanismo, es habitual que se fijen pautas tales como:

- Un período del ejercicio de las funciones del representante en que puede ser / no puede ser aplicada la revocatoria.
- Una cantidad mínima de electores que adhiera a la solicitud de revocatoria.
- La fundamentación de la medida que se pretende tomar, acreditando fundamentalmente incumplimientos éticos y de sus compromisos electorales.
- La fiscalización de todo el proceso por organismos electorales independientes.
- El reemplazo realizado de conformidad al procedimiento para cubrir vacantes o acefalía.

4.7. Algunos autores rechazan el recall porque creen que el elector se guía más por la imagen que tiene del mandatario que por el caso mismo que motiva la consulta³¹³. A nuestro entender, la experiencia general observada –aunque escasa- parece confirmar sus ventajas. Aunque es difícil medir con exactitud, parece ser que la existencia de esta destitución estimula a los funcionarios públicos a ser más responsables con sus electores. La amenaza del uso del recall puede hacer reflexionar más a los funcionarios electos, sobre sus posiciones y conductas en determinados temas; y a la vez animar a los votantes a jugar un rol de supervisión mas activo en relación a sus representantes. Sin embargo, la institución del recall tiene actualmente una

³¹³ Manili, Pablo L. "La utilidad de los mecanismos de democracia semidirecta como mecanismos de control de los poderes del Estado", Revista Jurídica de Buenos Aires 1997, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, U.B.A. y La Ley, Buenos Aires, 1998, página 138.

incidencia mínima en los ordenamientos jurídicos de nivel estatal, encontrándose algo más presente en los ordenamientos infraestatales³¹⁴.

4.7.1. En África, sólo las Constituciones de Malawi y Nigeria prevén este mecanismo aunque de difícilísimo cumplimiento. Según la primera cualquier miembro de la Asamblea Nacional puede ser objeto de recall si al menos el 50 % del electorado desea contrastar ese cargo en nuevas elecciones³¹⁵. Según la segunda cualquier legislador federal puede ser revocado como tal si se presenta al Presidente de la Comisión Nacional Electoral Independiente una petición firmada por más de la mitad de los votantes del distrito electoral de ese legislador alegando su pérdida de confianza en ese representante y la petición es después sometida a referéndum dentro de los noventa días y aprobada por la mayoría simple de los electores de ese distrito electoral³¹⁶

4.7.2. En el continente asiático, destacamos que en la Constitución japonesa está previsto el recall para los jueces de la Corte Suprema, los que deberán recibir el apoyo popular en ocasión de la primera renovación general de la Cámara de Representantes que tenga lugar después de su nombramiento por el Gobierno. Un nuevo pronunciamiento popular será necesario cada diez años y si la respuesta de la mayoría de los electores es negativa, el magistrado en cuestión deberá dejar su función³¹⁷.

4.7.3. Según la Constitución colombiana todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político a través de distintas formas incluso de revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establezcan la misma Constitución y la ley³¹⁸. Sin embargo, en las dos ocasiones en que se intentó poner en marcha este mecanismo contra los legisladores (en el 2000 por el Presidente Andrés Pastrana y en 2002 por el Presidente Álvaro Uribe con su referéndum “contra la Corrupción y la Politiquería”) el Congreso colombiano amenazó con incluir en la ley la

³¹⁴ Ver Capítulo VII.

³¹⁵ Artículo 65.2.b, Constitución de Malawi.

³¹⁶ Artículo 69, Constitución de Nigeria.

³¹⁷ Artículo 79, Constitución de Japón.

³¹⁸ Artículos 40.2 y 40.3, Constitución de Colombia.

revocatoria para el Presidente de la República con lo que, en ambos casos, el Ejecutivo daría marcha atrás en su propuesta³¹⁹. A su vez, la Constitución peruana establece la participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados³²⁰ e integrantes del Ministerio Público³²¹. Para estos supuestos, según la Ley 26.300 -Reglamentaria de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos- es necesario que la revocatoria sea solicitada por más del 50 % de los electores de la jurisdicción correspondiente³²² lo que dificulta enormemente su viabilidad.

4.7.4. Islandia, Austria y Venezuela tienen en común algo que no es común hoy en día en el mundo: son los únicos tres Estados en que se puede revocar el mandato presidencial. A diferencia de Venezuela, el origen para la convocatoria en los dos países europeos es un voto de censura por parte del Poder Legislativo³²³. Eso ocasiona que la legitimidad del Presidente, que tanto en Austria como en Islandia es electo popularmente, sea dilucidada mediante recall. Otra diferencia es que en los casos europeos los parlamentos son los que llaman a la consulta; es decir, no existe colecta de firmas. Tras la formalización de la convocatoria, en ambos casos el Jefe de Estado queda suspendido en sus funciones hasta que se conozca el resultado. En Islandia el período presidencial es de cuatro años, mientras que en Austria es de seis años con posibilidad de reelección. La Constitución austriaca establece

³¹⁹ El Tiempo, Bogotá, 24 de Octubre de 2003.

³²⁰ Artículo 139.17, Constitución del Perú.

³²¹ Artículo 158, Constitución del Perú.

³²² Artículo 28, Ley 26.300.

³²³ "El Presidente puede ser removido de su cargo antes de que expire su mandato si ello es aprobado por la mayoría de los ciudadanos en un plebiscito convocado por resolución del Parlamento por 3/4 de sus miembros. El plebiscito tendrá lugar dentro de los dos meses de adoptada la resolución parlamentaria y hasta que no se conozcan los resultados de la decisión popular, el Presidente no podrá ejercer su cargo. Si el pueblo se manifiesta contra la decisión del Parlamento, éste será disuelto inmediatamente y se convocará a nuevas elecciones legislativas (Artículo 11, Constitución de Islandia). "Antes de que termine su mandato, podrá el Presidente Federal ser depuesto mediante referéndum, el cual deberá celebrarse cuando lo pida la Asamblea Federal. El Canciller Federal deberá convocar con este objeto a dicha Asamblea cuando el Consejo Nacional así lo haya aprobado. Para la resolución del Consejo Nacional se requerirá un quorum de, por lo menos, la mitad de sus miembros, y una mayoría favorable de 2/3 de los votos emitidos. Una vez adoptada la resolución de referencia por el Consejo Nacional, quedará el Presidente Federal inhabilitado para seguir desempeñando el cargo. El rechazo de la deposición en el referéndum surtirá el efecto de una nueva elección y llevará aparejada la disolución del Consejo Nacional. Tampoco en este supuesto podrá la duración total del mandato del Presidente Federal sobrepasar los doce años" (Artículo 60.6, Constitución de Austria).

adicionalmente que si el Presidente gana el recall se toma como una nueva elección y trae consigo la disolución del Parlamento; pero se aclara que el mandato del gobernante en todo caso no debe sobrepasar el equivalente a dos períodos constitucionales.

4.7.4.1. Estas "válvulas de escape para situaciones extremas"³²⁴ al igual que en la República de Weimar, en Austria y en Islandia jamás fueron usadas.

4.7.4.2. Por el contrario, a pesar de que en Venezuela no existe ninguna tradición en materia de IDS³²⁵ en este país del Caribe se daría la única experiencia histórica de recall a un Jefe de Estado. La relevancia de la cuestión amerita el estudio de este caso.

Luego de casi cuatro décadas de pacífica alternancia en el gobierno de socialdemócratas y democristianos, convocado el pueblo venezolano a definir quien accedería al poder al término del mandato de un ya anciano Rafael Caldera (COPEI) en Diciembre de 1998 el ex militar golpista Hugo Chávez (indultado en 1994 por Caldera por su levantamiento de Febrero de 1992) usufructuando el descrédito popular en los órganos representativos, pero sobre todo en los políticos tradicionales, y basándose en que las instituciones democráticas venezolanas son corruptas accedía con el 56 % de los votos a la presidencia de la República. Su lema era "Dios es el supremo comandante, seguido por Bolívar y luego por mí". Al jurar el cargo en Enero de 1999 lo hacía sobre la que llamó "una Constitución moribunda" (la de 1961) y el 2 de Febrero dictó el Decreto 3 mediante el cual convocaba a un referéndum para decidir si reemplazar o no ese texto supremo, lo que se efectuará el 25 de Abril luego de superadas varias impugnaciones judiciales a dicha convocatoria³²⁶. No obstante una abstención del 60,9 % en la primera experiencia de ese tipo en el país, los votantes apoyaron con un 87,9 % la convocatoria a una Constituyente³²⁷.

³²⁴ Suksi, Markku. "Rappresentanza e Referéndum in Scandinavia e il Caso della Finlandia" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e Referéndum", Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, página 126.

³²⁵ Combellas, Ricardo. "Historia del referendo", El Universal, Caracas, 25 de Noviembre de 2003.

³²⁶ <http://www.tsj.gov.ve>

³²⁷ Clarín, Buenos Aires, 26 de Abril de 1999.

El 25 de Julio de 1999 los venezolanos concurrían por segunda vez en el año a las urnas, esta vez, para elegir a los miembros de la Asamblea Constituyente (era la primera vez que esto ocurría en Venezuela) que redactaría el nuevo texto supremo que cambiaría el sistema jurídico-político de la República. El oficialista Polo Patriótico logró una amplia victoria con más del 93 % de los votos; de este modo Chávez tendría el control total de la Asamblea³²⁸ que se autoproclamó "Originaria y Soberana" y produjo como resultado la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ratificada el 15 de Diciembre por el pueblo en referéndum. Una de las innovaciones más sobresalientes de esa Constitución lo constituye la recepción del concepto de democracia participativa y, dentro de esto, resalta la posibilidad de revocar el mandato de todos los representantes. Así, se precisa que "Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referéndum un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato"³²⁹. El texto abunda luego de manera especial respecto de los diputados a la Asamblea Nacional al establecerles la explícita obligación de mantener una vinculación permanente con sus electores, atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados de su gestión y la de la Asamblea, amén de dar cuenta anual de su gestión ante los electores de la circunscripción por la cual fueron elegidos³³⁰.

³²⁸ Noticias, Buenos Aires, 7 de Agosto de 1999.

³²⁹ Artículo 72, Constitución de Venezuela.

³³⁰ Artículo 197, Constitución de Venezuela.

Su mandato es libre pero no incondicionado dada la organicidad de la relación con sus electores, y por ello el incumplimiento de sus obligaciones y compromisos programáticos acarrea la posibilidad de la revocación de su mandato por parte de sus electores³³¹

El 30 de Julio de 2000 Chávez ganaba las elecciones presidenciales por el 59 % convirtiéndose en el presidente más votado de la historia del país³³². Sin embargo antes de dos años, la prensa internacional titulaba: "La República Bolivariana ha muerto". El 11 de Abril de 2002 una rebelión cívico-castrense (que agrupaba a la Federación de Cámaras de Venezuela –Fedecámaras-, a los gerentes de la estatal Petróleos de Venezuela –PDVSA-, a los fragmentados partidos de oposición, a la Confederación de Trabajadores, al grueso de los medios de comunicación, a la Iglesia, a militares alzados, a los profesionales, a la clase media y alta en bloque, y también a algunos sectores populares) ponía fin a la presidencia de Hugo Chávez³³³. El Presidente fue depuesto y asumió el empresario Pedro Carmona. Pero dos días más tarde, frente a una importante rebelión popular callejera que dejaba como saldo diecisiete muertos, se produciría su salida y la vuelta de Chávez. Poco después a través de su programa semanal "Aló Presidente" expresaba su intención de llamar a un referéndum el año siguiente sobre su permanencia en el cargo³³⁴.

A su turno, la oposición especulando con que la situación económica restase apoyo popular a Chávez en una acción coordinada por el Partido Primero Justicia entregaba en el Consejo Nacional Electoral (CNE) más de dos millones de firmas para avalar un referéndum consultivo sobre la permanencia del Presidente con fundamento en que "Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referéndum consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral ...³³⁵. El gobierno

³³¹ Combellas, Ricardo. "Derecho Constitucional. Una Introducción al Estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", Mc Graw - Hill, Caracas, 2000, página 25.

³³² The New York Times, 31 de Julio de 2000.

³³³ El País, Madrid, 13 de Abril de 2002.

³³⁴ The New York Times, 29 de Abril de 2002.

³³⁵ Artículo 71, Constitución de Venezuela.

rechazaba la idea diciendo que la Constitución sólo prevé el referéndum revocatorio del mandato a partir de Agosto de 2003 cuando Chávez cumpla la mitad de su mandato de seis años. Avalaba esta postura una sentencia de la Sala Constitucional del 16 de Mayo de 2001 que sostenía que “según el régimen constitucional vigente, el período constitucional del presidente Hugo Chávez Frías concluye el 10 de Enero de 2007”. Otro fallo del 5 de Abril de 2001, precisaba que “el inicio del actual período del Presidente es la fecha de su toma de posesión, 19 de Agosto de 1999, y la duración es la de un período completo, es decir, por seis años (...) El próximo período constitucional comienza el 10 de Enero de 2007. Por eso el Presidente deberá continuar en sus funciones hasta ese día ya que, de otro modo, habría que enmendar la Constitución vigente desde 1999” Y una tercera sentencia indicaba que sólo el referendo revocatorio permitiría relevar de su cargo a un funcionario y precisa que en el caso del Presidente esta consulta procedería en Agosto del año 2003³³⁶.

Sin embargo el Consejo Nacional Electoral (CNE) por mayoría simple (tres de cinco votos) dijo que la pregunta propuesta para el referéndum consultivo³³⁷ era procedente igual que la solicitud del mismo aunque aclaraba que “el efecto que produciría la pregunta objeto de la consulta, no tiende a separar del ejercicio del cargo al presidente de la República, como podría ocurrir si se tratara de un referendo revocatorio (...) Obsérvese que la renuncia del Presidente no depende de la decisión del soberano, sino del libre albedrío del Presidente”³³⁸.

Al culminar la verificación cuantitativa, el CNE contabilizó 2.056.470 rúbricas respaldando la consulta y finalizada la verificación cualitativa de las firmas el CNE definía que el referendo consultivo se realizaría el 2 de Febrero de 2003. Después que el gobierno impugnara la legalidad de la decisión del CNE tomada con mayoría simple (tres votos) y que la Sala Constitucional del TSJ dijera que debía tomarse por mayoría calificada (cuatro votos) el CNE reconsideró su actuar y aprobó el 3 de Diciembre por cuatro votos (uno de los magistrados que no había votado antes, termina avalando la consulta) la

³³⁶ <http://www.tsj.gov.ve>

³³⁷ “¿Está usted de acuerdo con solicitar al presidente de la República, ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, que de manera inmediata renuncie voluntariamente a su cargo?”.

³³⁸ <http://www.cne.gov.ve>

realización del referendo consultivo³³⁹. Pero la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) decidió el 22 de Enero suspender los efectos de la resolución del CNE del 3 de Diciembre y la Sala Constitucional a través de dos sentencias, declaró que la pregunta del referendo consultivo constituía “un fraude a la Constitución” pues los resultados del mismo “no son vinculantes” y por tanto mal podrían ocasionar la renuncia del Presidente Chávez o de cualquier otro mandatario electo por el pueblo. Dicho fraude tiene lugar cuando la oposición, dice, “pretende revocar el mandato al Jefe de Estado, por medio de un referendo revocatorio encubierto como referendo consultivo, a fin de evadir los requisitos y condiciones establecidas en el Artículo 72 del texto fundamental” Una consulta como la referida, agregaba, “conculcaría el derecho al sufragio de los electores que concurrieron a los comicios para elegir al primer mandatario, y el derecho de éstos a que se respete el resultado de la elección, en los términos constitucionalmente establecidos para la duración del mandato”³⁴⁰

Vencida en su primer intento, la oposición venezolana daría un nuevo paso en su afán por destituir a Chávez. Nucleada en la “Coordinadora Democrática” lanzó una recolección masiva de firmas a favor de una enmienda constitucional para reducir el mandato presidencial de seis a cuatro años y lograr una convocatoria a elecciones. El evento apodado “El Firmazo”, se concretó en un día símbolo: el 2 de Febrero que además de cumplirse un aniversario más de la asunción de Chávez, hubiese sido la fecha de celebración del fracasado referendo consultivo³⁴¹. A partir de un recurso de interpretación interpuesto por el oficialismo la Sala Constitucional dejó en claro que “el Artículo 72 de la Constitución nada menciona sobre el momento en el cual puede iniciarse la recolección de las firmas”, aunque aclaró que “lógicamente” la oportunidad para efectuar la recolección “debe preceder a la solicitud” que debe formalizarse ante el Poder Electoral³⁴². “El Firmazo” obtenía veintisiete millones de firmas: los organizadores lo llamaron “El Exitazo”³⁴³. Ante esta realidad, delegados del Gobierno y la oposición en una mesa de negociación internacional que

³³⁹ Resolución CNE No. 021203-457.

³⁴⁰ <http://www.tsj.gov.ve>

³⁴¹ Clarín, Buenos Aires, 3 de Febrero de 2003.

³⁴² <http://www.tsj.gov.ve>

³⁴³ El Universal, Caracas, 20 de Febrero de 2003.

integraron el Secretario General de la O.E.A., el Centro Carter, el P.N.U.D. y el Grupo de Países Amigos de Venezuela (Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal) se comprometían el 23 de Mayo a llegar a una salida electoral, a través del referéndum revocatorio cuya convocatoria haría un nuevo CNE, para una fecha posterior al 19 de Agosto cuando se cumplía la mitad del período presidencial (tres años desde que Chávez fue reelegido en las urnas, dos años después de haber sido elegido, en 1998) comprometiéndose el gobierno a otorgar los recursos para la consulta³⁴⁴.

Pero por tres votos a cero (dos jueces se abstuvieron) el CNE (nombrado dos semanas antes por el TSJ) "oficializó" que la petición de referendo revocatorio presentada en Agosto, era "inadmisible" por la extemporaneidad en la recolección de las firmas que la avalaban ("El Firmazo" tuvo lugar seis meses y dieciocho días antes de que naciera la titularidad del derecho a solicitar el referendo revocatorio), por las omisiones "de requisitos fundamentales" (nombre y apellido del funcionario a revocar, cargo para el que fue elegido y fecha de toma de posesión) en el encabezado de las planillas utilizadas y porque sólo los partidos políticos legalmente inscritos en el ente comicial (no la Asociación Civil Súmate ni la Coordinadora Democrática -una mezcla heterogénea de trece partidos y treinta y seis ONG's-) podían desempeñar actividades "electorales" como la recolección de rúbricas avalando una consulta electoral³⁴⁵; aunque luego aceptaría que la oposición juntase firmas entre el 28 de Noviembre y el 1 de Diciembre para un nuevo referéndum. Mientras Chávez advertía que "los conspiradores" que apoyasen el referéndum estarían firmando "contra la patria y contra la vida"³⁴⁶.

La Coordinadora Democrática hizo entrega oficial de doscientas cincuenta cajas conteniendo 3.467.050 firmas (un millón más de las necesarias) el 19 de Diciembre a las 5.00 hs bajo la vigilancia de ochocientas personas de seguridad y observadores de la O.E.A. La estrategia evitaba enfrentamientos violentos con los grupos oficialistas que llegaban tarde al acto para protestar por el presunto fraude. Chávez es un presidente sumamente impopular para la

³⁴⁴ The New York Times, 24 de Mayo de 2003

³⁴⁵ <http://www.cne.gov.ve>

³⁴⁶ Clarín, Buenos Aires, 18 de Noviembre de 2003.

mitad del país, pero que es defendido incondicionalmente por la otra³⁴⁷. Entre el 5 y 11 de Marzo, los diarios venezolanos publicarían el detalle de las firmas invalidadas, objetadas y aceptadas y los titulares de las firmas dudosas podrían entre el 18 y 22 de marzo “comprobar” la autenticidad de esas rúbricas³⁴⁸. Chávez recibía un duro revés cuando la Sala Electoral del TSJ dijo -tal como pedían los opositores- que las firmas dudosas debían darse por válidas excepto que, una vez publicadas, un ciudadano dijese que no era ésa su firma. Es decir, invertía la carga de la prueba³⁴⁹. Mientras los sindicatos opositores denunciaban que cientos de empleados públicos habían sido despedidos sólo por el hecho de haber firmado el pedido de referéndum revocatorio, el Ministro de Relaciones Exteriores anunciaba que removería a embajadores y a funcionarios de alto rango de la Cancillería que también lo hicieron³⁵⁰. Pero el mayor golpe para el Gobierno sería el 3 de Junio cuando el CNE anunciaba en cadena de radio y televisión que la oposición había reunido las firmas necesarias para convocar al referendo revocatorio³⁵¹ quien pedía celebrarlo antes del 19 de Agosto para que se efectuasen elecciones presidenciales en treinta días si Chávez perdiese la consulta; pues de convocarse para después de esa fecha, sería el Vicepresidente Vicente Rangel quien asumiría el poder hasta el fin del mandato constitucional de seis años, en 2006.

El recall fue el 15 de Agosto. La campaña oficialista por el “NO” centró su discurso en la gestión social y destacó los beneficios de los programas del gobierno de alfabetización, educación, atención médica en las barriadas pobres y venta de alimentos a bajos precios³⁵². La esperanza de la oposición era el “voto oculto” que apuntaba fundamentalmente a personas que se inhibieron de firmar porque son funcionarios públicos o beneficiarios de programas del gobierno pero que estarían dispuestos a votar por el “SI”³⁵³.

En un intento por garantizar la transparencia, las autoridades electorales invitaron a ciento ochenta observadores internacionales, que se sumarían a los

³⁴⁷ The New York Times, 26 de Febrero de 2004

³⁴⁸ Clarín, Buenos Aires, 3 de Marzo de 2004.

³⁴⁹ <http://www.tsj.gov.ve>

³⁵⁰ La Nación, Buenos Aires, 31 de Marzo de 2004.

³⁵¹ Clarín, Buenos Aires, 4 de Junio de 2004.

³⁵² La Nación, Buenos Aires, 5 de Julio de 2004.

³⁵³ Clarín, Buenos Aires, 10 de Agosto de 2004.

de la O.E.A. y el Centro Carter³⁵⁴. Para lograr que Chávez tuviese que dejar el Palacio de Miraflores se debían dar tres condiciones: superar los 3.757.773 votos que el Presidente obtuvo en 2000 cuando fue reelegido; que el "SI" consiguiese más sufragios que el "NO", y que por lo menos el 25 % del padrón de 14.037.900 electores concurriese a las urnas. Los carteles que llamaban a votar por el "SI" de los opositores³⁵⁵ y los que apoyaban a Chávez con el "NO"³⁵⁶ inundaron las calles. Con cerca del 20 % de desocupación, entre 30 % a 40 % de trabajo informal y una pobreza que supera el 70 % de la población, los venezolanos por primera vez en la historia tenían en sus manos la decisión de respaldar o de rechazar a través de un IDS la gestión de un presidente elegido; situación inédita mundialmente que posibilita la Constitución que el propio Chávez reformó en 1999. Y según los resultados definitivos³⁵⁷, el 57,84 % contestó "NO" a la pregunta:

"¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?"

El 5 de Diciembre de 2006 el CNE proclamaba a Hugo Chávez como Presidente reelecto de Venezuela para el período 2007-2013, luego de que los resultados de la elección presidencial del anterior día 3, le otorgaran el triunfo con 7.161.637 de sufragios, que representaban 62,89 % del total de votos emitidos³⁵⁸. Un mes después al grito de "Patria, socialismo o muerte", Chávez asumía su tercer mandato como Presidente de Venezuela³⁵⁹.

5. Otras figuras.

³⁵⁴ Ver Anexo II – 25.

³⁵⁵ Ver Anexos II – 26 a II – 29.

³⁵⁶ Ver Anexos II – 30 y II – 31.

³⁵⁷ Ver Anexos II – 32 y II – 33.

³⁵⁸ <http://www.cne.gov.ve>

³⁵⁹ La Nación, Buenos Aires, 11 de Enero de 2007.

5.1. La revocatoria de sentencias.

El sistema de control de constitucionalidad judicial y difuso de inspiración norteamericana ofrece algunas objeciones teóricas. En el contexto de los controles interrórganos, aquel aparece como una “anomalía” según Loewenstein porque “es incompatible, estructuralmente, con el principio de la distribución de funciones entre diferentes detentadores del poder. Un detentador individual del poder, que no ha sido nombrado democráticamente ni está libre de abusar políticamente de su poder, se arroga a sí mismo el derecho de frustrar y de anular la decisión política de los otros dos detentadores del poder, elegidos y controlados por el pueblo; él mismo, gracias a su inamovilidad, está libre de cualquier control por parte de los otros detentadores del poder, incluido el electorado”³⁶⁰. Se presenta, de esta forma, lo que la doctrina denomina la “dificultad contramayoritaria” de que el órgano con menor legitimidad democrática imponga su autoridad sobre los restantes³⁶¹. Así, se imponen las preguntas: “¿cómo puede ser que, en una democracia, los jueces tengan la posibilidad de anular una ley aprobada por los representantes de la mayoría del pueblo? ¿Cómo puede ser que un minúsculo grupos de jueces, que no son elegidos directamente por la ciudadanía y que no están sujetos a periódicas evaluaciones puedan prevalecer, en última instancia, sobre la voluntad popular?”³⁶² ¿Porqué ellos tienen la última palabra sobre las decisiones de los órganos electos que están permanentemente sometidos al control popular?³⁶³

El hecho de que los jueces gocen del poder del que gozan en los países que han adoptado esta forma de control tiene su fuente en ciertos presupuestos conservadores y hasta elitistas que aparecen muy nítidamente en El Federalista. Allí se sostiene que la decisión popular en materia de constitucionalidad raramente lograría mantener el equilibrio de las instituciones pues “no sería la razón, sino las pasiones públicas quienes juzgarían” y sólo sería aceptable el sistema si “una inteligencia ilustrada” guiase los

³⁶⁰ Loewenstein, Karl. Op. Cit., página 314

³⁶¹ Gargarella, Roberto. “La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial”, Ariel, Barcelona, 1996, página 11.

³⁶² Gargarella, Roberto. Ibid., página 11.

³⁶³ Nino, Carlos S. “Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad” en AA.VV. “Fundamentos y Alcances del Control Judicial de Constitucionalidad” Cuadernos y Debates Nro. 29, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, página 98.

razonamientos del pueblo; pero como “una nación de filósofos es tan poco probable como la raza de reyes filósofos anhelada por Platón”, la solución, se concluye, no es viable³⁶⁴.

Sin embargo, en el Estado de Colorado, se ha oficializado un IDS que pretende darle la última palabra al pueblo. A través de la “revocatoria de sentencias”, el 5 % de los inscriptos en el padrón electoral tiene la facultad de reclamar que se someta a referéndum una ley que el Tribunal Superior del Estado ha declarado inconstitucional³⁶⁵. Pronunciándose la mayoría contra el fallo, éste queda sin efecto; si en cambio, lo hace contra la ley impugnada, la decisión judicial prevalece. Este instrumento que sirve para desbloquear un conflicto entre dos órganos constitucionales³⁶⁶ resulta “inadmisibles” para Carrió pues, a su entender, el ciudadano medio carece en principio de suficiente información para pronunciarse respecto de cuestiones constitucionales³⁶⁷. El “acto de convalidación popular” en la revocatoria equivaldría a una enmienda constitucional efectuada por el titular de la soberanía³⁶⁸, lo que tampoco conforma a Sagüés quien no acepta darle al electorado poderes de convención constituyente³⁶⁹.

Sin embargo, debemos resaltar como hace Vanossi el carácter democratizador de este instrumento frente a un mecanismo puramente liberal como es el control judicial de constitucionalidad³⁷⁰. De esta forma, ante dos decisiones en pugna, la del representante del pueblo autor de la norma impugnada y la del juez que la ha descalificado, aparece el pueblo, como titular de la soberanía, decidiendo en última instancia.

³⁶⁴ Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John. Op. Cit., Capítulo XLIX, páginas 218/221.

³⁶⁵ Linares Quintana, Segundo V. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, Tomo II, Abledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, página 201.

³⁶⁶ Vanossi, Jorge Reinaldo A. “Teoría Constitucional”, Tomo II, Depalma, Buenos Aires, 1976, página 138.

³⁶⁷ Carrió, Genaro R. “Una defensa condicionada de la judicial review” en AA.VV. “Fundamentos y Alcances del Control Judicial de Constitucionalidad” Cuadernos y Debates Nro. 29, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, página 162.

³⁶⁸ Vanossi, Jorge Reinaldo A. “Teoría Constitucional”, Tomo II, Depalma, Buenos Aires, 1976, página 138.

³⁶⁹ Sagüés, Néstor Pedro. “Recurso Extraordinario”, Depalma, Buenos Aires, 1984, página 53.

³⁷⁰ Vanossi, Jorge Reinaldo A. “Teoría Constitucional”, Tomo II, Depalma, Buenos Aires, 1976, página 135.

5.2. La iniciativa popular para la acción de inconstitucionalidad.

En la Constitución del Perú están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad cinco mil ciudadanos cuyas firmas debe comprobar el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal está facultado para impugnarla el 1 % de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda el número de firmas anteriormente señalado³⁷¹.

³⁷¹ Artículo 203.5, Constitución del Perú.

CAPÍTULO III

Patología de los IDS: el plebiscito

1. Aspectos doctrinarios.

1.1. El término plebiscito nos remonta a la antigua Roma pues así se denominaban¹ las decisiones de la Asamblea de la Plebe² que actuaba agrupada por tribus y en virtud de convocatoria del Tribuno³. La *Lex Valeria Horatia* votada por los Centures bajo los Cónsules Valerius y Horatius reconoció su autoridad hasta entonces discutida y declaró la obligatoriedad de los plebiscitos para todos los ciudadanos bajo reserva de la posterior "*autorictas*" del Senado que era necesaria para poner en vigor los textos votados por los Comicios Centurios. En 338 a. J.C. el dictador Publilius Philo hizo votar una nueva ley pero cuyo contenido era idéntico; y luego el dictador Hortensius impuso, siempre bajo los mismos términos, una tercera ley en 286 a. J.C. Sin duda esta reafirmación jurídica traducía una resistencia al principio que establecían estos textos, aunque luego de la última ley parece que no hubo más objeciones al respecto⁴.

No obstante la discusión teórica que se dio sobre la democracia directa en la Revolución Francesa, los decretos revolucionarios no utilizaron –como ya vimos- la palabra "plebiscito" y el "Dictionnaire de la Constitution et du Gouvernement Francais" de P. N. Gauthier del año III también ignoró el vocablo.

1.2. Los referenda bonapartistas harán entrar al plebiscito en el lenguaje contemporáneo y recién en 1869 aparecerá en los diccionarios jurídicos vinculado a la idea actual de consulta popular y con dos acepciones: como el texto normativo adoptado popularmente y como el proceso que desemboca en el mismo⁵. Hasta ese momento, en Francia se lo usará como sinónimo de

¹ "*Plebis Scitum*"

² "*Concilium Plebis*"

³ Osorio y Florit, Manuel. "Plebiscito", Omeba, Tomo XXII, página 372, Buenos Aires, 1964.

⁴ Denquin, Jean Marie. "Referéndum et Plebiscite", L.G.D.J., Paris, 1976, página 26.

⁵ Denquin, Jean Marie. *Ibid.*, página 27.

referéndum⁶, lo que continuará haciendo en el resto del mundo parte de la doctrina. Así, tanto para Kelsen⁷ como para Sánchez Viamonte⁸, plebiscito y referéndum eran sinónimos, no percibiendo diferencias jurídicas relevantes entre una y otra modalidad⁹. Tampoco Butler y Ranney¹⁰ ven claridad en la distinción entre "plebiscito" y "referéndum". Ambos serán para estos autores modos de expresión de la opinión o la voluntad de los ciudadanos –en votación libre y secreta- sobre una medida ya adoptada o que podría ser adoptada por los poderes constituidos en el plano nacional o local; y cualquier intento de establecer diferencias entre ellos –más coyunturales que estructurales- es un esfuerzo de poca utilidad práctica, pues la finalidad de ambos es la misma.

1.3. Sin embargo otros prefieren circunscribir el uso del término plebiscito. Mientras para García Pelayo, Biscaretti di Ruffia, Ferrando Badía, Izaga, de Vergottini, Ollero, Afonso da Silva, López y Lazzarini, será la manifestación popular relativa a la estructura esencial del Estado o del Gobierno¹¹; para Farley versa sobre cuestiones de soberanía¹²; y para Ekmekdjian, su objeto no es una norma jurídica sino un tema de trascendencia para la vida del país que cuando no tiene carácter vinculante debería llamarse consulta¹³. Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) denomina plebiscito al IDS ejercido "desde arriba" que otorga al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo la opción de decidir temas a través de un voto directo de los ciudadanos y referéndum a uno de los IDS ejercido "desde abajo" (los otros dos son, a su criterio, la iniciativa popular y el recall) que otorga a los ciudadanos el

⁶ Turquin, Dominique. Op. Cit., página 262.

⁷ Kelsen, Hans. "Esencia y valor de la democracia", Guadarrama, Madrid, 1977.

⁸ Sánchez Viamonte, Carlos. "Las instituciones políticas en la historia universal", Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958.

⁹ Thompson, Roberto. "El referéndum y la iniciativa en la reforma constitucional", J.A. 1987 III, página 820.

¹⁰ Butler, David y Ranney, Austin. "Referendums: a Comparative Study of Practice and Theory", A.E.I., Washington, 1978.

¹¹ García Pelayo, Manuel. Op. Cit.; Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit.; Ferrando Badía, Juan. "Estudios de Ciencia Política", Tecnos, Madrid, 1985; Izaga, Luis. Op. Cit.; de Vergottini, Giuseppe. "Diritto Costituzionale Comparato", CEDAM, Padova, 1981; Ollero, Carlos. Op. Cit.; Afonso da Silva, José. Op. Cit.; López, Mario Justo. "Introducción a los Estudios Políticos", Depalma, Buenos Aires, 1987; Lazzarini, José Luis. "Constitución de la Provincia de Buenos Aires", Astrea, Buenos Aires, 1994.

¹² Farley, Lawrence. "Plebiscite and Sovereignty", Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.

¹³ Ekmekdjian, Miguel Ángel. "Tratado de Derecho Constitucional, Tomo I, Depalma, Buenos Aires, 1993.

derecho de votar directamente sobre leyes que ya han sido aprobadas por los órganos representativos¹⁴.

En la doctrina italiana, Möckli reserva la voz plebiscito para las apelaciones al pueblo –decisivas o meramente consultivas- que se efectúan *ad hoc*, diferenciándolas así de los referenda que están institucionalizados con carácter permanente¹⁵

1.4. A su turno, para la doctrina francesa en general -Duguit, Hauriou, Duverger- plebiscito es la declaración de confianza personal popular a un hombre¹⁶ aunque muchas veces los estrechos vínculos entre los hombres y las instituciones –de Gaulle y la Constitución de la V República, por ejemplo- hacen que la indefinición se mantenga¹⁷. Aún en Suiza, donde más pura se ha conservado la democracia semidirecta, se han dado casos de “personalización”, como el intento en 1970 de limitar la entrada de extranjeros que reconocía un promotor muy bien identificado, M. Schwarzenbach. Además si bien es raro que la “personalización” esté absolutamente ausente en las consultas, también es cierto que, a la inversa, no siempre es un valor absoluto¹⁸. Los mismos referenda de de Gaulle de 1961 y 1969, aunque fuertemente personalizados, versaban, de todas maneras, sobre asuntos realmente importantes como el futuro de Argelia y el modo de elegir Presidente de la República. Pero sea por el cesarismo posterior a la Revolución que sometía las decisiones más esenciales del “jefe” –totalmente tergiversadas- a la aprobación del cuerpo electoral¹⁹ mediante plebiscitos que fueron ganados masivamente –como ya apuntamos- o por el empleo que de Gaulle hizo del Artículo 11 (referéndum legislativo) de la Constitución francesa en cuatro oportunidades²⁰ desvirtuando su esencia y planteándolo siempre como una cuestión de confianza -desnaturalizando de esta manera la finalidad del instituto- a cuyo resultado subordinaba su permanencia en el poder, procurando

¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.). “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio Estadístico”, Aguilar – Altea – Taurus – Alfaguara, Buenos Aires, 2004, páginas 94 y 95.

¹⁵ Möckli, Silvano. “Nove democrazie a confronto” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e referéndum”, Editori Laterza, Roma – Bari, 1994.

¹⁶ Duguit, Léon. Op. Cit.; Hauriou, Maurice. Op. Cit.; Duverger, Maurice. “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, Ariel, Barcelona, 1980.

¹⁷ Fabre, Michel-Henry. Op. Cit., página 232

¹⁸ Hamon, Francis. Op. Cit., página 59.

¹⁹ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 139.

²⁰ 8 de Enero de 1961, 8 de Abril de 1962, 28 de Octubre de 1962 y 27 de Abril de 1969.

(sobre todo antes de la reforma de 1962 que introdujo la elección directa por sufragio universal del Presidente de la República) su legitimidad democrática (él había sido electo por la Asamblea) más allá de su propia legitimidad como vencedor de la Guerra²¹, es que en Francia se ha consolidado la idea del plebiscito como la desviación, la patología del referéndum; como una consulta al pueblo –coaccionado- que no reconoce alternativa entre dos o más soluciones positivas²²; o que ofrece una falsa alternativa²³. Así, será referéndum si hay una decisión popular genuinamente tomada y, por el contrario, será plebiscito si el convocante ya tiene decidido qué hacer, cualquiera sea el resultado²⁴.

1.4.1. De esta forma, la voz plebiscito ha ido ganando en la doctrina jurídica (salvo en el Derecho Internacional, como veremos) un sentido peyorativo²⁵ y a las democracias que lo han utilizado en este sentido, como un instrumento que genera un gobernante con autoridad ilimitada para hacer lo que quiere, se las ha calificado de "plebiscitarias"²⁶

1.4.2. Aunque a partir de los "referenda post gaullistas" se ha producido en Francia una cierta "desdramatización" de este instrumento, la democracia semidirecta se percibe aún como una técnica plebiscitaria y un instrumento marginal, de excepción²⁷, debido a que el único que puede decidir un referéndum es el Presidente de la República²⁸.

Y así, por si acaso, en 1992 François Mitterand y los partidarios del "SI" a la aprobación del Tratado de la U.E., se esforzaron por convencer a la opinión pública que esa consulta no debía ser interpretada como un plebiscito –voto de

²¹ Duverger, Maurice. "Jaque al rey, E.U.deB.A., 1981, página 64.

²² Burdeau, Georges. "Droit constitutionnel et institutions politiques", L.G.D.J., Paris, 1968, página 567.

²³ Jeanneau, Benoit. Op. Cit., página 33.

²⁴ Fabre, Michel-Henry. Op. Cit., página 233.

²⁵ En este sentido: Burdeau, Georges. "Droit constitutionnel et institutions politiques", L.G.D.J., Paris, 1968; Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ariel, Barcelona, 1980; Prélôt, Marcel. "Précis de Droit Constitutionnel", Dalloz, París, 1952; Rousseau, Charles. "Droit international public", Sirey, Paris, 1979; Hamon, Francis. Op. Cit.

²⁶ Burdeau, Georges. "Droit constitutionnel et institutions politiques", L.G.D.J., Paris, 1968, página 567.

²⁷ Nedjar, Didier. Op. Cit., página 1604.

²⁸ Viguiet, Jacques. "De la mauvaise utilisation du terme referéndum au plan local" en Rousillon Henry (Director) "Referéndum et Démocratie", Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse, 1998, página 99.

confianza- a favor del Presidente²⁹. Con el mismo objetivo, Jacques Chirac, quien se manifestaba convencido de que la Constitución Europea –rechazada finalmente por los franceses, como veremos en el Capítulo VIII- significaría un progreso en el campo social, económico y de política exterior, se preocupaba en aclarar ante los medios que el referéndum que al respecto se celebraría en Francia el 29 de Mayo de 2005 "n'est pas un plébiscite", al tiempo que aseguraba que se respetaría a los electores del "SI" y del "NO" y a quienes se abstuviesen³⁰.

1.4.3. En Latinoamérica también se ha usado la voz plebiscito con sentido peyorativo. Siete meses después de la destitución del dictador Gustavo Rojas Pinilla en un intento por restablecer la paz y la estabilidad en Colombia, liberales y conservadores, en un fenómeno sin precedentes en el país, firmaron en Sitges, España, un pacto que estableció un régimen de "condominio bipartidista" con presidentes alternos, que se cumpliría por un extenso período de veinte años (1958-1978) prorrogado en los hechos hasta 1986 cuando, por primera vez, el Partido Conservador se abstuvo de participar en el gobierno entrante del liberal Virgilio Barco³¹. Los colombianos, en una de las votaciones con más alta participación en la historia de un país que se caracteriza por los altos índices a abstención, depositaron el 1 de Diciembre de 1957, 3.575.856 sufragios por el "SI" y sólo 201.157 por el "NO" al acuerdo. Claro que votar era extremadamente fácil. Existían once formas de identificarse ante las autoridades comiciales para ejercer ese derecho: con el carnet del I.C.S.S. (Seguridad Social), con la tarjeta de identidad postal, con la partida de bautismo (¿?!) e, incluso, con el testimonio de dos personas. Estas "facilidades" que hacen obvio este abrumador resultado³² permitieron según Planas constitucionalizar en Colombia de manera "plebiscitaria" un bipartidismo acordado³³.

Del mismo modo, al término plebiscito también se lo ha dotado de significación negativa recientemente en Colombia para descalificar una propuesta del Presidente Uribe. El mismo día de la asunción de su primer

²⁹ Hamon, Francis. Op. Cit., página 88.

³⁰ Le Monde, Paris, 23 de Marzo de 2005.

³¹ <http://www.mae.es/mae/textos/OID/monografias/colombia>

³² El Tiempo, Bogotá, 24 de Octubre de 2003.

³³ Planas, Pedro. Op. Cit., página 543.

mandato, Álvaro Uribe Vélez envió al Congreso un proyecto al que denominó "El Referendo contra la Corrupción y la Politiquería"³⁴. Si bien la propuesta inicial del primer mandatario (que buscaba ahorrar hasta 1,3 % del P.B.I. - alrededor de 1.000 millones de dólares entre 2003 y 2004-; impulsar el crecimiento de la economía que se había expandido en 1,5 % en 2002; y reducir el déficit fiscal consolidado a 2,5 % del P.B.I. en 2003) sufriría una gran metamorfosis, fruto de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo, luego de un amplio debate parlamentario, el referéndum fue aprobado el 20 de Diciembre de 2002 convirtiéndose en la Ley 796 el 21 de Enero de 2003³⁵.

Una vez aprobado el texto del referéndum, su contenido debía ser sometido al control de la Corte Constitucional³⁶ quien tuvo que pronunciarse sobre la polémica Pregunta 18 –la anteúltima- que se denominaba "Aprobación integral de este referendo" y decía:

"¿Desea usted manifestar su aprobación, o su rechazo a la totalidad del articulado sin que le sea necesario marcar con el SI o con el NO cada una de las respuestas anteriores?. Manifiesto mi aprobación integral a este referendo. SI () No () Voto en blanco ()".

Este "voto en bloque" que permitía aprobar o rechazar todo el paquete de los diecinueve puntos con una sola respuesta, afirmativa o negativa, generó fuertes discusiones jurídicas, políticas y éticas. Es que mientras el Artículo 378 de la Constitución establece que "el referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente o qué votan negativamente", la Ley Estatutaria 134 permite el uso del voto en bloque dentro del cuestionario³⁷. Aunque en este caso, según encuestas realizadas por los medios, en promedio, un elector demoraría entre quince y veinte minutos en responder las complicadas preguntas que contemplaba la consulta; siendo, además, los interrogantes incomprensibles para el 90 % de los electores. Mientras desde el oficialismo se sostenía que

³⁴ El Tiempo, Bogotá, 8 de Agosto de 2002.

³⁵ Ver Anexo III – 1.

³⁶ Artículo 241.2, Constitución de Colombia.

³⁷ <http://www.referendo.gov.co>

esta opción sólo le facilitaba las cosas al ciudadano, los críticos apuntaban que “Por facilismo o ignorancia, serán muchos los que responderán sólo a esta pregunta y se irán para sus casas sin ser conscientes de las verdaderas implicaciones de cada una de las modificaciones contenidas en cada una de las preguntas” y que “el Gobierno quiere aprovechar el poco conocimiento político que tienen los ciudadanos y lo complejo del texto que se va a poner a consideración de la gente para -con el pretexto de hacerlo más fácil y rápido- para captar el voto afirmativo”³⁸.

La Corte Constitucional a través de su Sentencia C-551 del 9 de Julio de 2003 avalaría sólo parcialmente la convocatoria considerando improcedente - además de las preguntas referentes a la prórroga del período de los mandatarios locales, la circunscripción de paz al Presidente, la penalización a la dosis personal de droga, la supresión de las personerías y los encabezados introductorios de las preguntas formuladas en el texto- el voto en bloque por cuanto puede vulnerar la libertad del elector “convirtiendo al referendo en una institución plebiscitaria”³⁹. En consecuencia, sólo las preguntas declaradas constitucionales se someterían a consideración popular, tal como fueron aprobadas por el Congreso de la República⁴⁰.

Aún luego de esta “depuración” jurisdiccional el ex Presidente de la República Alfonso López Michelsen criticaba en la prensa la consulta diciendo: “Vamos a votar un plebiscito sobre la bondad de la administración del presidente Uribe, con el nombre de referendo...” aunque rescataba que, por ser la primera aplicación de la democracia participativa desde la vigencia de la Constitución de 1991, serviría “para enseñarnos, casi con un método pedagógico, cómo debe hacerse un referendo de veras”⁴¹.

Para que el referéndum fuese válido se requerían más de seis millones de votos -el 25 % del padrón electoral-⁴². El Partido Liberal, el movimiento independiente Polo Democrático y los sindicatos que denunciaron una manipulación del comicio publicaron en los diarios grandes avisos en los que invitaban a abstenerse; sumado a la violencia desatada en los días previos por

³⁸ El Tiempo, Bogotá, 7 de Julio de 2003.

³⁹ <http://bib.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/2003>

⁴⁰ Ver boleta en Anexo III – 2.

⁴¹ El Tiempo, Bogotá, 20 de Julio de 2003.

⁴² Artículo 378, Constitución de Colombia.

los principales grupos guerrilleros -las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (F.A.R.C.) y el Ejército de Liberación Nacional (E.L.N.)- provocó que gran parte de los colombianos optaran por no acercarse a las urnas llevando al fracaso la propuesta de Uribe. El Consejo Nacional Electoral confirmó el 2 de Enero de 2004 que sólo pasó el primer punto de este plebiscito⁴³.

2. Aspectos normativos.

2.1. En el derecho positivo se advierte, en general, una utilización promiscua de los términos plebiscito –el cada vez se aparece menos en la normativa- y referéndum –mucho más extendido- llegando incluso a ser usado en Canadá el primero en lengua inglesa –sin sentido peyorativo- y el segundo en idioma francés, ambos con el mismo significado, para las dos versiones oficiales de una misma norma jurídica⁴⁴.

Sin embargo, algunos textos normativos han otorgado una significación expresa a cada uno de los vocablos en cuestión.

2.1. Como ya vimos en el Capítulo anterior, en la Constitución española de 1931 se denominaba⁴⁵ plebiscito al referéndum de aprobación de los Estatutos regionales (catalán, vasco y gallego).

2.3. La Constitución brasileña del 5 de Octubre de 1988 que estableció diversos mecanismos de participación ciudadana, concretamente aclara que la soberanía popular se ejerce por sufragio universal y secreto mediante plebiscito, referéndum e iniciativa popular⁴⁶ siendo competencia exclusiva del Congreso Nacional autorizar el referéndum y convocar al plebiscito⁴⁷, sin especificar las materias sobre las cuales puede darse cada uno. Tampoco hizo distingo expreso alguno entre referéndum y plebiscito, por lo que, una primera

⁴³ Ver Anexo III – 3.

⁴⁴ Es el caso de la legislación de Northwest Territories / Territoires du Nord Ouest: "Plebiscite Act", R.S.N.W.T., 1988 / "Loi sur les Référendums", L.R.T.N.O., 1988.

⁴⁵ Artículo 12.

⁴⁶ Artículo 14.

⁴⁷ Artículo 49. XV.

interpretación posible, a la luz de la Disposición Transitoria 2ª, habría sido concluir que el primero es de carácter consultivo y facultativo; y que, en cambio, el plebiscito tendría carácter imperativo⁴⁸. Sin embargo después de la sanción de la Ley 9.709 del 18 de Noviembre de 1998 que reglamentó lo dispuesto en la Constitución Federal, operativizando la prometida democracia participativa, esa primera interpretación ya no es posible. El Artículo 2º de la Ley dice que el plebiscito o el referéndum pueden ser sobre materias de gran relevancia (no triviales) de naturaleza constitucional, legislativa o administrativa. Y mientras el plebiscito (Artículo 2º§1º) es convocado con anterioridad al acto legislativo o administrativo (el pueblo aprueba o deniega que se concrete la medida que se le somete) el referéndum (Artículo 2º§2º) es convocado con posterioridad a los mismos (el pueblo ratifica o rechaza). O sea, el criterio de distinción que hace la ley entre plebiscito y referéndum es temporal.

2.4. Otra ha sido la respuesta de la Constitución de Colombia de 1991. En ella, plebiscito es la consulta al pueblo que hace el Presidente de la República sobre las políticas del Poder Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso⁴⁹; el término referéndum se reserva para la consulta a la ciudadanía sobre la reforma constitucional⁵⁰ y para el caso en que, a instancias del pueblo, se convoca a una consulta para la derogar una ley⁵¹; mientras que consulta popular es la apelación al pueblo que efectúa el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República sobre decisiones de trascendencia nacional⁵².

2.5. Por su parte en Chile se emplea casi exclusivamente el término plebiscito, debido a que el constituyente de 1925 fue ése el que utilizó, el cual se siguió usando en la Constitución de 1980. Y en el lenguaje de la nueva Constitución chilena de 2005 el único vocablo utilizado para referirse al sufragio

⁴⁸ Afonso da Silva, José. "O sistema representativo e a democracia semi – direta: democracia participativa", VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ – UNAM, Ciudad de México, 12 al 15 de Febrero de 2002, página 24.

⁴⁹ Título VIII de la Ley 134/94 Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana.

⁵⁰ Artículos 155 y 378.

⁵¹ Artículo 170, reglamentado por el Título IV de la Ley 134/94.

⁵² Artículo 104, reglamentado por el Título V de la Ley 134/94.

no electoral a nivel nacional sigue siendo, precisamente, plebiscito⁵³, aunque también admite “la consulta popular no vinculante” para el ámbito municipal⁵⁴. En tanto en la Constitución del Uruguay la consulta al pueblo –obligatoria siempre, cualquiera sea el procedimiento adoptado- en materia de reforma constitucional es denominada “ratificación plebiscitaria”⁵⁵.

2.6. En cambio en Australia solamente se denomina plebiscito a las consultas –no vinculantes- sobre cuestiones no constitucionales (las que se refieren a reformas a la Constitución son, en cambio, denominadas referéndum). En este sentido, ha habido tres plebiscitos en toda la historia australiana: dos sobre conscripción durante la I Guerra Mundial –ambos rechazados por la ciudadanía- ya que el Gobierno quería incrementar el número de fuerzas disponibles⁵⁶; y uno sobre el himno nacional en 1977⁵⁷. Este último fue en rigor una “opción” ya que los votantes debían elegir entre cuatro alternativas, aquella de su preferencia.

2.7. En el caso argentino –como desarrollaremos luego en el Capítulo X- creemos que debido a esta falta de consenso en la doctrina -nacional y extranjera- respecto a la denominación que las distintas formas de consulta popular merecen, el constituyente de 1994 optó, sensatamente, por una genérica fórmula en el Artículo 40 C.N. Ella incluiría el referéndum (cuestiones normativas) a través de la “consulta popular vinculante” y el plebiscito (cuestiones políticas) la “no vinculante”⁵⁸ despojando, por supuesto, a este vocablo de cualquier carga axiológica negativa que, como vimos, sobre todo - aunque no exclusivamente- la doctrina francesa le adjudica. Así lo manifestó el convencional Vicente Brusca (P.J., Capital Federal) al defender a estas figuras como instrumentos “de control de los órganos de gobierno”⁵⁹. Mientras, en el derecho público provincial, se observa en los textos constitucionales y legales

⁵³ Artículos 5, 15, 32, 64, 93, 95 y 127 a 129.

⁵⁴ Artículo 118.

⁵⁵ Artículo 331.

⁵⁶ Ver en Anexo III – 4 cartel de propaganda del plebiscito de 1917.

⁵⁷ Ver Anexo III – 5.

⁵⁸ Toricelli, Maximiliano. “La nueva ley de consulta popular: un duro golpe a la participación ciudadana”, J.A. 2001 IV, página 892.

⁵⁹ Convención Nacional Constituyente de 1994, “Diario de Sesiones”, Imprenta del H. Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995, páginas 2026/7.

una desaconsejable promiscuidad terminológica en relación a los IDS.

3. Praxis.

3. 1. El plebiscito “voto de confianza”.

3.1.1. Los plebiscitos “gaullistas”.

Poco más de un siglo después de que Napoleón III –a través de la Constitución de 1852- sentara la teoría de que “el Emperador no es responsable frente al Parlamento pero si es responsable frente al pueblo”, Charles de Gaulle traspasaría esta idea al marco republicano.

Como ya hemos dicho, además del “referéndum de autodeterminación” del Artículo 53.3 y del “referéndum constitucional” del Artículo 89, la Constitución francesa de 1958 habilitaba –a través del Artículo 11- al Presidente de la República a “someter a referéndum” sin acuerdo ministerial, cualquier proyecto de ley que versara sobre 1. La organización de los poderes públicos; 2. Cualquier acuerdo con la Comunidad francesa o 3. La ratificación de un tratado susceptible de tener incidencia en el funcionamiento de las instituciones. Este instituto –conocido en Francia como “referéndum legislativo”- será reformado – como ya vimos en el Capítulo II- en 1995. Pero, en su versión original, aunque no lo dijese la letra de la norma, el General de Gaulle entendió que en su espíritu estaba implícita la idea de que, si al Presidente convocante el pueblo le negaba su confianza, tenía que dimitir.

Los cuatro primeros referenda de la V República fueron en aplicación de este Artículo 11 y, en todos ellos, el General de Gaulle puso en juego su mandato. A fin de superar la oposición en el Senado como ya vimos- utilizó esta norma para reformar la constitución en lugar de recurrir al Artículo 89 como correspondía. Los dos primeros –el del 8 de Enero de 1961 y el del 8 de Abril de 1962 los desarrollamos en el Capítulo IX a donde remitimos. La tercera ocasión en que se utilizó esta norma –otra vez para superar una previsible oposición parlamentaria y a pesar de la opinión contraria del Consejo de Estado, del Senado y de la Asamblea Nacional- provocó una reforma

constitucional capital, pero también una controversia doctrinaria de envergadura sobre su constitucionalidad. Entre los que manifestaron su rechazo se destaca Maurice Duverger quien, aún más recientemente, seguía sosteniendo que “la posibilidad de modificación que abre el Artículo 11 se detiene en la jerarquía normativa de la ley orgánica. Esta norma permite así completar la Constitución (ley orgánica) pero no revisarla (ley constitucional) ... por cuanto el Artículo 11, a diferencia del Artículo 89, no corresponde al Título XVI de la Constitución consagrado a su reforma, y además no hace referencia alguna al tema; por consiguiente no habría excepciones a los procedimientos previstos en el Artículo 89”⁶⁰.

Al contrario, el General de Gaulle argumentaba en términos más políticos que jurídicos: “Si admitimos que el Artículo 89 es el único medio para reformar la Constitución, le estamos dando al Senado un increíble privilegio de bloquear el proceso por sí solo. El Presidente, con el apoyo del pueblo, puede modificar la Constitución, contra el Gobierno y contra la Asamblea, a quienes puede hacer cesar o disolver respectivamente. Y sin embargo, no puede hacer nada sin el Senado, y menos, contra él. De esta manera estamos creando un órgano todopoderoso. Y eso no es posible! Esa no fue la voluntad de los constituyentes! Yo tengo el honor de haber sido uno de ellos. Si admitimos que no es posible apelar al Artículo 11, toda reforma será imposible”⁶¹

Todos los partidos políticos, con excepción de los “gaullistas” se oponían tenazmente. La izquierda no estaba convencida (por la experiencia de 1848) y por eso hizo campaña por el “NO” Por el contrario, no obstante su postura teórica, Duverger admitió que votar “NO” “sólo porque el General de Gaulle no respetó el procedimiento de reforma constitucional sería un absurdo”⁶². Lo mismo parece haber pensado el pueblo francés que el 28 de Octubre de 1962 por casi 2/3 de los votos se pronunció a favor de la elección directa por sufragio universal del Presidente de la República. Ese apoyo popular le permitió a de Gaulle ser reelecto el 19 de Diciembre de 1965 en segunda vuelta sobre François Mitterand⁶³.

En 1969 se repitió la estrategia consultando al pueblo sobre una ley muy

⁶⁰ Le Monde, Paris, 15 de Mayo de 2002.

⁶¹ Verdier, Marie-France. Op. Cit., página 246.

⁶² Verdier, Marie-France. Op. Cit., página 252.

⁶³ Duverger, Maurice. “Jaque al rey”, E.U.deB.A., Buenos Aires, 1981, página 52.

compleja de sesenta y ocho artículos que pretendía modificar sustancialmente la Constitución de 1958, dividiendo el país en veintiún regiones dotadas de Consejos formados por los Diputados de la Región y por miembros designados, 3/5 de ellos por los Consejeros de los Departamentos y de los Municipios y los restantes 2/5 por las organizaciones sindicales, sociales y culturales. Estos Consejos estarían dotados de atribuciones especialmente en el campo de la programación económica, bajo la dirección del Prefecto. La reforma también alcanzaba al Senado que se transformaba en una simple asamblea consultiva, también como representante de los intereses territoriales y de los de carácter económico, social y cultural. A esta propuesta, más de la mitad de los votantes le dijo "NO". De esta forma, el plebiscito del 27 de Abril conllevará -como lo había anunciado- la retirada del General de Gaulle⁶⁴ y una elección presidencial anticipada. En esa ocasión el P.C. obtuvo su mayor logro (21,5 %) pero de todas formas George Pompidou se consagró Presidente en la segunda vuelta con el 57,5 %⁶⁵. Así, si en 1962 el Senado perdió la batalla, en 1969 ganaría la guerra: ninguna otra reforma constitucional en el futuro se hará por este discutible mecanismo⁶⁶.

De esta forma queda en claro como la partida del General de Gaulle marca un antes y un después en la utilización de los IDS en Francia; no sólo porque la frecuencia disminuye sino, sobre todo, porque su significado político se aminora. Durante su magistratura a través del Artículo 11 el pueblo podía manifestarse sobre una cuestión importante; pero además -y esto es lo más relevante- en esa misma ocasión, renovaba o retiraba su confianza al Presidente de la República. Ningún otro presidente francés volvería a hacer esa utilización plebiscitaria de esa norma constitucional. Ni George Pompidou, ni François Mitterand, ni Jacques Chirac han anunciado (ni dejado entrever) que renunciarían a su cargo en caso de imponerse un "NO" en las consultas por ellos convocadas.

⁶⁴ Guillaume-Hofnung, Michèle. Op. Cit., página 121.

⁶⁵ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

⁶⁶ Verdier, Marie-France. Op. Cit., página 245.

Plebiscito del 28 de Octubre de 1962 (Elección directa del Presidente de la República)

Abstención	“SI” s/ habilitados	“NO” s/ habilitados	“SI” s/ votantes	“NO” s/ votantes
23 %	46,7 %	28,3 %	62,2 %	37,8 %

Fuente: Consejo Constitucional Francés, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Plebiscito del 27 de Abril de 1969 (Reforma de las regiones y del Senado)

Abstención	“SI” s/ habilitados	“NO” s/ habilitados	“SI” s/ votantes	“NO” s/ votantes
19,9 %	37,1 %	40,8 %	47,6 %	52,4 %

Fuente: Consejo Constitucional Francés, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

3.1.2. Otros casos.

3.1.2.1. Protectorado francés desde 1881, Tunisia se independizó el 20 de Marzo de 1956. Si bien los IDS estuvieron previstos en el proyecto puesto a consideración de los constituyentes de 1958 luego desaparecieron sin explicitarse los motivos de la versión definitiva que se sancionó como Constitución el 1 de Junio de 1959. Ese texto se reformó varias veces para terminar con los resabios personalistas del “Padre de la Patria”, Habib Bourguib, aunque sin mejorar los mecanismos de control políticos y jurisdiccionales⁶⁷ ni incorporar la democracia semidirecta. Así, ante decisiones tan trascendentales como la abolición de la monarquía y la proclamación de la república o la designación de Bourguiba como Presidente vitalicio, el pueblo no pudo dar su opinión.

Los IDS llegarían a Tunisia recién con la reforma de 1976 que además de incorporar el peculiar referéndum constitucional como ya vimos en el capítulo

⁶⁷ Baccouche, Néji. Op. Cit., página 183.

anterior, introdujo el “referéndum facultativo” en el Artículo 47, inspirado en el Artículo 11 de la Constitución francesa de 1958⁶⁸. Esa norma establece que el Presidente de la República puede someter a referéndum todo proyecto de ley sobre la organización de los poderes públicos o tendiente a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, podría tener incidencia sobre el funcionamiento de sus instituciones. Si la respuesta popular es positiva, el Presidente la promulga en un plazo máximo de quince días. Así a priori, el campo de aplicación de este tipo de referéndum es bastante extenso, siendo las leyes orgánicas el ejemplo más claro. De esta forma, se podría “reformular” la Constitución, introduciendo disposiciones a su texto que no impliquen, por supuesto, modificación o abrogación de norma suprema alguna. También se podría consultar sobre un tratado internacional pero, a diferencia del Artículo 2 que analizamos en el capítulo anterior, en este caso podría tratarse de cualquier tipo de tratado siendo además una facultad –no una obligación- del Presidente someterlo o no a referéndum.

Esta disposición será utilizada por el Presidente Zine El Abidine Ben Ali durante su tercer mandato para obtener un voto de confianza de su pueblo y poder así ser candidato al menos dos veces más cuando el texto constitucional vigente sólo permitía tres quinquenios. El 7 de Noviembre de 2001 en ocasión del 14º aniversario de su arribo al poder luego que los médicos declararan la senectud de Bourguiba, presentó “para responder a la demanda del pueblo”⁶⁹ un proyecto al Parlamento en ese sentido que además incluía otras innovaciones intentando disfrazar su auténtica intención. Su partido, el Rassemblement Constitutionnel Démocratique (R.C.D.), con ciento cuarenta y ocho bancas sobre ciento ochenta y dos, apoyó la idea sin condiciones; la central empresaria, también; la principal central sindical, la Union Générale des Yravailleurs Tunisiens (U.G.T.T.), igual⁷⁰. El 2 de Abril el Parlamento aprobaba el proyecto de ley que sería sometido a plebiscito el 26 de Mayo⁷¹. El R.C.D. cubría el país de afiches con el slogan “SI a la República del mañana” mientras la oposición denunciaba en una conferencia de prensa en el Palacio de

⁶⁸ Ben Achour, Rafâa. Op. Cit., página 133.

⁶⁹ L'Express, Paris, 14 de Marzo de 2002.

⁷⁰ Le Monde, Paris, 25 de Marzo de 2002.

⁷¹ Le Monde, Paris, 4 de Abril de 2002.

Luxembourg en Paris una auténtica “confiscación del poder”⁷². Los electores debían responder “SI” o “NO” a siguiente pregunta:

“Está de acuerdo con el proyecto de ley constitucional relativa a la reforma de ciertas disposiciones de la Constitución, adoptada por la Cámara de Diputados en la sesión plenaria del 2 de Abril de 2002 y publicada en el Diario Oficial de la Republica de Tunisia?”

A pesar de la corrupción, la mejora económica de los últimos años y el miedo al islamismo radical harían que Ben Ali obtuviese gran apoyo. La participación llegó al 96,15 % y el “SI” al 99,61 %⁷³. Luego, sin sorpresas, fue reelecto el 24 de Octubre 2004 comenzando su cuarto período presidencial.

3.1.2.2. Después de haber pasado veintiséis años en la oposición, al ganar las elecciones de Senegal el liberal Abdoulaye Wade se ponía fin en 2000 a cuarenta años de reinado del Partido Socialista, al que pertenecían sus antecesores Abdou Diouf y Leopold Sedar y se producía la primera alternancia democrática de la historia del país, precursor de la democracia en el África francófona⁷⁴. La ceremonia de investidura no se haría como de costumbre en la Asamblea Nacional, sino en el estadio más grande de Dakar, donde juró ante los miembros del Consejo Constitucional acompañado por setenta mil partidarios⁷⁵. Enseguida Wade anunciaba un referéndum (el tercero en el Senegal independiente) para principios de 2001 para aprobar la nueva Constitución que sería elaborada por una comisión de juristas.

El Presidente comentaría el nuevo texto constitucional –basado en la Constitución de Canadá- respondiendo preguntas del público de una manera “muy simple” en directo en T.V. senegalesa⁷⁶. Antes, en una conferencia en la Universidad de la Sorbonne había explicado que la idea era agregar a las

⁷² Le Monde, Paris, 11 de Mayo de 2002.

⁷³ La Presse, Tunis, 27 de Mayo de 2002.

⁷⁴ Mbodj, Elhadj. “Le Senegal: un regime presidentiel heterodoxe”, en en Rousillon, Henry (Director) “Les Nouvelles Constitutions Africaines: la Transition Democratique”, Institut d’Etudes Politiques de Toulouse, Toulouse, 1995, página 163.

⁷⁵ Le Monde, Paris, 4 de Abril de 2000.

⁷⁶ Le Monde, Paris, 12 de Diciembre de 2000.

libertades públicas tradicionales los derechos de las mujeres (rurales, sobre todo), su acceso a la tierra y la libertad de contraer matrimonio; que el número de miembros de la Asamblea Nacional se bajaría de ciento cuarenta a ciento veinte y que el mandato presidencial se reducir de siete a cinco años⁷⁷. El Partido Socialista, con mayoría en la Asamblea Nacional, apoyaba la idea porque esta nueva Constitución “es un clon de la anterior confeccionada por el socialismo”. Obviamente también tenía el consenso del Front pour l’alternance (F.A.L.) grupo que llevó a Wade al poder. Sólo tres pequeños partidos de este Frente rechazaban la Constitución por entender que bajo la fachada de un “parlamentarismo racionalizado” se incrementarían los poderes del Jefe de Estado (el mismo argumento por el cual Wade llamó a votar “NO” en el referéndum de 1963); y por lo tanto llamaban a la abstención -no se animaron a llamar al “NO” por la gran popularidad que ostenta Wade no obstante calificar al nuevo texto como “dictatorial” cuyo único límite consiste en permitir una sola reelección presidencial⁷⁸. Otros grupos minoritarios aglutinados en el “Front du Refus” pidieron el “NO” al electorado y presentaron el 21 de Diciembre y el 2 de Enero dos recursos ante el Consejo de Estado contra varias normas⁷⁹ que fijaron las condiciones de convocatoria a la consulta y su escrutinio por no acatar, a su entender, el Código Electoral. Ambos son declarados inadmisibles por tratarse de un acto de gobierno insusceptible de ser recurrido por exceso de poder⁸⁰. Y desde el organismo electoral (O.N.E.L.) hubo quejas de no haber recibido los fondos necesarios para cumplir acabadamente su misión, a la que se llegó a calificar de “imposible”⁸¹.

No obstante, el 7 de Enero de 2001 se hacía la consulta en los términos del entonces Artículo 89 de la Constitución (actual Artículo 103) según las autoridades, con total normalidad en todo el país, e incluso votando 139.777 senegaleses en el exterior⁸². Conocidos los resultados, la prensa titulaba “Wade

⁷⁷ Le Monde, Paris, 22 de Octubre de 2000.

⁷⁸ Le Soleil, Dakar, 6 de Enero de 2001.

⁷⁹ Decreto 2000-950 del 10 de Noviembre de 2000, modificado por el Decreto 2000-999 del 13 de Diciembre de 2000 y resolución del Ministerio del Interior 0105888 del 29 de Noviembre de 2000.

⁸⁰ Sud Quotidien, Dakar, 6 de Enero de 2001.

⁸¹ Le Soleil, Dakar, 6 de Enero de 2001.

⁸² Le Soleil, Dakar, 16 de Enero de 2001.

ha sido plebiscitado”⁸³.

Plebiscito del 7 de Enero de 2001 en Senegal

Habilitados	Votantes	SI	NO	Nulos
2.563.442	1.658.540 (66 %)	1.559.432 (94 %)	99.108	26.662

Fuente: Corte Constitucional de Senegal, <http://www.gouv.sn>

3.1.2.3. El Presidente ruso Boris Yeltsin convocó para el 25 de Abril de 1993 a un plebiscito con cuatro cuestiones -tres de las cuales serían aceptadas- entre las cuales se hallaba la confianza del pueblo a sus reformas económico-políticas (54 %) y la confianza personal en el Presidente (60 %). Según la Constitución rusa, el Presidente es quien puede por decreto convocar a “referéndum”, igual que el Presidente francés, sin necesidad de cumplir con ningún requisito⁸⁴. Y como no está prevista la figura del Vicepresidente, cuando el Jefe de Estado no esté en condiciones de realizar sus funciones será sustituido por el Presidente del Gobierno, sin que éste pueda disolver la Duma, convocar a referéndum ni proponer la reforma de la Constitución⁸⁵

3.1.2.4. El 1 de Julio de 1986 se realizó en Ecuador un plebiscito convocado por el Presidente Febres Cordero en virtud de la atribución constitucional prevista en el Artículo 78.p de la entonces vigente Constitución de 1984 que, bajo la apariencia de una consulta al pueblo para que éste decidiera si se permitiría que los independientes pudieran presentarse como candidatos sin estar afiliados a los partidos políticos, pretendía en realidad, se convirtiese en un acto de legitimación propia; pero el 70 % de los votantes se pronunció en contra⁸⁶.

Lo mismo vuelve a ser planteado por el Presidente Sixto Durán Ballén – aunque en esta ocasión con mejor suerte pues alcanza un resultado favorable

⁸³ Sud Quotidien, Dakar, 8 de Enero de 2001.

⁸⁴ Artículo 84.

⁸⁵ Revue Française de Droit Constitutionnel, Nro. 17, Paris, 1994, página 185.

⁸⁶ Ampuero, Dora. “Los instrumentos de democracia directa en el Ecuador” en Krause, Martín y Molteni, Margarita. “Democracia Directa”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, página 115.

del 65 %- el 28 de Agosto de 1994, junto a otras seis cuestiones: plazo de cien días (que finalmente no se cumple) en el que el Congreso debería tratar las reformas constitucionales propuestas ("SI", 59 %), manejo por parte de los legisladores del presupuesto ("NO", 84 %), aprobación de los legisladores del presupuesto por sectores de gastos y no por partidas ("SI", 54 %), reelección para todos cargos electivos ("SI", 52 %), elección de diputados en primera vuelta electoral ("SI", 56%), posibilidad de doble nacionalidad ("SI", 73 %)⁸⁷.

En similar sentido, el 25 de Mayo de 1997 hubo una "multiconsulta" (con catorce cuestiones) convocada por el Presidente Interino Fabián Alarcón Rivera con el propósito de afianzarse en el mandato y despejar dudas sobre la legitimidad de la destitución por parte del Congreso del ex Presidente Abdalá Bucaram el 7 de Febrero anterior. Trece de las propuestas fueron aceptadas (entre ellas, la confirmación de Alarcón como Presidente Provisorio y la destitución de Bucarón). La restante -que postulaba la elección presidencial a dos vueltas- fue rechazada por 57,3 %⁸⁸

3.1.2.5. Salpicado por denuncias de corrupción contra colaboradores suyos, el 12 de Octubre de 2003 el Presidente sur coreano Roh Moo-Hyun, anunció un plebiscito para el 15 de Diciembre en el que pediría el apoyo de la población a su gestión que el mismo llamó "voto de confianza popular"⁸⁹ pues, si le era desfavorable, prometió que renunciaría. Sin embargo, advertido de la inconstitucionalidad de este tipo de consultas, dio marcha atrás y la misma no se llevaría finalmente a cabo⁹⁰.

3.1.2.6. En el pleno centro de Europa, escondido entre Austria y Suiza, se encuentra Liechtenstein, un país tan diminuto como curioso. Otrora remanso de granjeros y lecheros, es hoy un paraíso fiscal con un altísimo standard de vida, bajo desempleo, próspera industria, impuestos casi absurdos y un anacrónico príncipe que manda desde el esplendor de un antiguo edificio de piedra que pende de una montaña con vista a la capital del Estado, Vaduz.

A instancias de Johannes Matt, Presidente del gobernante Partido del

⁸⁷ El País, Madrid, 29 de Agosto de 1994.

⁸⁸ <http://www.mae.es/mae/textos/OID/monografias/ecuador>

⁸⁹ Le Monde, Paris, 14 de Octubre de 2003.

⁹⁰ The New York Times, 16 de Diciembre de 2003.

Progreso del Pueblo, el 83 % de los participantes de la Convención del mismo, el 25 de Febrero de 2003 decidió apoyar la recomendación del Jefe de Gobierno Otmar Hasler de respaldar la iniciativa del Príncipe Hans-Adam II von und zu Liechtenstein, Duque de Trappau y Jägerndorf y Conde de Rietburg de hacer un plebiscito el mes siguiente para reformar la Constitución⁹¹ habiendo amenazando incluso con dejar el país que su familia ha gobernado durante trescientos años si el resultado le fuese adverso, aunque nunca dijo que dejaría su título. Sólo que reinaría desde la mansión de la familia cerca de Viena como hizo su padre, Franz Josef II, quien recién se mudó a Liechtenstein en 1938, cuando Austria fue anexada al Reich⁹².

Hans-Adam es un caso anómalo entre los monarcas de Europa cuyos poderes se han ido recortado durante los últimos siglos. Él no sigue el modelo escandinavo, de monarcas que andan en bicicleta por la calle; pero tampoco el británico, de "royals" que sólo se mezclan con los plebeyos en circunstancias muy específicas y que se mantienen bien lejos de la política⁹³. Por el contrario, disfruta de enormes poderes políticos en virtud de la Constitución de 1921 que incluso se incrementarían si la mayoría de los diecisiete mil votantes de Liechtenstein apoyasen la reforma que él desea y que incluye la introducción en el texto supremo de un plebiscito de no confianza (o censura) hacia él. Luego de lo cual varios miembros de su familia finalmente decidirían su suerte (removerlo o mantenerlo). De tener éxito en esta idea, se le estaría reconociendo peligrosamente mandato "no sólo de Dios, sino también del pueblo", sostiene la oposición⁹⁴.

Pero los ciudadanos de Liechtenstein son profundamente conservadores - las mujeres votaron recién en 1984- e incluso la mayoría de aquellos que se oponían a la iniciativa aceptaban que la identidad del país depende de la presencia de su príncipe. Por ello finalmente le concedieron su deseo poniendo a la monarquía por encima de la democracia. Habiendo participado el 87,7 % de los electores, casi dos tercios de los votantes (64,3 %) respaldaron a Hans-Adam II en sus demandas⁹⁵; aunque eso no signifique que admiren a quien,

⁹¹ <http://www.news.li>

⁹² The Observer, London, 9 de Marzo de 2003.

⁹³ New York Times, 15 de Marzo de 2003.

⁹⁴ The Observer, London, 9 de Marzo de 2003.

⁹⁵ <http://www.presseamt.li>

para muchos, es el hazme reír del resto de los europeos. Los medios recuerdan que Hans-Adam II dijo una vez –luego aclaró que en broma- estar pensando en venderle Liechtenstein a Bill Gates y renombrarlo Microsoft⁹⁶.

3.2. El plebiscito de legitimación.

3.2.1. Las dictaduras latinoamericanas.

En América Latina tanto la consulta pinochetista de 1988 como la uruguaya de 1980 fueron un intento fallido de parte de los respectivos regímenes dictatoriales de legitimar su propia existencia y sobrevivencia. Con motivos diferentes las dos dictaduras convocaron a sendas consultas –auténticos plebiscitos en nuestra acepción- previstas en la normativa vigente, pero como el resultado les fue adverso se abrió la vía al proceso de recuperación democrática con características propias en cada uno de esos países⁹⁷; uno con escasísima experiencia en materia de democracia semidirecta⁹⁸ y el otro, un auténtico líder continental en la materia.

3.2.1.1. El primer plebiscito de la dictadura chilena, no obstante, se celebra el 4 de Enero de 1978 en el marco del conflicto que opone a los militares “duros” agrupados tras el General Augusto Pinochet y los partidarios de la institucionalización del régimen a partir de un contexto internacional adverso en el que Chile acababa de ser espectacularmente condenado en la O.N.U. por las masivas violaciones a los derechos humanos⁹⁹. Pero además, en Junio de 1977 Pinochet fue informado que el F.B.I. tiene pruebas de que el asesinato del ex canciller chileno, Orlando Letelier, en Washington en 1976, era obra de su policía secreta, la D.I.N.A. Las presiones de los Estados Unidos para que Chile entregase a los autores de ese delito comenzaron al mismo tiempo que se

⁹⁶ Le Monde, Paris, 6 de Mayo de 2003.

⁹⁷ Barbé, Carlos. “Consultazione popolare, plebiscito e referéndum nel proceso di transizione alla democrazia in Argentina” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e referéndum”, Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 258.

⁹⁸ Guzmán Astete, Eugenio y Villagrán, Paulina, en “Democracia Directa”, Krause, Martín y Molteni, Margarita. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, página 99.

⁹⁹ “Chile 1980”, Revue Problemes de l’Amerique Latine, LVIII, París, 1980, página 58.

iniciaba la mayor guerra interna entre los oficiales que querían perpetuar el poder de Pinochet y los que reclamaban cambios. Para satisfacer a los Estados Unidos, Pinochet disolvió la D.I.N.A. y el 20 de Diciembre anunció la consulta. Tres días más tarde, el General del Aire Leigh y el Almirante Merino (los “dueños” del golpe de Estado, aunque sin el poder del ejército de tierra) hicieron pública su oposición a esa iniciativa individual: el Presidente – sostenían- viola las Actas Institucionales establecidas por la misma Junta y, en consecuencia, todos los principios de Derecho Público, imponiendo un “referéndum” contra la opinión de sus colegas¹⁰⁰. La afirmación que se proponía a los chilenos era harto ambigua:

“De cara a la agresión internacional lanzada contra el Gobierno de nuestra Patria, apoyo al General Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del Gobierno de la República para dirigir soberanamente el proceso de institucionalización del país”.

En un padrón estimado en unos 6.062.000 ciudadanos, el “SI” habría cosechado 4.172.000 (más o menos 2/3); el “NO” 1.130.000 (20 %); habiendo unas 500.000 abstenciones y unos 239.000 votos blancos y nulos. De todas formas, estas cifras no son muy fiables, pues los registros electorales fueron destruidos después del golpe de Estado del 11 de Setiembre de 1973. Todo se desarrolló en la más absoluta ausencia (por cuatro años y medio) de libertades políticas, en presencia de una pasión nacionalista exacerbada metódicamente por los medios controlados por el gobierno y de medidas de intimidación de todo tipo. Hasta la Democracia Cristiana y el propio ex Presidente Eduardo Frei Montalva lo calificaron de “vulgar fraude”. “Después de este resultado se acabó el problema de pensar en llamar a elecciones. Ahora a trabajar, señores, sin pensar en esas cosas” postuló Pinochet¹⁰¹. El General Leigh que se declaró partidario de retornar a la vida institucional y democrática fue obligado a dimitir el 24 de Julio de 1978; y con él casi todos los jefes de la F.A.CH. Las consecuencias económico – sociales de la consulta fueron: desestatización y

¹⁰⁰ González, Mónica. “La sombra de ex canciller”, Clarín, Buenos Aires, 25 de Marzo de 2000.

¹⁰¹ El País, Madrid, 5 de Enero de 1978.

desnacionalización de la economía; concentración económico-financiera; aumento de la deuda externa y del desempleo; y degradación de las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Antes de terminar 1978 se conoce un proyecto de nueva Constitución que se presentó al Consejo de Estado quien recién en Julio de 1980 lo devolvió a la Junta de Gobierno con varias modificaciones pero conservando la proscripción ideológica y la concentración del poder político en manos de un Presidente con verdaderas características cesaristas¹⁰². El Colegio de Abogados elaboró un “contraproyecto” que en absoluto fue tenido en cuenta. El 11 de Agosto se publicó el texto de la Constitución¹⁰³ y al día siguiente se llamó a plebiscito en fecha coincidente con el séptimo aniversario del golpe de Estado¹⁰⁴. La Conferencia Episcopal emitió una declaración titulada “Al servicio de la paz” donde señalaba que para “que el resultado de un plebiscito o elección tenga autoridad moral deben cumplirse algunas condiciones básicas: 1) el número de los que tengan posibilidad efectiva de participar mediante el sufragio debe ser suficiente para que el acto eleccionario pueda ser considerado como verdadera expresión de la voluntad popular; 2) todos los sectores de opinión deben tener acceso equitativo a la televisión y otros medios de comunicación social y a las diversas formas de publicidad política, para que los votantes emitan su sufragio con la información debida; 3) las condiciones en que se emita el voto deben excluir toda posibilidad de presión; 4) la recepción de los votos y los escrutinios deben hacerse en tal forma que su absoluta corrección pueda ser verificada por todos”. Y agregaba que “Existen en este momento circunstancias que no son compatibles con las anteriores condiciones, como son: la falta de claridad en las alternativas planteadas; la necesidad de responder con un solo “SI” o un solo “NO” a varias preguntas diferentes; el escaso tiempo y posibilidad de usar los medios de comunicación de carácter nacional –que son patrimonio de todos los chilenos-; el temor de algunos y la falta de seguridad en los procedimientos que regulan los escrutinios”¹⁰⁵.

¹⁰² “Constitución de 1980 y Sucesión Presidencial”, Cuadernos para la Democracia, Nro. 5, Instituto de Difusión Social del Arzobispado de Santiago, Santiago de Chile, 1989, página 21.

¹⁰³ Decreto ley 3464.

¹⁰⁴ Decreto ley 3465.

¹⁰⁵ “Constitución de 1980 y Sucesión Presidencial”, Cuadernos para la Democracia, Nro. 5, Instituto de Difusión Social del Arzobispado de Santiago, Santiago de Chile, 1989, página 26.

A pesar de todo, a un mes de su anuncio, con estado de excepción en vigor, supresión de toda actividad política, sin registros electorales, sin las más mínimas garantías y después de una vasta campaña oficial a favor, el 11 de Setiembre de 1980 el pueblo chileno concurrió a las urnas para aceptar o rechazar en bloque la nueva Constitución, el Estatuto Provisorio y la permanencia en el poder del General Pinochet en un plebiscito que sería su peculiar forma de institucionalización del régimen. La Democracia Cristiana y la Iglesia se opusieron; también algunos sectores de las fuerzas armadas, leales al General Leigh.

De acuerdo a los cómputos oficiales, en esa ocasión se habría registrado el mayor número de votantes -en proporción al total de población- de todos los actos eleccionarios de la historia del país: 93,6 % contra un 78,1 % que se registró en la elección presidencial de 1970 en la que resultó triunfador Salvador Allende. Esto motivó dudas en diversos sectores, pues se estimaba en cerca de un millón los chilenos que se encontraban fuera del país (entre exiliados, familiares y emigrantes económicos) y que, por tanto, no podrían haber sufragado. Dirigentes opositores hicieron una presentación –sin éxito- al organismo fiscalizador de los escrutinios, en la que alegaron que había comunas en las cuales la cantidad de sufragantes había excedido a sus habitantes. Según datos oficiales, el “SI” llegó al 67,06 % (para esta opción se contabilizaban también los votos en blanco); el “NO” obtuvo un 30,17 %; y los votos nulos un 2,77 %¹⁰⁶.

El nuevo texto constitucional fue promulgado por Decreto Supremo el 21 de Octubre y publicado en el Diario Oficial el 24 de Octubre de 1980. En sus disposiciones transitorias exigía la realización de otro plebiscito para “prorrogar” el mandato de Pinochet por un nuevo período de ocho años a partir del 11 de Marzo de 1989. El 11 de Diciembre de ese año debería convocarse a elecciones legislativas; ciento veinte diputados y veintiséis senadores asumirían el 11 de Marzo de 1990 junto a los diez “senadores designados” (Pinochet más dos ex jueces de la Corte Suprema más un ex Controlador General de la República más los cuatro Comandantes en Jefe más un ex Rector de Universidad Estatal más un ex Ministro). Si en el plebiscito triunfaba

¹⁰⁶ El País, Madrid, 12 de Setiembre de 1980.

el "SI", se legitimaba esta institucionalidad; si ganaba el "NO", Pinochet quedaba al frente de la presidencia por un año más y noventa días antes de expirar el mandato debería convocarse a elecciones presidenciales y legislativas.

Parte de la oposición dudaba en un principio de participar de una confrontación realizada sobre la base de las reglas impuestas por el régimen; pero la consulta terminaría siendo un importante momento de movilización que provocará el retorno de la actividad política al país y una recomposición de los partidos y alianzas políticas sin lo cual hubiera sido impensable su desarrollo posterior¹⁰⁷. A la par que la Iglesia reclamaba transparencia en el escrutinio y denunciaba un plan de violencia de sectores cercanos al gobierno para tratar de impedir dar a conocer los verdaderos resultados, el Departamento de Estado norteamericano declaraba su preocupación por versiones que indicaban que se pretendería cancelar el plebiscito con desórdenes provocados por sectores cercanos al régimen. La propaganda oficial lo planteó como una disputa "Pinochet o Allende": el primero aparecía con traje de civil, acariciando niños como un abuelo bueno al que se le contraponían imágenes de violencia del gobierno de la Unidad Popular¹⁰⁸. Por primera vez desde 1973 la oposición —que iba desde la misma Casa Blanca de Ronald Reagan hasta el Frente Manuel Rodríguez— tenía acceso a la T.V. —sólo quince minutos por noche— para dar su parecer sobre la consulta del 5 de Octubre que concentró el interés de la opinión pública internacional: más de trescientos observadores y mil doscientos periodistas fueron acreditados al efecto¹⁰⁹.

Se inscribieron para votar 7.400.000 ciudadanos, el 92,11 % de los habilitados y la abstención sólo llegó al 0,97 %. Para sorpresa de sus promotores, el "NO"¹¹⁰ se impuso con el 57,8 %¹¹¹. De esta manera, la transición chilena asumiría características únicas en el mundo. Ocurrió contra la voluntad del Jefe de Estado del régimen autoritario, quien esperaba instituir mediante la Constitución que había redactado una "democracia protegida" lo cual, por ser un contrasentido, de hecho recreaba de un modo más complejo y

¹⁰⁷ Barbé, Carlos. Op. Cit., página 259.

¹⁰⁸ El País, Madrid, 5 de Octubre de 1988.

¹⁰⁹ Clarín, Buenos Aires, 5 de Octubre de 1988.

¹¹⁰ Ver en Anexo III – 6 la boleta del comicio.

¹¹¹ El País, Madrid, 6 de Octubre de 1988.

liberalizado un régimen autoritario, que hubiera sido, como todos los demás de tales características, inestable y lleno de tensiones.

Tres lustros después se sabía que el dictador quiso llevar a cabo un autogolpe al perder el plebiscito pero fue frenado por los otros comandantes, según reveló el General (R) de la Fuerza Aérea Fernando Matthei, integrante durante doce años de la Junta Militar en su libro autobiográfico "Matthei, mi testimonio"¹¹². Pinochet debió así acatar el resultado adverso y el gobierno militar aceptar cambios en la ley fundamental de una importancia sustantiva, fruto de las negociaciones entre sus representantes, la derecha moderada y los diecisiete partidos de la "Concertación Democrática"¹¹³. Sin estas modificaciones que fueron aprobadas en un nuevo plebiscito el 30 de Julio de 1989 como lo exigía la Constitución, el régimen chileno no podría calificarse siquiera de mínimamente democrático¹¹⁴.

En especial, se disminuyeron los poderes y cambió la composición del Consejo de Seguridad Nacional perdiendo la mayoría que tenían en él los jefes de las Fuerzas Armadas; se eliminaron las prohibiciones políticas a quienes sustentasen "doctrinas totalitarias" o basadas en "la lucha de clases"; se aumentó el número de los senadores electos disminuyendo así el peso proporcional de los nueve senadores "designados". No obstante, los artículos transitorios permitieron que Pinochet continuase como Comandante en Jefe del Ejército hasta el 10 de Marzo de 1998 (ocho años después de la asunción del Presidente electo) y luego como senador vitalicio. Además indicaban que si el candidato propuesto a la ciudadanía por la Junta Militar para ocupar el segundo período presidencial regido parcialmente por estos artículos fuese derrotado en el plebiscito (es decir, Pinochet), el Presidente en ejercicio (es decir, también Pinochet) continuaría en el poder por un año más, lapso durante el cual debían organizarse elecciones presidenciales y legislativas. Ello le daba a Pinochet -a sabiendas ya de que la oposición asumiría el gobierno al cabo de ese plazo- la posibilidad de redefinir parcialmente el diseño formal de las instituciones a través de leyes orgánico-constitucionales que, a diferencia de los cambios

¹¹² La Nación, Buenos Aires, 11 de Agosto de 2003.

¹¹³ Valenzuela, Samuel. "La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile", en Di Tella, Torcuato (comp.) "Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos", Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998, páginas 149-195.

¹¹⁴ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 50.

constitucionales que requerían de consulta popular, solamente necesitaban el visto bueno de la Junta Militar hasta tanto se instalase el gobierno electo; y desde ese momento, su modificación requeriría la mayoría calificada de 4/7 de diputados y senadores, cosa que no imaginó la "Concertación" al momento de negociar los cambios constitucionales¹¹⁵ y que significaría un enorme obstáculo para el desarrollo de la democracia tanto en el gobierno del demócrata cristiano Patricio Aylwin –quien se impuso en las elecciones del 14 de Diciembre de 1989 frente al candidato del régimen, Hernán Büchi- como de sus sucesores, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos.

Este último el día de su asunción le pidió a la oposición apoyo para reformar la Constitución heredada, lo que lograría recién finalizando su mandato. En 1999 el gobierno de Frei había enviado un proyecto de ley facultando al Presidente a llamar a plebiscito para superar discrepancias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; pero como para aprobarse necesitaba 3/5 en el Senado no se concretizó su sanción. Insólitamente, la propuesta presidencial fue replicada por un senador de la pinochetista U.D.I. quien enfático sostuvo "los plebiscitos son mecanismos de los gobiernos de facto"¹¹⁶.

3.2.1.2. El 30 de Noviembre de 1980 el pueblo uruguayo estaba convocado a las urnas -acudió un 85 % de los habilitados- para pronunciarse a favor (boleta celeste) o en contra (boleta amarilla)¹¹⁷ de una reforma constitucional elaborada por las autoridades del régimen cívico-militar que se había instalado en el poder el 27 de Junio de 1973, mediante un golpe de Estado. Un mes antes de este plebiscito una "Asamblea Constituyente" integrada por los miembros del Consejo de Estado –llamado irónicamente "ConSIjo" por la oposición-¹¹⁸ que habían reemplazado a los legisladores electos, los altos oficiales de las Fuerzas Armadas y los miembros del Poder Ejecutivo, aprobaron el proyecto en cuestión que se inspiraba en la doctrina de seguridad nacional; recortaba aún más las libertades individuales y el derecho de huelga;

¹¹⁵ Valenzuela, Samuel. "Los escollos de la redemocratización chilena", Boletín S.A.A.P., Año 5, Nro. 9, Buenos Aires, Primavera de 1999, página 115.

¹¹⁶ Clarín, Buenos Aires, 14 de Marzo de 2000.

¹¹⁷ Ver en Anexo III – 7 boleta.

¹¹⁸ Hierro López, Luis. "El pueblo dijo NO. El plebiscito de 1980", Ediciones de la Plaza, Montevideo, 2005, página 9.

otorgaba a los militares el control directo del gobierno a través del Co.Se.Na. (Consejo de Seguridad Nacional) y de un tribunal de control político que podía destituir a las autoridades partidarias; y limitaba la formación de nuevos partidos, mientras mantenía en la ilegalidad a los partidos de izquierda. Pero el país vivía cierta euforia económica, las FF.AA. habían vencido a los tupamaros, el gobierno contaba con todos los medios de comunicación a su favor y el éxito del pinochetismo, con un ejemplo semejante, alentaba¹¹⁹

Sin embargo, después de siete años de una dictadura sin precedentes en el país, con partidos políticos proscritos y miles de presos políticos y exiliados, los uruguayos, en un hecho extraordinario, sorprendieron al mundo votando masivamente no sólo contra una Constitución tramposa que fue dada a publicidad sólo tres semanas antes (y que por lo tanto nadie conocía en profundidad) que, sin duda, pretendía institucionalizar en el poder a los militares (“fundar una nueva república”, según su versión) sino expresando, a la vez, su desacuerdo con el régimen que en ese momento encabezaba el dictador Aparicio Méndez y que sólo pudo convencer en ocho departamentos: Artigas, Flores, Lavalleja, Rivera, Rocha, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres. A pesar de no haberse conocido a ciencia cierta los resultados, éstos se intuyen abrumadores, por cuanto el gobierno le adjudicó un 57,9 % al “NO” a nivel nacional y un 63,7 % -el índice más alto- para Montevideo. Mientras la escasa prensa independiente muy sobriamente reflejaba el pronunciamiento popular¹²⁰ las autoridades convocantes expresaban “No es una derrota del gobierno, en todo caso, es una derrota del pueblo”; “El pueblo ha rechazado una Constitución; será cuestión de elaborar otra” Sin embargo, los militares respetaron finalmente la decisión ciudadana dando así comienzo una transición que es calificada de “muy uruguaya”¹²¹

Dos décadas después, ya consolidada la democracia oriental, durante el segundo gobierno del colorado Julio María Sanguinetti y a instancias del izquierdista Frente Amplio, se declaró “Día de Conmemoración Cívica, el 30 de Noviembre de cada año, en celebración del pronunciamiento del plebiscito del

¹¹⁹ La República, Montevideo, 30 de Noviembre de 2004.

¹²⁰ Ver Anexo III – 10.

¹²¹ Rilla, José. Op. Cit., página 77.

30 de Noviembre de 1980"¹²² en el que la bandera nacional "deberá ser izada (...) por las oficinas públicas y establecimientos fiscalizados por el Estado o con protección oficial"¹²³.

3.2.1.3. El 5 de Abril de 1992 el Presidente peruano Alberto Fujimori, electo tres años antes, daba un autogolpe con apoyo en las Fuerzas Armadas y asumiendo plenos poderes, cerró el Congreso y suspendió al Poder Judicial. Criticando duramente a los partidos políticos propuso reformar la Constitución de 1979 -adoptada durante el Gobierno del General Francisco Morales Bermúdez- y llamar a una consulta para su ratificación¹²⁴ intentando legitimarse de esta forma. La Asamblea Constituyente concluyó su labor el 4 de Setiembre de 1993 y el 31 de Octubre siguiente se realizó el anunciado plebiscito, dándose cumplimiento a lo establecido en el propio texto supremo que acababa de sancionarse¹²⁵.

Ello significó un claro retroceso institucional al suprimir, por ejemplo, las cláusulas que en la Constitución de 1979 otorgaban jerarquía constitucional a los tratados sobre derechos humanos, reconocían de manera expresa la jurisdicción internacional agotada la del Tribunal de Garantías Constitucionales y privilegiaban la integración latinoamericana. La nueva Constitución, por el contrario, incluiría la posibilidad de reelección presidencial, un Congreso unicameral, la pena de muerte y un sistema económico de libre mercado.

No obstante obtuvo el 61,5 % de los votos fuera de Lima, aunque sólo el 55 % en la capital, lo que puede ser interpretado como un respaldo con reservas que reclamaba la apertura democrática que Fujimori venía prometiéndole desde hacía tiempo de cara a la adversa reacción internacional que había provocado su autogolpe¹²⁶.

El nuevo texto supremo fue promulgado el 29 de Diciembre siguiente dando por finalizado el proceso iniciado en 1992 que el gobierno llamó de

¹²² Ley 17.568.

¹²³ Ley 10.945.

¹²⁴ El Comercio, Lima, 6 de Abril de 1992.

¹²⁵ "La presente Constitución, una vez aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, entra en vigencia, conforme al resultado del referéndum regulado mediante ley constitucional" (Disposición Transitoria Decimocuarta).

¹²⁶ Maravi Sumar, Milagros. "Las Instituciones de Democracia Directa en el Perú" en "Democracia Directa", Krause, Martín y Molteni, Margarita. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, página 128.

“Emergencia, Reconstrucción Nacional y Restauración Democrática” y que llevaría, según su *alma mater*, a “la modernización definitiva del Perú”¹²⁷

3.2.1.4. En Guatemala el 10 de Octubre de 1954 través de un plebiscito fue nombrado como presidente provisional con un sospechoso 99,9 % de los votos el Coronel Carlos Castillo Armas quien -apoyado por intereses extranjeros, fundamentalmente la C.I.A.- se había hecho del poder el 27 de Junio de ese mismo año al derrocar al Presidente Jacobo Arbenz Guzmán, elegido democráticamente en 1951¹²⁸.

3.2.1.5. En Haití, al morir el dictador François Duvalier (Papa Doc) su hijo Jean Claude, de diecinueve años (Baby Doc), se transformó –por exclusiva decisión paterna- en Presidente vitalicio. El 31 de Enero de 1971 se efectuó un plebiscito cuya pregunta era:

François Duvalier ha elegido a Jean Claude Duvalier su sucesor como Presidente de la República de por vida. Ratifica esta elección?

Un unánime 100 % respondió “SI”, apoyando a quien terminará adoptando los mismos métodos de su padre (un millón de haitianos dejará el país más pobre del continente por la represión –a manos de los “tonton macoutes”, guardia del Movimiento de Renovación Nacional- y el hambre)¹²⁹ hasta que las revueltas populares lo hagan abandonar precipitadamente el país el 7 de Febrero de 1986 hacia su dorado exilio francés.

3.2.2. Las dictaduras nazi-fascistas.

Además de las experiencias plebiscitarias que vimos en el Capítulo I, debemos agregar que después del golpe de Estado del 28 de Mayo de 1926,

¹²⁷ Clarín, Buenos Aires, 1 de Noviembre de 1993.

¹²⁸ <http://www.mae.es/mae/textos/OLD/monografias/guatemala>

¹²⁹ <http://www.mae.es/mae/textos/OLD/monografias/haiti>

los militares portugueses proyectaron una Constitución de inspiración mussoliniana con una concepción corporativa del Estado que entró en vigor el 11 de Abril de 1933, después de haber sido aprobada en plebiscito el 19 de Marzo con el 99,5 % de apoyo. A su vez, en Rumania, el 24 de Febrero de 1938 un plebiscito propuesto por el rey Karl II sobre nueva Constitución obtuvo el 99,9 %. El 5 de Marzo de 1941 presionado por los nazis, Karl II nombró al General Antonescu "Líder del Estado Rumano" con autoridad absoluta; el monarca caía dos días después. Un nuevo rey, Michael, confirmaría a Antonescu cuya política fue respaldada en un plebiscito en el que curiosamente también alcanzó el 99,9 %, el 9 de Noviembre de ese mismo año.

3.2.3. Las dictaduras comunistas.

Como ya vimos en el Capítulo I, los IDS fueron una *rara avis* en los regímenes comunistas. Sin embargo hubo algunos casos de características netamente plebiscitarias.

3.2.3.1. A poco de terminada la II Guerra Mundial los polacos fueron consultados por primera vez en el primer plebiscito de una "democracia popular" como se autodenominaban estas dictaduras. Fue el 30 de Junio de 1946 cuando se aprobaron las reformas socioeconómicas que implicaban la nacionalización de sectores claves (77,1 %), políticas –abolición del Senado, por ejemplo- (68,2 %) y territoriales (91,4 %) del actual Estado¹³⁰

Cuatro décadas más tarde, el Parlamento (*Sejm*) modificó la Constitución de la República Popular de Polonia de 1952 –que ya había recibido en 1976 su cambio más significativo desde su entrada en vigor respecto al liderazgo del P.C. y la amistad y cooperación con la U.R.S.S. y los restantes Estados socialistas- estableciendo que el pueblo trabajador no sólo ejerce el poder por medio de sus representantes sino también por "referéndum"

Seis meses después, el 29 de Noviembre de 1987, se celebraba el segundo

¹³⁰ <http://www.poland.pl>

plebiscito en la vida de la milenaria Polonia, para aprobar un severo plan económico del gobierno comunista que iba a acarrear dramáticos incrementos de precios y caídas en el nivel de vida, por un lado y otorgar, a cambio, una democratización de las estructuras políticas. Pero al no alcanzarse un apoyo superior al 50 % de los ciudadanos como exigía la ley sancionada en Mayo, el gobierno comunista recibiría un notable revés popular, para desilusión de Wojciech Jaruzelski, que pretendía la “renovación socialista”. En esa ocasión se hicieron dos preguntas:

¿Está a favor del pleno cumplimiento del programa presentado al Parlamento que implica una radical modificación de la economía y que tiene por fin mejorar claramente las condiciones de vida de la sociedad, siendo consciente de que esto requerirá atravesar un difícil período de dos a tres años de rápidos cambios?

¿Está a favor del modelo polaco para la profunda democratización de la vida política cuyo fin es fortalecer el autogobierno, ampliar los derechos de los ciudadanos e incrementar su participación en el gobierno del país?

La oposición rechazó la propuesta gubernamental: el sindicato Solidaridad de Lech Walessa porque las preguntas son “irrelevantes y pura propaganda” y el recién formado Partido Socialista (aún ilegal) porque consideraba al plebiscito como un intento del gobierno para “obtener apariencia de legitimidad”. Mientras el gobierno admitía que la vida de algunas familias podía empeorar, aunque también aseguraba que otros saldrían ganando, los opositores tenían como lema de campaña: “Si quiere morir de hambre vaya a votar”. Con una participación del 66,4 % la primera pregunta sólo cosechó a favor el 44,86 % de los votos y la segunda el 46,21 %¹³¹.

3.2.3.2. En la entonces República Democrática Alemana el 6 de Abril de

¹³¹ Wyrzykowski, Miroslaw. Op. Cit., página 85.

1968 el 94,5 % de los votantes aprobó en plebiscito la nueva Constitución socialista -sancionada el mes anterior por el Parlamento (*Volkskammer*)- que, partiendo del supuesto de que después de 1945 en el territorio del anterior III Reich habían surgido dos Estados alemanes independientes el uno del otro con regímenes sociales opuestos, definía a la R.D.A. como un Estado socialista de obreros y campesinos dirigidos por la clase obrera y su partido marxista-leninista (Partido Socialista Unificado de Alemania). Luego, la Constitución de 1974, dirá que en los dos Estados alemanes habían surgido dos naciones totalmente separadas. La Constitución de 1968 reemplazó a la anterior que había sido puesta en vigor por la Cámara Popular Provisional de la R.D.A. después de haberla aprobado –como era habitual en estos regímenes- en “una vasta discusión popular”¹³².

3.2.3.3. Otro de los escasos ejemplos de IDS acaecidos en los regímenes del “socialismo real” se produjo el 16 de Mayo de 1971 en Bulgaria cuando se consultó por una nueva Constitución que recibió un abrumador “SI” del 99,7 % que implicaba 6.174.635 votos, contra sólo 15.477 por el “NO” y 4.607 nulos¹³³

3.2.3.4. También el rumano Ceausescu utilizó un plebiscito el 23 de Noviembre de 1986 (figura que había sido introducida en 1981 en el Artículo 43.III de la Constitución) para consultar su decisión de disminuir un 5 % el presupuesto militar y reducir la edad de voto de dieciocho a catorce años. La votación se hizo en público y en los lugares de trabajo por lo que las medidas resultaron aprobadas con el 99,99 %¹³⁴. Solamente tres años más tarde, luego de un controvertido proceso sumario llevado a cabo por un tribunal militar, sería encontrado culpable de gravísimos delitos contra su pueblo y fusilado, junto a su esposa, el día de Navidad.

3.2.3.5. Después de la desaparición de la U.R.S.S. hubo varios plebiscitos en algunas de sus ex repúblicas. En Uzbekistan el 25 de Marzo de 1995 se

¹³² Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 587.

¹³³ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 587.

¹³⁴ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Op. Cit., página 406.

consultó la prórroga del mandato presidencial hasta 2000 y el "SI" obtuvo el 99 %. Aquel año el Presidente Islam Karimov fue ampliamente "legitimado" en unas elecciones calificadas por los observadores internacionales como "no genuinas"¹³⁵. Y el 27 de Enero de 2002 se celebró otro plebiscito para extender de cinco a siete años el segundo mandato de Karimov (en el poder desde 1989) que constitucionalmente debería concluir en 2005. Lo apoyó el 90 %. El autoritario Jefe de Estado, ex líder del Partido Comunista, calificó a esta consulta como una "paso más en la democratización del país", frente a las acusaciones de manejo de la opinión pública (su nombre no figuraba en la boleta que se presentó a los electores) de la O.S.C.E. y los Estados Unidos que no aceptaron enviar observadores al comicio, no obstante que éstos últimos tienen a Karimov como aliado en su campaña contra el terrorismo internacional, al haber permitido que mil quinientos soldados norteamericanos utilizaran las instalaciones de las bases de su país para las operaciones de invasión a Afganistán¹³⁶

Plebiscitos de similar tenor se desarrollaron en las vecinas Kazajistan, Azerbaijan, Turkmenistan y Tajikistan. En esta última, el 23 de Junio de 2003 los ciudadanos aprobaron la extensión del mandato presidencial hasta 2020!

3.2.3.6. En 1994 el Soviet Supremo de Belarus adoptó una nueva Constitución para reemplazar la de 1978; pero ella sería nuevamente reemplazada a través de un plebiscito celebrado el 24 de Noviembre de 1996¹³⁷ que había sido declarado por la Corte Constitucional sólo como consultivo. Sin embargo, el dictador Alexander Lukashenko objetó esta decisión y estableció que fuese vinculante para de esa manera prorrogar su mandato por "la más democrática de las vías", sostuvo. Para ello unos días antes descabezó a la Comisión Electoral, disolvió el Parlamento y destituyó a parte de la Corte Suprema. Aunque aprobada por 89 % de los votantes sobre una participación del 84 % es abiertamente incompatible con el Estado de Derecho operando, en realidad, sólo como un disfraz para esconder la intención de someter al control

¹³⁵ The New York Times, 27 de Enero de 2002.

¹³⁶ The New York Times, 28 de Enero de 2002.

¹³⁷ Ver boleta en Anexo III – 8.

presidencial la práctica totalidad de la vida política del país¹³⁸.

Desde su arribo al poder, Loukachenko se ha caracterizado por la represión a los opositores y defensores de los derechos humanos, a tal punto que se le prohibió la entrada en catorce países de la U.E. En casos de inestabilidad, “un presidente no tiene el derecho de abandonar su país y su pueblo”, argumenta; con esa excusa, y por vía del plebiscito se ha eternizado en el poder. “Si me voy, será solamente por la voluntad del pueblo”; “Si la gente dice “NO” a Lukachenko en un “referéndum”, entonces haré las valijas y me iré”, proclama¹³⁹. En tanto, Estados Unidos ubica a Belarus en la “lista negra” de países donde se violan sistemáticamente los derechos humanos junto a Irán, Cuba, Corea del Norte y Zimbabwe, entre otros¹⁴⁰

Electo por cinco años en 1994 al frente de una alianza “anti corrupción”, Lukachenko utilizó el plebiscito de 1996 para extender dos años su primer período, hasta 2001. Y aunque la Constitución vigente sólo lo habilita para dos períodos, el 17 de Octubre de 2004 logró en otro plebiscito la posibilidad de presentarse para un tercer mandato en las elecciones de 2006, que con características absolutamente fraudulentas, nuevamente ganó. Mientras la U.E. califica a Belarus como la única tiranía subsistente en Europa, la mayoría de sus ciudadanos gana un promedio de U\$S 150 y sólo sueña con emigrar¹⁴¹

3.2.4. Otras dictaduras europeas.

3.2.4.1. Dos años después de ser proclamada en Grecia la república, se produjo una sedición militar asumiendo el poder el General Theodoros Pángalos que, para legitimar su dictadura, sometería a plebiscito su candidatura presidencial el 4 y 11 de Abril de 1926. Todos los partidos políticos llamaron a la abstención pero sobre una población de poco más de seis millones –en la que los electores superaban por poco el millón y medio- votaron ochocientos treinta

¹³⁸ Flores Juberías, Carlos. “La Constitución bielorusa de 1996” en Flores Juberías, Carlos (Director) “Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental”, Centro de Estudios Constitucionales – Institució Valenciana d’Estudis i Investigació, Madrid – Valencia, 1997, página 711.

¹³⁹ Le Monde, París, 3 de Agosto de 2003.

¹⁴⁰ The New York Times, 2 de Agosto de 2003.

¹⁴¹ The New York Times, 18 de Octubre de 2004.

y ocho mil ciudadanos, el 93,3 % de los cuales lo hace afirmativamente. A *posteriori*, los golpes militares se sucederían. En 1935 uno de tinte realista liderado por el General Georgios Kondilis logró el apoyo del 97,9 % de los votantes en un plebiscito celebrado el 3 de Noviembre.

Más tarde, con la dictadura del General Ioannis Metaxas –tolerada en un principio por el monarca Georgios II, Grecia ingresaba en el sistema de estados totalitarios y colaboracionistas¹⁴². Se prohibieron los partidos políticos, se disolvió el Parlamento, se suspendieron las garantías constitucionales y en un paroxismo sin precedentes hasta se censuró la "Oración Funeral de Pericles a los Atenienses" de Tucídides. Cuando Alemania invadió Grecia, el rey se exilió en Londres. Volvería al país después de la liberación y al morir en 1946 lo sucedería su hermano Paul y a éste su hijo Constantino, quien accedió al trono en 1964.

El nuevo monarca defraudó al pueblo al no condenar el denominado "régimen de los coroneles" surgido del golpe de Estado del 21 de Abril de 1967 contra el gobierno de Georgios Papandreu y que suspendió las libertades fundamentales. En un clima de violencia e intimidación, el 29 de Setiembre de 1968 se realizó un plebiscito sobre una Constitución que imponía "un sistema parlamentario sin Parlamento" y que el 92,1 % de los votantes aprobó. Al fracasar un contragolpe auspiciado por Constantino éste debería partir al exilio. El 29 de Julio de 1973 la dictadura militar celebró otro plebiscito para abolir la monarquía y elevar al rango de Presidente de la República al Jefe de la Junta de Coroneles, lo cual fue apoyado por el 78,6 % de los votantes¹⁴³

Después del conflicto chipriota de 1974 los militares renunciaron y con el referéndum del 8 de Diciembre de ese año en el que el pueblo se pronunció por la república¹⁴⁴ la democracia llegaba a Grecia para quedarse. Hasta ese momento, la consulta al pueblo había sido utilizada sistemáticamente en este país para convalidar y legitimar el poder arbitrariamente adquirido o para ratificar decisiones precedentemente adoptadas por el poder de turno. Siempre había ganado el "SI" y casi siempre los resultados eran los "esperados". En las

¹⁴² Perifanaki Rotolo, Virginia. "Fra autoritarismo e democrazia: la difficile istituzionalizzazione del referendum in Grecia" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. "Democrazie e referéndum", Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 240.

¹⁴³ Perifanaki Rotolo, Virginia. *Ibíd.*, página 241.

¹⁴⁴ Ver Capítulo IV.

consultas organizadas por la derecha, siempre el pueblo griego se pronunciaba por la monarquía –aunque, como más arriba vimos, en 1974 en un plebiscito también organizado por la derecha, se logró abolir la monarquía. En cambio cuando las organizaba la izquierda, ganaba la república. Y cuando lo hicieron los militares, ganó la “república dictatorial”¹⁴⁵.

Plebiscitos griegos

	Habilitados	Votantes	“SI”	“NO”
1926	1.570.790	838.715	782.589 93,3 %	56.126 6,7 %
1935	1.777.616	1.527.714	1.491.992 97,9 %	32.454 2,1 %
1968	6.181.268	5.133.906	4.713.421 92,1 %	403.829 7,9 %
1973	5.887.109	4.955.919	3.843.318 78,6 %	1.048.308 21,4 %

Fuente: Perifanaki Rotolo, Virginia. “Fra autoritarismo e democrazia: la difficile istituzionalizzazione del referendum in Grecia” en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo. “Democrazie e referéndum”, Editori Laterza, Roma – Bari, 1994, página 241.

3.2.4.2. En Turquía los autores del golpe militar del 12 de Setiembre de 1980 que suspendieron la vigencia de la Constitución de 1961 –que había sido aprobada en referéndum el 9 de Julio de ese año por el 61,7 % de los votantes– también buscaron legitimarse con un plebiscito en el que se preguntaba sobre un nuevo texto supremo “tendencialmente” democrático aunque con disposiciones transitorias de carácter restrictivo como, por ejemplo, la permanencia del General Kenan Evren en la presidencia de la República por otros siete años más¹⁴⁶ o el castigo para quienes no votaran en dicho plebiscito de negarles la posibilidad de participar en cualquier tipo de elección en los

¹⁴⁵ Ver Capítulo IV.

¹⁴⁶ Artículo Provisorio 1º.

siguientes cinco años¹⁴⁷

El proyecto elaborado por la Asamblea Consultiva y sancionado por el Consejo de Seguridad Nacional, que se auto-proclamaba "legítimo representante de la Nación Turca"¹⁴⁸ fue respaldado por el 91,4 % de los concurrentes al comicio del 7 de Noviembre de 1982 en el que el voto no fue secreto ya que en el sobre estaba indicado "SI" o "NO"¹⁴⁹. Un cuarto de siglo más tarde, ya superadas las restricciones del gobierno militar y con una nueva Constitución, las autoridades civiles deberán aún encarar profundas reformas (sobre todo en materia de derechos humanos e independencia del Poder Judicial) para que la U.E. considere a Turquía un Estado suficientemente democrático como para admitirla en su seno.

3.2.5. Las dictaduras afroasiáticas.

En África y Asia, los plebiscitos han sido una constante en la vida política de los Estados de Asia y África luego del proceso de descolonización. Aquí sólo consignaremos los –a nuestro juicio- más relevantes.

3.2.5.1. En el marco de la inestabilidad política permanente que sufre la República Centroafricana luego de su acceso a la independencia en 1960, el General André-Dieudonné Kolingba derrocó en 1981 al Presidente David Dacko en un incruento golpe de Estado. Cinco años después, organizó un plebiscito del que resultó victorioso el 21 de Noviembre de 1986 imponiendo una Constitución que restablece en el país el unipartidismo y su reelección indefinida. La respuesta positiva implicaba la aprobación de "la obra de unidad, paz y progreso emprendida por el Jefe de Estado". Kolingba contó con un gran apoyo por parte de Francia hasta la caída del Muro de Berlín, tras lo cual, por la presión nacional e internacional, lo obligó a convocar elecciones presidenciales en 1993 en las que fue derrotado.

¹⁴⁷ Artículo Provisorio 16°.

¹⁴⁸ Preámbulo.

¹⁴⁹ <http://c2d.unige.ch>

3.2.5.2. En Madagascar, también independizada de Francia en 1960, su primer y único Presidente, Philibert Tsiranana, a causa de las violentas protestas que sacudían en Mayo de 1972 a todo el país, dejó el poder a manos del Jefe de las Fuerzas Armadas, General Gabriel Ramanantsoa, quien organizó para el 8 de Octubre de ese mismo año un plebiscito en el que se preguntó:

“¿Acepta el proyecto de ley que se adjunta que permitirá al General Ramanantsoa y a su gobierno de unidad nacional realizar durante cinco años las transformaciones estructurales indispensables para renovar e instalar en la vida pública un clima conforme a los deseos del pueblo?”

Con el 96 % de apoyo de los votantes, lograba hacerse de plenos poderes, los que detendrá por poco tiempo hasta ser él también desalojado por otra sublevación militar.

3.2.5.3. Luego de obtener por la fuerza el poder en Sudán en 1969, el general Jafaar al-Numeiri organizó para el 29 de Setiembre de 1971 un plebiscito para legitimarse con el que logró un respaldo del 98,5 %. Claro que en la boleta estaba su foto a la que había que marcar con una X y las restantes opciones eran un rectángulo vacío¹⁵⁰. Más tarde, en su intento de imponer el Islam al conjunto de la sociedad, introdujo la shari'a en 1983. Ello desató la rebelión de las provincias del sur, mayoritariamente cristianas y animistas. Una guerra civil de décadas y sus secuelas de asesinatos y torturas sistemáticas aún devasta al país.

3.2.5.4. El 24 de Diciembre de 1965 el General Joseph-Désiré Mobuto triunfó con un golpe de Estado en el Congo terminando así con la I República nacida en 1960 tras la independencia de Bélgica. Primero se prohibió toda actividad política y en 1967 el “Mouvement Populaire de la Révolution” (M.P.R.) devino partido único siendo considerado “como una Iglesia” y su fundador

¹⁵⁰ <http://c2d.unige.ch>

“como su Mesías.” A través del “Manifiesto de N’Sele” (residencia presidencial) Mobutu proclamó como ideología oficial al “mobutismo” que identificaba nacionalismo y revolución¹⁵¹. El 1 de Noviembre de 1970 se celebró un plebiscito en su apoyo: lo obtuvo con el 99,9 %.

Un año más tarde el país pasaría a llamarse Zaire; al siguiente, todos los nombres europeos se modificaron por otros autóctonos y Mobutu fue autoelegido “Padre de la Nación” y “Segundo Héroe Nacional” (después del Padre de la Independencia, Patrice Lumumba)¹⁵². En Noviembre de 1973 nació la denominada “Política de Zairinización” por la que los propietarios extranjeros fueron expropiados en beneficio de los miembros del Gobierno. El Jefe de Estado adoptó el nombre de Mobutu Sese Seko el Nkuku wa za Banga que significa “el guerrero que va a triunfar”¹⁵³. Dos plebiscitos más confirmarán a Mobuto en la presidencia: el 3 de Diciembre de 1977 con el 98 % y el 29 de Julio de 1984 con el 99 % de apoyo¹⁵⁴.

El 16 de Mayo de 1997 Mobutu, viejo y enfermo, partió al exilio luego del triunfo –tras varios años de guerra- de la “Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo-Zaire” (A.F.D.L.) cuyo líder, Laurent Desiré Kabila, rebautizó al país como República Democrática del Congo. En 2001 en un confuso tiroteo Kabila resultó muerto. La violencia se incrementa y Congo es una catástrofe que provoca más de tres millones de muertos. Por eso la fiscalía del T.P.I. a cargo del argentino Luis Moreno Ocampo lo elige -entre las más de quinientas denuncias recibidas desde que el Tribunal entró en vigencia- como uno de los primeros casos en ser juzgados por considerarlo uno de los más graves y urgentes entre quienes ratificaron el Tratado de Roma¹⁵⁵. A pesar de ello, el 18 y 19 de Diciembre de 2005 los congolese votarán libremente por primera vez en la historia en un referéndum constitucional¹⁵⁶.

3.2.5.5. Después de la independencia de Zimbabwe del Reino Unido en 1980, Robert Mugabe arrasará en las elecciones con un discurso maoísta,

¹⁵¹ <http://www.congonline.com>

¹⁵² <http://c2d.unige.ch>

¹⁵³ <http://www.congopresse.com>

¹⁵⁴ <http://c2d.unige.ch>

¹⁵⁵ Clarín, Buenos Aires, 4 de Agosto de 2003.

¹⁵⁶ Le Monde, Paris, 19 de Diciembre de 2005.

antiblanco y anticolonial que le ha servido para que nadie le haya disputado el poder por dos décadas. Ex Primer Ministro, fue elegido presidente la primera vez en 1990 siendo reelecto con el 92,7 % en 1996, en una elección sin contrincantes. En 1998 el régimen sufriría un sobresalto: en un plebiscito sobre la ampliación de los poderes presidenciales triunfó el "NO" propiciado por el opositor "Mouvement for Democratic Change" (M.D.C.), que además obtuvo la mitad de las bancas parlamentarias en disputa¹⁵⁷. Mugabe, haría otro intento de fortalecer su poder pero el 14 de Febrero de 2000 sufrió un segundo revés cuando la mayoría de sus compatriotas liderados otra vez por el M.C.D. votó en contra de otra reforma constitucional que le habría permitido confiscarles las granjas a unos setenta y cinco mil extranjeros y perpetuarse en el Gobierno¹⁵⁸ de un país sumido en una grave crisis económica de la que el dictador culpa a "los gays del gobierno de Tony Blair" y a la minoría blanca que es propietaria del 70 % de las tierras fértiles. Las restantes -veinte años después de la reforma agraria prevista en el Tratado de Independencia- están en manos de los compinches del régimen -ex guerrilleros manipulados por la policía secreta- que asesinan opositores y encarcelan disidentes. El 6 de Abril el Parlamento aprobó la "expropiación sin compensación" de los granjeros blancos para ganarse el apoyo del pueblo –su mayor fuerza reside en el campo- no obstante haber sido rechazada esta medida en el plebiscito de Febrero¹⁵⁹. El Tribunal Supremo desautoriza la medida y ordena el desalojo de las fincas que son ocupadas por los autodenominados veteranos de la guerra de la independencia mientras Mugabe estaba en Cuba en la Cumbre de los 77¹⁶⁰.

En el marco de una violencia que va *in crescendo* y sin observadores internacionales se llevaron a cabo elecciones legislativas el 25 y 26 de Junio en las que ganaron los partidarios de Mugabe por una apretada mayoría. El Foreign Office británico afirma que existen "evidencias claras" de que Mugabe y los suyos "han cometido intimidaciones, actos violentos y todo tipo de irregularidades, sobre todo en las zonas rurales"¹⁶¹. En 2002 es reelecto, una vez más, en un clima "de miedo". Algunos medios internacionales lo comparan

¹⁵⁷ Le Monde, París, 22 de Febrero de 2002.

¹⁵⁸ Clarín, Buenos Aires, 15 de Febrero de 2000.

¹⁵⁹ El País, Madrid, 12 de Abril de 2000.

¹⁶⁰ El País, Madrid, 14 de Abril de 2000.

¹⁶¹ The New York Times, 28 de Junio de 2000.

con Pinochet y otros con “el patriarca” de Gabriel García Márquez. Suiza decide bloquear las eventuales cuentas de los jefes de la dictadura y la Commonwealth suspende a Zimbabwe de la organización¹⁶².

3.2.5.6. Chad declaró su independencia de Francia el 11 de Agosto de 1960 asumiendo como François Tombalbaye como Presidente quien dos años después estableció el unipartidismo. Después de su asesinato en 1975 el país vivirá en permanente guerra civil. En 1990 el General Idriss Déby Itno accedió al poder por la fuerza prometiendo instituir reformas democráticas; pero en la práctica siguió el conocido modelo de nepotismo étnico, latrocinio y gobierno autocrático. Después de un plebiscito por el que se aprobó una nueva Constitución en 1996, Déby ganó la Presidencia en la primera elección multipartidaria¹⁶³. Reelecto en 2001 a través de un masivo fraude, logró en 2004 que la Asamblea Nacional modificase la Constitución para poder competir por un tercer período, lo que hasta el momento estaba prohibido¹⁶⁴. El 3 de Mayo de 2006 ganó las elecciones y continúa en el poder¹⁶⁵.

3.2.5.7. Sucesivos golpes de Estado han marcado la historia de Níger desde su independencia de Francia el 3 de Agosto de 1960; y varios de sus ejecutores han obtenido la aprobación popular a través de plebiscitos con resultados siempre contundentes: en 1987 (99,6 %), 1989 (99,3 %), 1992 (89,8 %), 1996 (92,3 %) y 1999 (89,6 %) cuando se aprobó una nueva Constitución que incluía un artículo concediendo la amnistía a los líderes de los dos últimos golpes¹⁶⁶.

3.2.5.8. El 5 de Julio de 1977 el General Mohamed Zia-ul-Haq destituyó en Pakistán al Presidente Zulfikar Ali Bhutto reemplazándolo por un gobierno militar que reprimirá a la oposición e instaurará ley marcial. El 12 de Agosto de 1983 bajo la promesa de la vuelta a un gobierno civil convocó al pueblo a un plebiscito para el 19 de Diciembre de 1984 en que se le preguntaría sobre la

¹⁶² El País, Madrid, 20 de Marzo de 2002.

¹⁶³ <http://c2d.unige.ch>

¹⁶⁴ Le Monde, Paris, 29 de Mayo de 2004.

¹⁶⁵ <http://www.primature-tchad.org>

¹⁶⁶ Kader Mahamadou, Laouel y Dodo, Aïchatou. “Cronique d’un changement intervenu au Níger” en Rousillon, Henry (Director) “Les Nouvelles Constitutions Africaines: la Transition Democratique”, Institut d’Etudes Politiques de Toulouse, Toulouse, 1995, página 145.

introducción de varias medidas que tendían a la “islamización” del país (establecimiento de un Código Penal islámico, *verbigracia*) y la prórroga de su mandato por cinco años. La pregunta era:

“¿Apoya el proceso iniciado por el General Zia-ul-Haq, Presidente de Pakistán, que pretende que las leyes del país se correspondan con los preceptos del Corán y de la Sunnah del Santo Profeta, la preservación de la ideología de Pakistán y la continuación y consolidación del proceso por el iniciado hasta que el poder pueda volver pacíficamente a manos de los representantes electos por el pueblo?”

No obstante el boicot del opositor “Movimiento de Restauración Democrática”, el “SI” alcanzó el 98 %. Zia-ul-Haq permanecerá en el poder once años más hasta morir de una manera poco clara en un accidente aéreo en 1988¹⁶⁷

La historia se volverá a repetir en este país de ciento cuarenta millones de personas que ha sido gobernado por el Ejército más de la mitad de los sesenta años de su turbulenta historia independiente que empieza en 1947 cuando se separa de la India. Formalmente las instituciones democráticas y los partidos políticos permanecen pero los gobiernos elegidos son débiles sucesivamente han sido depuestos por cargos de corrupción.

El General Pervez Musharraf tomó el poder el 12 de Octubre de 1999 en un golpe “sin sangre” derrocando a Nawaz Sharif (desterrado a Arabia Saudí) que había sido democráticamente elegido. La Corte Suprema lo avaló concediéndole un plazo de tres años para frenar la corrupción (de la que se culpa al gobierno depuesto), introducir las reformas necesarias y devolver el país a la democracia. El término acababa en Octubre de 2002. Pero Musharraf con el argumento de que su tarea no ha terminado aún, propuso la realización de un plebiscito en el que preguntaría a la ciudadanía si le concedía otros cinco años como Presidente para “continuar con sus reformas económicas, políticas y sociales y su combate a la violencia sectaria, la pobreza y otros males sociales”.

¹⁶⁷ <http://www.mae.es/mae/textos/OLD/monografias/pakistan>

Los partidos de oposición y algunos grupos islámicos impugnaron de inconstitucional la consulta porque el Presidente, según el texto supremo, es elegido solamente por el Parlamento bicameral y las asambleas legislativas de las provincias. Pero la Corte Suprema, en una decisión unánime de sus nueve jueces, sin fundamentar demasiado, rechazó el pedido de la oposición simplemente afirmando que la convocatoria era legal pues el Artículo 48.6 de la Constitución permite el referéndum sobre "cuestiones de importancia nacional"¹⁶⁸

Los constitucionalistas paquistaníes diferían en sus opiniones. Así, mientras Sharifuddin Pirzada, consejero legal de Musharraf, decía que la decisión "ayudará a que se restaure la democracia" en el país, Farooq Hassan, que representaba a los opositores del plebiscito, entendía que la decisión judicial implicaba "un día triste para la historia de Pakistán". Su única esperanza era que la concurrencia cayese debajo del requerido 50 % y con ello la consulta fracasase. Por eso los dos principales partidos políticos de oposición, la Liga Musulmana y el Partido del Pueblo Pakistani boicotearon el plebiscito. A su turno, Musharraf apelaba al electorado: "Necesito su apoyo para decirle al mundo que no estoy solo en Pakistán". Mientras en los afiches callejeros se veía al candidato presidencial vestido con el uniforme resplandeciente y con sus muchas medallas y una leyenda: "Sea Patriótico. Vote a Musharraf"¹⁶⁹.

En la escena internacional la consulta suscitaba reacciones dispares. Musharraf, que había sido sancionado por Washington calificándolo de dictador después del golpe, de repente, era alabado por su "extraordinaria cooperación en la campaña contra el terror de Afganistán" por el embajador de Estados Unidos que después del 11 de Setiembre de 2001 levó las sanciones impuestas a Pakistán y, a partir de allí, el gobierno de Islāmābād se convirtiera en su aliado regional más firme¹⁷⁰. Al contrario, la Secretaría General del Commonwealth, que suspendió a Pakistán después del golpe de 1999, recordaba que el plebiscito ya había sido utilizado en el pasado por Zia Ul-Haq para perpetuarse en el poder y, por ello, apelaba a que Musharraf respetase las normas

¹⁶⁸ The New York Times, 27 de Abril de 2002.

¹⁶⁹ The Guardian, London, 27 de Abril de 2002.

¹⁷⁰ The New York Times, 27 de Abril de 2002.

constitucionales¹⁷¹.

La consulta finalmente se llevó a cabo el 30 de Abril de 2002¹⁷² con la siguiente pregunta:

“Por la continuación del sistema gubernamental, la restauración de la democracia, el mantenimiento y continuación de las reformas, la eliminación del sectarismo y del extremismo, y por Quaid-i-Azam (El Gran Líder, fundador de la Nación, Mohammad Ali Jinnah), ¿quiere elegir al Presidente General Pervez Musharraf como Presidente de Pakistán por los próximos cinco años?”.

Acusando recibo de las críticas públicas que mereció la propaganda oficial, Musharraf se quitaba su uniforme militar y concurría a votar vestido de civil acompañado por su esposa y su madre¹⁷³. Según el opositor P.P.P. la participación no superó el 6 %; sin embargo, Musharraf continuará en el cargo cinco años más porque, según los datos oficiales, la participación ciudadana fue del 56 % habiendo una abrumadora mayoría de votos afirmativos (97,5 %). Para la oposición y los observadores independientes -entre ellos la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán (C.D.H.P.)- todo fue un fraude¹⁷⁴

3.2.5.9. En la vecina Bangladesh, el General Ziaur Arman que devino presidente luego del golpe de Estado del 7 de Noviembre de 1975, fundó el Partido Nacionalista Bengalí (N.B.P.) y convocó para el 30 de Mayo de 1977 a un plebiscito para legitimar su política en el que lograría un 98 % de apoyo popular. Cinco años después sería asesinado luego del golpe de Estado del 24 de Marzo de 1982 que encabezara el General Houssein Ershad. Convertido en Presidente, Ershad también buscará legitimarse a través del plebiscito: el 21 de Marzo de 1985 sería apoyado por el 94 % de los votantes¹⁷⁵.

¹⁷¹ Le Monde, París, 6 de Abril de 2002.

¹⁷² The New York Times, 30 de Abril de 2002.

¹⁷³ El País, Madrid, 1 de Mayo de 2002.

¹⁷⁴ El País, Madrid, 2 de Mayo de 2002.

¹⁷⁵ <http://lcweb2.loc.gov>

3.2.5.10. En Yemen, un país donde la libertad de expresión está seriamente cuestionada¹⁷⁶, junto a las elecciones municipales, el 20 de Febrero de 2001 se celebró, a propuesta del gobernante partido General People's Congress (G.P.C.), un plebiscito sobre una reforma constitucional que incluía extensión por dos años del mandato presidencial del mariscal Ali Abdallah Salih (el período del presidente pasaba así de cuatro a seis años); la posibilidad, a su vez, de presentarse nuevamente en 2006 para otro mandato; y la facultad presidencial de nominar a ciento once miembros de una segunda Cámara – Consultiva- que se creaba (Shura) sumándose a la hasta ese momento única Cámara de Representantes de trescientos un miembros. A pesar del boicot del Yemeni Socialist Party (Y.S.P.) y del islámico Al-Islah, la propuesta igual de impuso con el 77,2 %¹⁷⁷

3.2.5.11. En el poder desde 1965, el dictador filipino Ferdinand Marcos, usará y abusará del plebiscito como instrumento de legitimación. Primero logró a través de una consulta de carácter obligatoria (quien no concurriera a votar sería sancionado con seis meses de prisión) que el 90,7 % de los ciudadanos filipinos el 28 de Julio de 1973 apoyase la prórroga de su mandato y el mantenimiento de la ley marcial declarada por él mismo el 22 de Setiembre de 1972. En otra, el 27 de Febrero de 1975, se pidió la conformidad sobre la forma en que Marcos ejercía el poder, la continuación de la ley marcial y la prórroga del mandato de las autoridades locales designadas por él mismo que vencía el 31 de Diciembre de ese año. Salvo esta última cuestión que ganó con “sólo” el 69 %, todas otras las propuestas se impusieron con abrumadores resultados. El 17 de Octubre de 1976 en otro plebiscito obtendrá el 87,2 % de los votos afirmativos para poder prorrogar otra vez su propio mandato, gobernar por decreto y designar a parte de los legisladores; y el 97,7 % para continuar con la ley marcial. Y una vez más el 19 de Abril de 1977...¹⁷⁸.

Recién en 1986 una rebelión popular, el triunfo electoral de la oposición y la presión norteamericana provocarían la huida de uno de los más corruptos –

¹⁷⁶ <http://www.humanrightswatch.org>

¹⁷⁷ <http://www.mae.es/mae/textos/OLD/monografias/yemen>

¹⁷⁸ <http://c2d.unige.ch>

según Transparency Internacional- dictadores que se tenga memoria hacia Hawai donde moriría tres años más tarde.

3.3. El plebiscito de elección/reelección de Jefes de Estado.

3.3.1. Gamal Abdel Nasser, militar egipcio que participó en la guerra contra Israel en 1948, organizó al año siguiente el movimiento de los "Oficiales Libres" que derrocó al Rey Faruk en 1952. Gran visionario del nacionalismo árabe y de la causa de la unidad árabe, participó en la Conferencia de Bandung en 1955, erigiéndose en uno de los líderes más carismáticos del movimiento de los países no alineados.

El 23 de Junio de 1956 –el mismo día que se aprobó la nueva Constitución en plebiscito ("SI" 99,8 %)- se proclamó a Nasser como Presidente de la República (Jefe de Estado y de Gobierno). Y en otro plebiscito, el 5 de Marzo de 1965 se lo confirmó con 99,9 % de los votos. Humillado por la derrota frente a Israel en la "Guerra de los Seis Días" en 1967 por la que Egipto perdió el Sinaí, Nasser renunció a su cargo de *Rais* (Guía), aunque tras multitudinarias manifestaciones volvería y sería reelecto otra vez –la última- a través de un plebiscito el 15 de Octubre de 1970¹⁷⁹. A su muerte fue sucedido por Anwar el Sadat quien reconstruyó el poderío militar de Egipto y en octubre de 1973 inició la llamada Guerra del Yom Kippur. Aunque no lograría vencer en el campo de batalla, recuperó de los israelíes el Canal de Suez y estableció estrechas relaciones con Estados Unidos, al tiempo que las rompía con la Unión Soviética y establecía un programa de liberalización de la economía para atraer capitales occidentales.

Anwar el Sadat fue elegido presidente con el 99,9 % de apoyo el 16 de Setiembre de 1976¹⁸⁰. En 1978 se reunió con el primer ministro israelí Menajem Beguin, en Camp David (Maryland, Estados Unidos) bajo el patrocinio del presidente Jimmy Carter y en 1979 firmó en Washington un tratado de paz entre Israel y Egipto con lo que se produciría una gradual retirada israelí de la península del Sinaí. Por este hecho recibió, junto con Begin, el Premio Nobel

¹⁷⁹ <http://c2d.unige.ch>

¹⁸⁰ <http://c2d.unige.ch>

de la Paz. Criticado por muchos líderes árabes y odiado por los fundamentalistas islámicos, un grupo de éstos lo asesinó el 6 de Octubre de 1981 en El Cairo.

El 14 de Octubre, en plebiscito fue confirmado como sucesor de Sadat y Presidente de Egipto, Hosni Mubarak, con el 98,4 % de los sufragios¹⁸¹. A partir de entonces sería reelecto cada seis años siempre casi por unanimidad (el 5 de Octubre de 1987 con 97,1 %, el 4 de Octubre de 1993 con el 96,2 % y el 26 de Setiembre de 1999 con el 93,8 %¹⁸²) siguiendo el procedimiento constitucional vigente: la Asamblea del Pueblo nombra con 2/3 al Presidente de la República. Si este primer intento fracasa, a los días se repite y el Presidente es nominado con mayoría absoluta. Luego debe ser confirmado por el pueblo en plebiscito con la mayoría de los votos emitidos¹⁸³.

Pero a comienzos de 2005 y a menos de un mes de haber desechado por fútiles los pedidos de reforma constitucional de la oposición nucleada en el movimiento Kifaya ("Basta"), sorprendentemente Mubarak -que ya llevaba veinticuatro años en el poder con estado de emergencia- propuso al Parlamento una enmienda constitucional que permitiría las elecciones presidenciales directas, secretas¹⁸⁴ y competitivas. Con la aprobación legislativa, el referéndum constitucional quedó fijado para el 25 de Mayo¹⁸⁵, fecha que el Partido Nacional Democrático (P.N.D.) de Mubarak calificaba como "Día del Orgullo" mientras la oposición -liderada por la Muslim Brotherhood, fundada en 1928 e ilegalizada en 1954- hablaba del "Día de la Trampa" porque los candidatos necesitaban el aval de al menos sesenta y cinco de los cuatrocientos cuarenta y cuatro miembros de la Cámara baja del Parlamento, 90 % de los cuales es del P.N.D.¹⁸⁶. Por ello llamaron a boicotear la consulta cuya pregunta era:

"¿Está de acuerdo en reformar el Artículo 76 de la Constitución de la República Árabe de Egipto?"¹⁸⁷.

¹⁸¹ <http://c2d.unige.ch>

¹⁸² <http://www.idsc.gov.eg>

¹⁸³ Artículos 76 y 77, Constitución de Egipto.

¹⁸⁴ Por adición del Artículo 192 bis a la Constitución.

¹⁸⁵ The New York Times, 12 de Mayo de 2005.

¹⁸⁶ The New York Times, 17 de Mayo de 2005.

¹⁸⁷ The Daily Star, Beirut, 18 de Mayo de 2005

Según el Ministerio del Interior votó el 53,64 % de los 32.036.353 egipcios habilitados (cifra espectacular teniendo en cuenta que en las últimas elecciones legislativas sólo había votado el 25 %), de los cuales el 82,86 % (13.593.552) lo hizo a favor de la reforma que tres días más tarde era promulgada por Mubarak¹⁸⁸. Sin embargo tanto los jueces que controlaron el acto (sólo el 5 % de los centros de votación fueron fiscalizados)¹⁸⁹ como la oposición estuvieron coincidentes en señalar la falta de transparencia¹⁹⁰.

3.3.2. A diferencia de la seguidilla de golpes de Estado que se habían repetido en Siria desde su independencia de Francia en 1946, la asonada del teniente de la fuerza aérea Hafez al-Assad –por entonces Ministro de Defensa– contra el Presidente Nureddin Atáis en 1970 no derramó una gota de sangre; aunque luego la sangre no estaría ausente en el país que gobernó con mano férrea por las siguientes décadas de la mano del Partido Baath, rodeado de sospechas, venganzas, conflictos palaciegos, atentados y revueltas golpistas que supo sofocar con una brutalidad que mereció su nombre: el león (*Assad*) de Damasco¹⁹¹.

Nacido en el seno de una tribu alauita, una isla en la enorme mayoría de sunnitas de Siria, su ascenso al poder cuando tenía cuarenta años significó también el ascenso de la minoría ignorada. En un primer plebiscito el 12 de Marzo de 1971 logró ser consagrado Presidente con el 99,2 % de los votos. Luego sería invariablemente confirmado cada siete años siempre por el mismo procedimiento y siempre casi por unanimidad no obstante la humillación de haber perdido en 1967 a manos israelíes las alturas del Golan: el 8 de Febrero de 1978 (99,6 %), el 10 de Febrero de 1985 (99,9 %), el 2 de Diciembre de 1991 (99,9 %) y el 10 de Febrero de 1999 (99,9 %)¹⁹². En esta última oportunidad, en el Consulado en Buenos Aires, donde también podían votar los sirios residentes y transeúntes, el porcentaje fue más “bajo”: 99,1 %¹⁹³.

¹⁸⁸ <http://www.sis.gov.eg/online>

¹⁸⁹ The New York Times, 3 de Julio de 2005.

¹⁹⁰ La Nación, Buenos Aires, 7 de Setiembre de 2005

¹⁹¹ Clarín, Buenos Aires, 10 de Julio de 2000.

¹⁹² <http://c2d.unige.ch>

¹⁹³ El Día, La Plata, 12 de Febrero de 1999.

A su muerte en 2000, en esta suerte de “república monárquica” donde están prohibidas las señales extranjeras de T.V. y los teléfonos celulares son de exclusivo uso de funcionarios oficiales, su hijo, el General Bachar al-Assad heredará la jefatura del Estado. Como establece la Constitución, después de la propuesta hecha por el Partido Socialista Árabe Baath, la Asamblea ordena la “elección” del Presidente por los ciudadanos en “referéndum”¹⁹⁴.

Ante la decisión del partido oficial, sindicatos y otras organizaciones intermedias hicieron público su “apoyo a la candidatura del General Bachar al-Assad a la Presidencia de la República porque responde a la voluntad de las masas árabes de continuar la operación de construcción y modernización de Siria” agregando que “el 10 de Julio –fecha del plebiscito- es el día de afirmar la fidelidad a los valores del gran líder Hafez al-Assad y al General Bachar al-Assad quien es la esperanza de seguir con el desarrollo y de consolidar la estabilidad en el Patria”¹⁹⁵.

El aparato de propaganda de Baath manejó la campaña de movilización en apoyo al candidato único que contaba, además, con el respaldo del ejército¹⁹⁶. Todos los diarios se pronunciaron en el mismo sentido: “Los sirios han elegido y sostenido a Bachar porque el concretiza la continuidad y el cambio y el es la esperanza de realizar mejoras en el campo económico, científico, industrial, agrícola y sanitario” (Tichrine); “Mañana será un día histórico en la vida de Siria en el cual las masas irán a los colegios electorales a ejercer su derecho sagrado y pronunciar su palabra sobre la candidatura de Bachar a la presidencia de la República” (Al-Sawra); “Los sirios podrán mañana demostrar al mundo que Bachar es fruto de su propia elección porque el concretiza los intereses nacionales y garante el futuro de las generaciones por venir” (Diaral-Baas). A su vez, los obispos, patriarcas y jefes de las comunidades cristianas de Siria expresaban “Decir “SI” a Bachar es decir “SI” a un futuro luminoso y moderno; “SI” a la liberación del Golan, al proceso de paz y al retorno de los territorios árabes ocupados y usurpados”¹⁹⁷.

Según datos del Ministerio del Interior en el plebiscito participaron 8.931.623 ciudadanos, el 94 % de los 9.442.054 de empadronados. Se

¹⁹⁴ Artículo 84.

¹⁹⁵ Agencia Oficial Sana, 3 de Julio de 2002.

¹⁹⁶ El País, Madrid, 10 de Julio de 2000.

¹⁹⁷ Agencia Oficial Sana, 9 de Julio de 2002.

habilitaron varios centros electorales en el Líbano, país vecino donde se encuentran acantonados treinta y cinco mil soldados sirios y viven más de un millón de emigrantes de esa nacionalidad. Además, Siria se convertiría con este plebiscito en el primer país del mundo donde los electores residentes en el exterior pudieron votar por Internet¹⁹⁸. 8.689.871 de sirios dijeron "SI" (97,29 %), 22.439 "NO" y 21.931 fueron votos nulos. Los Presidentes de Líbano y Egipto, el Emir de Bahrein y el Rey de Jordania saludaron el "triunfo". La Asamblea Popular al día siguiente anunciaba los resultados y proclamaba a Bachar al-Assad Presidente de la República por un septenio¹⁹⁹.

3.3.3. Luego de ocupar la vicepresidencia del Gobierno Revolucionario iniciado en Julio de 1968, Saddam Hussein accedió a la presidencia de Irak el 16 de Julio de 1979. En la década de 1980 llevaría a su país a un conflicto bélico devastador con Irán y en 1991 a la Guerra del Golfo, después de que las tropas iraquíes invadieran Kuwait. A esto se debió la imposición de sanciones de los Naciones Unidas que durante años han afectado fuertemente la economía iraquí. Para el 15 de Octubre de 1995, organizará un plebiscito en su apoyo -el primero en Irak desde que se convirtiera en república en 1958 luego de la revolución que derrocó la monarquía- en el que, según las cifras gubernamentales, el 99.96 % de los más de ocho millones de votantes se manifestó a favor de la continuidad de Saddam en el poder hasta 2002: 99,9 %. Con una exactitud matemática sólo 3.600 iraquíes, según fuentes oficiales, dijeron "NO"²⁰⁰.

El 19 de Agosto de 2002, en una muestra de desafío hacia los Estados Unidos (que presionaba a Bagdad a cambiar el régimen) el Parlamento iraquí a mano alzada y por unanimidad respaldó la nominación del Consejo del Orden Revolucionario de Saddam Hussein para otro mandato de siete años en el cargo de Presidente, así como también de Comandante en Jefe del Ejército, Presidente del Consejo del Orden Revolucionario y Secretario General del Partido Baath²⁰¹. Como el contexto era muy diferente al de 1995 cuando los kurdos iraquíes que viven en el norte del país (controlado por el Partido

¹⁹⁸ Ver en Anexo III – 9 el formulario virtual.

¹⁹⁹ Agencia Oficial Sana, 11 de Julio de 2002.

²⁰⁰ <http://c2d.unige.ch>

²⁰¹ Le Monde, Paris, 21 de Agosto de 2002.

Democrático del Kurdistan y la Unión Patriótica del Kurdistan) no pudieron participar en la consulta, en esta oportunidad, por decreto, se los habilitó²⁰². También por ello la propaganda fue más abrumadora que nunca. Saddam estaba en todas partes: sonriente o amenazante, con un cigarro entre los labios o con un fusil en la mano, de negro o de blanco, con un keffieh o con sombrero italiano, rodeado de rosas o como un guerrero, en canciones, slogans, poemas. Su retrato aparecía en todo momento y lugar²⁰³. Al levantarse el tubo del teléfono, en vez del tono habitual se escuchaba la canción oficial "Todo Irak dice: Saddam es la gloria de la patria". Y el Sí, Sí a Saddam ("*Naam, naam, a Saddam*")²⁰⁴.

Los votantes podía recortar la boleta que aparecía en todos los diarios y que ya tenía marcada la casilla del "SI", lista para introducir en la urna. Todos los centros de votación estaban empapelados con las fotos del "gran conductor" en ceremonias a lo largo de los años. A muchos, colocar una cruz en el casillero del "SI" no les alcanzaba y con agujas de coser y navajas se hacen un pequeño corte en la yema del dedo índice y "votaron con sangre" a favor del dictador. El único observador independiente que estaba en Bagdad en el plebiscito del 15 de Octubre gracias al auspicio del gobierno alemán era Volker Perthes, Director de la Fundación Europea para las Ciencias y la Política quien manifestó: "Saddam controla todo. No deja alternativa posible. ¿Quién se va a atrever a votar por el "NO"?"²⁰⁵. A la madrugada siguiente, en Bagdad se informaba oficialmente que había votado "el 100 % de los 11.425.638 ciudadanos del padrón; la participación fue absoluta y el "SI" a Saddam fue absoluto". Sin embargo, días antes, también oficialmente se había informado que el número de ciudadanos ascendía a 11.758.900²⁰⁶.

El régimen será derrocado por una invasión liderada por Estados Unidos y el Reino Unido en 2003. Saddam será juzgado por crímenes cometidos durante su larga dictadura; sentenciado a muerte y ejecutado en la horca el 30 de Diciembre de 2006. Mientras en Irak la guerra continúa.

²⁰² The New York Times, 2 de Octubre de 2002.

²⁰³ Le Monde, Paris, 13 de Octubre de 2002.

²⁰⁴ <http://news.bbc.co.uk>

²⁰⁵ Clarín, Buenos Aires, 16 de Octubre de 2002

²⁰⁶ The New York Times, 17 de Octubre de 2002

3.3.4. Además de los hombres fuertes de Egipto, Siria e Irak, otros mandatarios también usaron y abusaron del plebiscito²⁰⁷ como instrumento para ser elegidos y/o reelectos.

3.3.4.1. Abdul Gayoom domina la política de su país, Maldivas, desde hace tres décadas, ganando desde 1978 todos los plebiscitos con más del 90 % de los votos. En la última ocasión, en Setiembre de 2003, el Parlamento lo nominó candidato presidencial exclusivo por unanimidad; y en la consulta del 20 de Octubre en la que votó el 77 % de los alrededor de ciento cincuenta mil votantes de estas islas, obtuvo el mismo apoyo que en el anterior plebiscito en Octubre de 1998: 90,9 %. De esta manera, Gayoom iniciaba el 11 de Noviembre de 2003 su sexto mandato quinquenal²⁰⁸.

3.3.4.2. En 1964 Tanganika y Zanzíbar se unen para formar Tanzania, un Estado con sistema de partido único, donde el Parlamento elegía al Presidente por cinco años y éste luego debía ganar en un "referéndum"²⁰⁹. Su primer Presidente, Julius Nyerere fue ratificado en los contundentes plebiscitos del 26 de Setiembre de 1965 (96,6 %), del 30 de Octubre de 1970 (97 %), del 26 de Octubre de 1975 (93,2 %) y del 26 de Octubre de 1980 (95,5 %). Lo mismo ocurrirá con su sucesor -Alí Hassan Mwinyi- el 27 de Octubre de 1985 (95,7 %) y el 28 de Octubre de 1990 (97,8 %)²¹⁰. En cambio el actual Jefe de Estado, Jakaya Kikwete (en 2005) y el anterior, Benjamín Mkapa (en 1995 y en 2000) ya fueron electos en elecciones multipartidistas²¹¹.

3.3.4.3. Después de la ocupación alemana y de la "tutela" francesa, el 9 de Abril de 1961 nace la I República de Togo, que había obtenido la independencia el año anterior. Pero el 13 de Enero de 1963 con el asesinato del presidente regularmente electo, Sylvanus Olympio, se iniciará una serie de golpes de Estado que retrasarán la obtención de los objetivos planteados al cesar el

²⁰⁷ Saad, Eddin Ibrahim. "Vientos de democracia en Egipto", La Nación, Buenos Aires, 8 de Marzo de 2005.

²⁰⁸ The Guardian, London, 11 de Noviembre de 2003.

²⁰⁹ <http://www.tanzania.go.tz>

²¹⁰ <http://c2d.unige.ch>

²¹¹ <http://www.tanzania.go.tz>

régimen colonial. El país deberá sufrir por décadas una "dictadura pura y dura"²¹². El gobierno militar con el que nació la "II República" organizó un plebiscito para el 9 de Enero de 1972 en el que se preguntó al pueblo sobre la prórroga del mandato del Presidente -puesto por los militares- Gnassingbé Eyadéma hasta 1980. El resultado fue 99,9 % por "SI" y de los escasísimos ochocientos setenta y ocho votos por el "NO", sólo uno es de la capital, Lomé²¹³. Al finalizar el siglo XX Eyadéma continuaba en el poder y no obstante que Togo ratificó todos los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, los opositores eran asesinados u obligados a exiliarse y las ejecuciones extrajudiciales eran moneda corriente en el país según Amnesty Internacional. El 5 de Febrero de 2005 su hijo Faure Gnassingbé se convirtió en el nuevo Presidente después de "ganar" unas fraudulentas elecciones²¹⁴.

²¹² Soglo, Christian Comí. "Les hesitations au Togo: les obstacles a la transition", en Rousillon, Henry (Director) "Les Nouvelles Constitutions Africaines: la Transition Democratique", Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Toulouse, 1995, página 175.

²¹³ <http://c2d.unige.ch>

²¹⁴ <http://amnistiainternacional.org>