

## DEMOCRACIA DIRECTA: UN ANÁLISIS COMPARADO

Francisco Miro Quesada Rada

**E**ntiendo por democracia directa un conjunto de prácticas instituciones y políticas por la que los individuos participan en el poder político, lo más directamente posible y con el mínimo de intermediación. La democracia directa es pues más participación que intermediación.

La definición tradicional de democracia como poder del pueblo expresa esta idea. Si el pueblo tiene poder, debe de ejercerlo. Es pues la democracia directa una práctica política, una manera de conducirse en el proceso de toma de decisiones políticas. Pero esta práctica política tiene su correlato institucional. A lo largo de la historia observamos que en diversas sociedades se han creado instituciones que contribuyen a que las personas participen lo más directamente posible en el proceso de toma de decisiones políticas. Estas instituciones son:

1. El referéndum
2. La iniciativa popular en la formación de las leyes
3. El veto popular de las leyes
4. La revocación
5. El rendimientto de cuentas
6. La teleinformática

Desde luego cuando analizamos los sistemas políticos, no encontramos ninguno en donde haya democracia directa pura, por lo general las instituciones de la democracia directa aparecen combinadas o mezcladas con aquellas de la democracia representativa. Por estas razones se habla de democracia semidirecta.

Sin embargo en los últimos años, cuando hacemos un análisis de los sistemas políticos y de las instituciones políticas, descubrimos que la democracia directa empieza a adquirir cada vez más presencia.

También observamos que estas instituciones, no aparecen o funcionan en su totalidad, en otras palabras no están universalizadas, por el contrario están en una etapa germinal.

Las instituciones que más presencia y aceptación tienen en los sistemas políticos y constitucionales es el referéndum y la iniciativa popular, esto no sucede con la revocación, el veto popular y el rendimiento de cuentas. En cuando a la teleinformática, llamada también teledemocracia, sólo funciona de manera experimental en aquellas sociedades en donde se ha alcanzado un alto desarrollo tecnológico en el área de las telecomunicaciones.

La revocación por ejemplo, se aplica con relativa frecuencia en algunos estados de la unión norteamericana y está reconocida en algunas constituciones. Es muy escasa la normatividad que la regula y a veces parece ser más producto de la costumbre democrá-

tica, que de la creación y normatividad jurídica. El veto popular es otra institución de poco uso.

¿En qué medida la democracia directa reemplazará a la representativa?. Es una pregunta de difícil respuesta, pero pensamos que con la universalización de la informática y de la cibernética, este reemplazo puede ser posible.

Por el momento hay una convivencia saludable, porque ambas se retroalimentan. La democracia directa contribuye a reforzar el sistema democrático y no afecta, en las condiciones actuales, a la representativa. No se trata pues de oponer o de enfrentar a una democracia con otra, sino de complementarla, con la finalidad de «democratizar más la democracia».

---

***“ Las instituciones que más presencia y aceptación tienen en los sistemas políticos y constitucionales es el referéndum y la iniciativa popular . . . ”***

---



---

## EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

---

La democracia es un sistema de valores, conductas, prácticas e instituciones. Implica la aceptación de un conjunto de características que le son propias y que la diferencian de otros sistemas de gobierno, como son el autoritarismo y el totalitarismo.

Podemos decir que un sistema político es democrático, cuando en él se cumplen un conjunto de características y principios:

1. El principio de la electividad
2. Pluralismo ideopolítico y partidario
3. La alternancia en el poder y presencia de

una oposición

4. El principio de la constitucionalidad y el respeto de las leyes
5. El principio de la participación
6. Respeto por los Derechos Humanos
7. El principio de la división de poderes
8. Control intraorgánico e interorgánico entre los poderes del Estado
9. El principio de la tolerancia.

Todos estos principios y prácticas deben estar interrelacionados.

Pero cabe advertir que la falta de algunos no significa que un sistema político ya no sea democrático, puede existir una democracia sólida y estable, sin instituciones de la democracia directa; pero una democracia será mayor si la participación popular directa es tolerada y reconocida.

La importancia de la democracia directa, no consiste sólo en que el pueblo podrá tener más poder o podrá compartirlo con las élites políticas, sino en que contribuye a superar el elitismo, incluyendo su forma caudillista, la meritocracia y la desinformación política, que son deformaciones que se presentan en el sistema democrático.

Por ejemplo si democratizamos la estructura interna de los partidos políticos, con una mayor participación de la militancia, e incluso si los abrimos más hacia la comunidad, irá desapareciendo el elitismo en su forma de caudillismo, porque por esta democratización las élites partidarias circularán más gracias a un sistema de competencias periódicas.

Si ampliamos la base participativa de los ciudadanos en la estructura administrativa del Estado, podremos superar o al menos controlar los excesos de la tecnoburocracia que se sustenta en la meritocracia.

Si creamos el libre acceso de los ciudadanos a cualquier tipo de información, podrán participar en la sociedad política con mayor conocimiento, tanto de los problemas cotidianos, como de los menos frecuentes. Si universalizamos la información la posibilidad de participar en una pluralidad de decisiones será mayor. De lo contrario, mientras el acceso a la información sea sólo un recurso de los gobernantes, la mayoría seguirá desinformada, por ende marginada, en gran medida de las grandes decisiones políticas. Habrá pues que superar el elitismo, la meritocracia y la desinformación y esto es posible en la medida que funcionen adecuadamente y de una manera universal las instituciones de la democracia directa.

---

#### EL ANÁLISIS COMPARADO

---

En la medida que hay instituciones de la democracia directa en diversos países, nuestro análisis comparado, se reducirá el ámbito latinoamericano. Dentro de este contexto hemos considerado algunas instituciones tipo, que están sancionadas por el Derecho Constitucional.

#### EL REFERÉNDUM EN URUGUAY

Uruguay es el único país de América Latina que ha utilizado con cierta frecuencia y continuidad las consultas populares incorporando el plebiscito y el referéndum en su ordenamiento constitucional.

La actual Constitución sancionada por la Asamblea General del 24 de agosto de 1966 y aprobada en la consulta popular del 27 de noviembre del mismo año, incorpora en diversos artículos el referéndum y la iniciativa popular, pero también el plebiscito. Los uruguayos, al menos de acuerdo a su

Constitución y a la práctica, no distinguen con claridad entre referéndum y plebiscito. No obstante, hay algunos criterios de aplicación que pueden permitir cierta distinción. Por ejemplo, la Constitución deberá ser aprobada por plebiscito; en cambio, cuando se somete a consulta popular una ley, se habla de referéndum.

Una particularidad del sistema político uruguayo ha sido su estabilidad, que se rompió con el advenimiento del llamado *bordaberrismo* y el posterior golpe de Estado de 1973 sumiendo al país de los «charrúas» en una crisis política, producto de un conjunto de factores en donde el terrorismo de los tupamaros afectó visiblemente la estabilidad democrática.

Con anterioridad a esta época crítica, Uruguay se ha debatido desde comienzos del siglo entre dos formas de gobierno democráticas: la «directorial», llamada también «colegiada» o «colectiva» y el «presidencialista».

El gobierno «colegiado» se implantó por influencia de José Batlle y Ordóñez, quien después de haber ejercido la primera magistratura, entre 1903 y 1907 viajó a Suiza, en donde tuvo la oportunidad de conocer el funcionamiento de la democracia directa en este país. Impresionado por los efectos positivos y de la estabilidad de la democracia entre los helvéticos, la propone a su regreso en 1922, planteando el reemplazo del presidencialismo por un ejecutivo colegiado. El colegiado uruguayo funcionó desde 1918 hasta 1934, fecha en la que se regresó nuevamente al presidencialismo.

Luego de un período más o menos largo y de ciertas modificaciones constitucionales, uno de los discípulos de Batlle el profesor

Terra, consiguió que se adoptara nuevamente el sistema colegiado, con un ejecutivo directorial y sus correspondientes ministros.

Karl Loewenstein y André Hauriou coinciden al sostener que el sistema implantado por Terra se parece más al incorporado en las constituciones francesas de la Tercera y Cuarta República que al modelo suizo establecido en la Constitución de 1874.

Ambas constituciones francesas establecieron una estructura dualista del Poder Ejecutivo. La función ejecutiva quedó dividida en dos órganos gubernamentales diferentes: el Presidente de la República y el gobierno o gabinete.

El Gobierno Ejecutivo Colegiado uruguayo fue un intento de limitar al máximo el presidencialismo e incorporar a la oposición en la responsabilidad gubernamental; uno de los factores que permitió la buena marcha de esta institución se debió, en cierta medida, a la existencia del bipartidismo.

Como se ha indicado, el colegiado uruguayo duró hasta las elecciones de 1966, que puso en el gobierno al General Gestido del Partido Colorado, fecha en que se regresa al presidencialismo «frenado».

En Uruguay se han realizado referéndums desde 1917. A partir de esta fecha se convocaron otros en 1934, 1942, 1951, 1966, 1982, 1989 y 1993.

En el referéndum de 1982 la dictadura militar sometió a consulta popular una nueva Constitución para reemplazar a la de 1966. El pueblo uruguayo se pronunció en contra de este proyecto constitucional. Esta decisión popular fue definitiva porque, por un lado, el pueblo uruguayo rechazó la dictadura

militar y, por el otro, mantuvo vigente la Constitución de 1966 que había sido aprobada por plebiscito.

Los militares respetaron la decisión del pueblo y convocaron a elecciones presidenciales y parlamentarias en 1984.

Cuando en 1985 se instauró definitivamente la democracia en Uruguay, el Parlamento aprobó una ley de amnistía para todos los presos políticos, reduciendo incluso, las penas impuestas a los acusados de pertenecer al movimiento subversivo «Tupamaros». Esta ley excluyó en forma expresa a los integrantes de las fuerzas armadas, siendo algunos de sus miembros acusados de violar los Derechos Humanos durante el gobierno de facto.

Con el fin de eliminar en forma definitiva los inconvenientes acaecidos hasta ese momento, el gobierno presentó al Parlamento un proyecto de ley por el que se establece la suspensión de todos los procesos iniciados contra los integrantes de las FF.AA. acusados de violar los Derechos Humanos.

Este proyecto fue aprobado con el voto de la mayoría de los integrantes del Partido Nacional, partido opositor mayoritario que consideró que era la única vía para lograr la paz entre todos los uruguayos.

De esa forma la mayoría parlamentaria aprobó la ley N° 15.848, denominada «Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado» o «Ley de Caducidad».

Esta iniciativa no fue compartida por un sector del Partido Nacional y toda la izquierda, quienes unidos en la llamada Comisión Nacional Pro Referéndum iniciaron un movimiento para derogar la mencionada ley.

Para ello se puso en juego los mecanismos previstos en la Constitución uruguaya, la que en su artículo 79 establece:

«El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo».

Reunidas las firmas mínimas necesarias, se dio lugar al recurso de referéndum contra la Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado; fijándose la fecha del 16 de abril de 1989, para que los ciudadanos uruguayos en forma libre y democrática manifesten su opinión sobre si se mantiene o se deroga la aludida norma. De acuerdo a lo establecido por la Corte Electoral, el mecanismo aplicado en esa circunstancia consistió en la utilización de dos boletas, una de color amarillo para quienes manifestaron su interés en mantener la vigencia de la norma y la boleta verde para quienes se expresaron por la derogatoria de la referida ley.

En este referéndum el pueblo se pronunció por la continuidad de la Ley de Caducidad (ver cuadro).

Se ha mencionado que el artículo 79 incorpora el referéndum y la iniciativa, pero el referéndum y el plebiscito se encuentran también en otros artículos. El inciso «c» del art. 322, que trata sobre las facultades de la Corte Electoral, señala en su parte final que esta corte es «juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum».

El art. 331, incorpora el referéndum constitucional para los posibles casos de reforma total o parcial pero con el nombre de plebiscito. La decisión plebiscitaria figura en

los incisos «a», «b», «c», «d» y «e», que fijan las modalidades y mecanismos de la consulta popular.

También el inciso «a» de las Disposiciones Transitorias y Especiales, reconoce el referéndum constituyente, pero utilizando siempre el término plebiscito. Este inciso dice:

«A) Si el plebiscito fuera proclamado afirmativo por resolución firme de la Corte Electoral, la presente reforma entrará en vigor con la fuerza obligatoria a partir del 15 de febrero de 1967».

Como se puede apreciar, en el Uruguay existen las siguientes clases de consulta popular:

1. Referéndum Constituyente
2. Referéndum Constitucional
3. Iniciativa popular para solicitar referéndum.

El referéndum uruguayo es abrogativo, ello quiere decir que a través del mismo se puede derogar una ley. También cabe precisar que en Uruguay no existe ni revocación ni rendimiento de cuentas.

#### GUATEMALA

La Constitución guatemalteca, reconoce la consulta popular, pero no utiliza los términos referéndum y plebiscito.

Cuando se trata de decisiones políticas de especial trascendencia, estas deberán ser sometidas a procedimientos consultivos de todos los ciudadanos (art. 173). Esta consulta la convocará el Tribunal Supremo Electoral.

La iniciativa para la consulta es potestativa del presidente, el Congreso y de los ciudadanos, pero no hay en Guatemala iniciativa popular en la formación de las leyes.

### REFERÉNDUM EN URUGUAY SOBRE LEY DE CADUCIDAD DE PRETENSÓN PUNITIVA DEL ESTADO RESULTADOS DE TODO EL PAÍS

CIRCUITOS ESCRUTADOS: 7,069

FALTAN ESCRUTAR: 3

		Votos emitidos %
VOTOS AMARILLOS	1'016,547	52.52%
VOTOS VERDES	777,580	40.18%
VOTOS EN BLANCO	25,897	1.33%
SOBRES C/HOJAS ANULADAS EN SU TOTALIDAD	101,801	5.26%
TOTAL DE VOTOS ESCRUTADOS	1'935,201	84.74%

Datos proporcionados por la Entidad uruguayo en el Perú

tampoco revocación, ni rendimiento de cuentas. La iniciativa popular para proponer reformas de la Constitución, está prevista en el inc.d del art. 277 que dice: «El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por lo menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de ciudadanos».

También se reconoce la consulta popular cuando se realizan reformas, que sean planteadas por el Congreso. Las mismas que entrarán en vigencia cuando sean ratificadas mediante consulta popular (art. 280).

De acuerdo a estas normas la Constitución guatemalteca, reconoce la consulta popular para la reforma constitucional, la que es de especial trascendencia política y la iniciativa dependerá de la decisión del Presidente y del Congreso. Por otro lado se reconoce la iniciativa popular para la reforma constitucional.

#### COSTA RICA

La Constitución de este país sólo reconoce la consulta popular, que denomina plebiscito, para la creación de nuevas provincias. Este plebiscito, deberá ser ordenado por la Asamblea Nacional, para que se celebre en la provincia o provincias que soporten la desmembración. No hay otras instituciones de la democracia directa.

#### CHILE

En el caso de Chile, la consulta popular que se denomina plebiscito, procede para la reforma de la Constitución. Esta consulta es posible sólo para el caso de que el Presidente de la República rechazara totalmente el proyecto de reforma aprobado

por el Congreso y si este insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de cada Cámara. Si se produjera este caso, el Presidente deberá aprobar el proyecto, salvo que decidiera someter el texto a plebiscito.

No hay en Chile iniciativa popular para la reforma constitucional ni para la formación de las leyes. Cabe resaltar, que también pueden ser sometidas a plebiscito, aquellas normas del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido para su reforma. En este caso cada una de las cuestiones en desacuerdo serán consultadas por separado (art. 118). No hay veto popular de las leyes, revocación ni rendimiento de cuentas en la Constitución chilena.

#### COLOMBIA

La Constitución colombiana es pródiga en instituciones de la democracia directa. Estos están reconocidos en el Título IV de la Carta Magna, relativa a la participación democrática y los partidos políticos.

Prácticamente reconoce casi todas las instituciones de la democracia directa: el voto, plebiscito, referéndum, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato (art. 103). Y establece que serán regulados por ley.

El Presidente de la República, previo concepto favorable del Congreso, podrá realizar consultas al pueblo, cuando se trate de temas de trascendencia nacional. Hay pues referéndum autoritativo, constitucional e iniciativa popular para la reforma constitucional. La Constitución podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente, o por el pueblo mediante referéndum (art. 374).

El pueblo puede presentar proyectos de ley, que la Constitución colombiana denomina «proyectos de acto legislativo».

Un número equivalente, al cinco por ciento del censo electoral vigente, tienen esta facultad.

Si el proyecto de reforma presentado por los ciudadanos es aprobado por la mayoría de ambas cámaras, el Congreso convocará a referéndum para que el pueblo decida si se convoca una Asamblea Constituyente. Esta convocatoria se realizará si una tercera parte de los electores aprueba la Constitución elaborada por la Asamblea. Cabe destacar dos actos importantes:

1. El reconocimiento de la iniciativa popular y la consulta previa a la posible conformación de la Asamblea Constituyente a la Asamblea Constituyente.

2. Instalación de la Asamblea Constituyente en caso de que se produzca la aprobación popular.

Este mecanismo condiciona la formación de una Asamblea Constituyente, previa consulta popular, así se le consulta primero al pueblo y después se toma la decisión gubernamental, según el resultado de la votación (arts. 375 y 376).

También pueden someterse a referéndum, las reformas constitucionales aprobados por el Congreso, cuando se refiere a los Derechos fundamentales y sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso (art. 377).

Cabe destacar que ya sea por iniciativa del gobierno o de los ciudadanos, el Congreso mediante ley, que requiere la aprobación de la mayoría, podrá someter a referéndum un

proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. En este caso, no es necesaria la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Se establece la inconstitucionalidad de actos legislativos, referéndum, la consulta popular y la convocatoria a la Asamblea Constituyente, cuando se violan los requisitos establecidos para la reforma constitucional (art. 379).

Se reconoce la iniciativa popular en la formación de las leyes (art. 155), los ciudadanos que presenten proyectos de ley, tendrán derecho a designar un vocero que deberá ser oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite. Esta presencia del vocero es una particularidad de la Constitución colombiana, que no la tiene ninguna de las cuestiones aquí estudiadas.

El derecho a la participación ciudadana es muy amplio. El elector colombiano puede participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Aquí se expresa normativamente uno de los grandes principios de la democracia directa, la posibilidad de los ciudadanos de ejercer el poder con el mínimo de intermediación (art. 40).

En la Constitución colombiana se combinan todas las formas posibles de democracia directa y aunque no se sanciona, por ejemplo qué autoridades pueden ser revocadas, se entiende que la ley regulará el funcionamiento de esta institución.

#### BRASIL

Como la Colombia, la Constitución brasileña incorpora casi todas las instituciones de la democracia directa: plebiscito, referéndum e

Iniciativo popular (art. 14).

Es la iniciativa popular la que más resulta en este texto. Hay iniciativa para la formación de las leyes (art. 61 inciso 2 del mismo artículo). De acuerdo a este inciso el 1% del electorado nacional tiene derecho de iniciativa. El proyecto de ley debe presentarse a la Cámara de Diputados, el electorado debe pertenecer por lo menos a cinco Estados y con no menos de tres décimos de electores de cada uno de ellos.

En materia municipal, el 5% de los electores pueden presentar proyectos de ley específicos a los gobiernos locales (art. 29 inc. XI), a diferencia de otras instituciones, en donde, por lo general, quien convoca a la consulta popular es el Presidente de la República, en este caso esta facultad recae en el Congreso Nacional (art. 48 inc. XV).

En el marco de las disposiciones transitorias, la Constitución establece que habrá un plebiscito el 7 de Setiembre de 1993, para que el pueblo se pronuncie sobre una república o una monarquía constitucional (art. 2).

La consulta, se adelantó al 23 de Abril y la mayoría del pueblo se pronunció a favor de la forma republicana de gobierno y también del modelo presidencialista, que fue confrontado con el parlamentario. Los resultados fueron:

1. Presidencialismo : 57%
2. Parlamentarismo : 25%
3. Monarquía Constitucional: 12%

*DATO: Agencia de prensa EFE.*

## PARAGUAY

La Constitución guaraní, reconoce el referéndum legislativo, que podrá o no ser

vinculante. Se reglamentará por ley su funcionamiento (art. 120). También se indica que materias no podrán ser sometidas a referéndum.

1. Relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales.
2. Expropiaciones.
3. Defensa nacional.
4. Limitación de la propiedad inmobiliaria.
5. Sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos. Presupuesto general de la Nación.
6. Elecciones nacionales, departamentales y municipales (art. 121).

Hay iniciativa popular en la formación de las leyes y se establece que tanto la formalidad y el número de electores necesarios para suscribir una iniciativa, será establecido por ley (art. 22).

Hay iniciativa popular para la reforma Constitucional, esta puede ser solicitada por 30 mil electores (art. 288). No se establece si una reforma total o parcial de la Constitución se deba someter a referéndum.

## CONSTITUCIÓN DE PANAMA

La Constitución panameña, reconoce el referéndum para la reforma constitucional (art. 308) y de forma especial para los tratados y convenios relativos al canal, que luego de ser aprobados por el órgano legislativo, deberán ser sometidas a consulta popular (referéndum) (art. 310).

No hay iniciativa popular para la reforma constitucional ni para la formación de las leyes, pero si a nivel municipal, también se reconoce el referéndum a nivel de Consejos (arts. 235 y 236).

## VENEZUELA

En la Constitución de este país se establece la iniciativa popular en la formación de las leyes, tienen derecho a ella un número no menor de veinte mil electores (inc. 5 art. 165). Sin embargo no hay iniciativa popular para la reforma constitucional, pero sí referéndum constitucional (art.246 Inc.4).

## ECUADOR

En la Sección VI, «De los Derechos Políticos», en la Constitución ecuatoriana se reconoce que los ciudadanos tienen derecho a:

- a. Presentar proyectos de ley.
- b. A ser consultados.
- c. De fiscalizar los actos de los órganos públicos (arts. 32 y 35).

Hay derecho de iniciativa popular para reformar la Constitución, así como para la reforma y expedición de leyes (arts. 66 y 149).

El Presidente de la República puede convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado. Esta es una facultad presidencial importante y que se asemeje al referéndum francés. La consulta popular que nace de la iniciativa presidencial, se puede ejercer principalmente en los casos siguientes:

- a. Proyectos de reforma constitucional.
- b. Aprobación y ratificación de tratados y acuerdos internacionales, que hubieron sido rechazados por el Congreso, plenario de las comisiones legislativas o por el propio Presidente (inc. 0 art.79).

Del análisis comparativo relativos a los textos constitucionales, solo en dos casos se pueden someter a referéndum tratados y convenios internacionales, son los de Ecuador y Panamá.

El artículo 149 combina la iniciativa popular para la reforma constitucional con la consulta popular. No dice el número de ciudadanos que pueden presentar una iniciativa de reforma, pero sí precisa los casos en que habrá consulta popular:

- a. Cuando el proyecto de reforma propuesto por iniciativa del Presidente de la República hubiera sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional.
- b. Cuando el proyecto de reforma aprobado por el Congreso Nacional hubiera obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República.

La norma es importante, porque en caso de conflicto de tipo legislativo entre los poderes del Estado, el pueblo decidirá la controversia a través de la consulta popular.

## CONSTITUCIÓN CUBANA

La Constitución de este país, reconoce todas las instituciones de la democracia directa, salvo el veto popular, en este sentido es tan integral como la Constitución de Colombia, aunque de régimen político distinto,

Toda autoridad elegida, tiene el deber de rendir cuentas de su actuación ante los electores y estos a revocarlos cuando no justifiquen la confianza depositada en los ciudadanos (inc. C art. 66).

La Asamblea Nacional Popular, órgano supremo del Estado, esta facultada para convocar a referéndum, no solo en los casos que prevee la Constitución, sino cuando lo

considere pertinente. Los diputados de esta Asamblea deben rendir cuenta y pueden ser revocados, una ley fijará la modalidad del rendimiento de cuentas y de la revocación. (inc. U art. 73, arts. 82 y 83).

Hay iniciativa popular en la formación de las leyes, la pueden ejercer desde 10 mil ciudadanos con capacidad electoral (inc. g art. 86).

La revocatoria y el rendimiento de cuentas está previsto, en las asambleas provinciales y municipales (inc. d, h, art 105 y arts. 112-113). Los jueces de los Tribunales Populares son elegidos y pueden ser revocados por el pueblo, pues este los elige a través de una asamblea y son estas asambleas que tienen el derecho a la revocatoria, además están obligados a rendir cuenta de su gestión (art. 128-129).

La reforma total de la Constitución requiere ser aprobada por referéndum, pero no así la reforma parcial (art. 141). No hay iniciativa popular para la reforma constitucional.

Si hacemos una comparación del derecho de revocatoria, en el caso cubano no hay límite, pues los diputados de la Asamblea Nacional Popular pueden ser revocados, a diferencia del caso establecido en el proyecto de Constitución peruana en donde la revocatoria se aplica a nivel de los gobiernos locales y jueces de paz, así como, si lo establece la ley, a los jueces de primera instancia, pero no alcanzaría a los congresistas.

La Constitución colombiana reconoce las instituciones de la democracia directa, pero no fija los casos de revocatoria que debe ser sancionado por ley especial, es otra diferencia que encontramos con el caso de la

revocatoria cubana.

Más allá de las consideraciones ideológicas y del sistema político-económico, se puede afirmar que en materia de participación popular directa la Constitución cubana es la más completa de todas las estudiadas en este trabajo.

Pero no es exacto afirmar que la democracia directa, es una característica de los regímenes socialistas. Como se puede apreciar existe en sistemas políticos republicanos liberales o mixtos, no sólo de latinoamericana, sino de Europa, norteamérica (referéndum locales y estadales) y el famoso recall, que alcanza no sólo a las autoridades estadales y locales de la unión americana, sino incluso a los funcionarios de la administración pública estadal y local. Finalmente hay en algunos países asiáticos como la República de China en Taiwan, que reconocen el referéndum, la iniciativa popular y la revocación y Corea del Sur, que reconoce el referéndum para la enmienda constitucional.

#### CONSTITUCIÓN DE NICARAGUA

Aunque la Constitución nicaragüense señala que este país es una República democrática, participativa y representativa no se reconoce taxativamente las instituciones de la democracia directa. Sin embargo, en el Capítulo VII, relativo al Poder Electoral, se precisa que a este poder del Estado, entre otras facultades le corresponde la organización, dirección y vigilancia de elecciones, plebiscito y referéndum (art. 167).

No hay iniciativa popular en la formación de las leyes, ni para la reforma constitucional, no hay referéndum constitucional, revocación y rendimiento de cuentas. Pero ya que la ley

reconoce la facultad de organización, dirección y vigilancia de plebiscitos y referéndum, se entiende que estas pueden realizarse y que su mecanismo debe ser regulado por ley (art. 172 inc. 1).

#### AVANCE DEMOCRÁTICO

Tomando como modelos, las constituciones aquí analizadas (Uruguay, Guatemala, Costa Rica, Chile, Colombia, Brasil, Paraguay, Ecuador, Panamá, Cuba y Nicaragua), observamos un adelanto en materia de participación popular. Salvo el caso de las Constituciones de Costa Rica y Nicaragua, en donde la primera limita la consulta popular a nivel provincial y la segunda la considera como una posibilidad, las otras constituciones en mayor o menor medida, reconocen normativamente, una demanda y expresión de los pueblos latinoamericanos, por participar más en la estructura del poder.

De todas las Constituciones analizadas, son la colombiana y la cubana las más universales, porque reconoce la totalidad de las instituciones de la democracia directa.

Las Constituciones de Uruguay, Guatemala, Chile, Colombia, Panamá, Ecuador, Cuba, Paraguay y Venezuela sancionan el referéndum para los casos de reforma constitucional. Lo mismo sucede con la iniciativa popular en la formación de las leyes y la reforma constitucional, que funcionan en Uruguay, Guatemala, (sólo para la reforma constitucional) Colombia, Brasil (sólo formación de leyes), Paraguay, Cuba (sólo para la formación de las leyes), Venezuela (sólo para la formación de las leyes).

#### LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL ANTEPROYECTO DE LA CONSTITUCIÓN PERUANA

El proyecto de la Constitución peruana, que será sometida a referéndum el 31 de octubre, es muy amplio en materia de democracia directa. Si el pueblo peruano lo aprobara, la Constitución peruana futura contaría con una pluralidad de instituciones de la democracia directa, aunque con algunas limitaciones. Cabe hacer una atinencia, porque estas instituciones pasarían a un segundo plano, por la tendencia reeleccionista existente en el proyecto, que significa un clarísimo desbalance del poder, que beneficia al Presidente de la República y disminuye las facultades del Congreso.

Analizando el proyecto, se reconoce el derecho a participar en la vida política, social, económica y cultural. En este contexto se incluye la revocación, iniciativa legislativa y referéndum (inc.17 art. 2).

El derecho a participar también está reconocido en el art. 31 y se incluye además de las instituciones señalados en el inc. 17 art. 2, la acción de rendición de cuentas, así como el derecho y el deber de los vecinos para participar en el gobierno municipal.

Indica el proyecto que pueden ser sometidos a referéndum:

- La reforma total o parcial de la Constitución.
- La aprobación de normas con rango de ley.
- Las ordenanzas municipales.
- Las materias relativos al proceso de descentralización (art. 32).

Por consiguiente se sanciona, el referéndum constitucional, legislativo, local y regional. Pero también se pone límites a la consulta

popular, esta no procederá si a través de ella se pretende suprimir o disminuir los derechos fundamentales. Tampoco podrá ser sometido a referéndum normas tributarias y presupuestales, ni los tratados internacionales en vigor (art. 32).

Se reconoce el derecho de iniciativa para la formación de las leyes (art. 107). Hay iniciativa popular para la reforma de la Constitución (art. 206).

El proyecto no fija ni número ni porcentaje para la iniciativa popular en la formación de las leyes, sólo se indica que se adecuará a lo que establece la ley. En cuanto a la iniciativa popular para la reforma constitucional, se indica que el 0.3% puede presentar proyectos de reforma.

Hay también iniciativa popular para presentar acción de inconstitucionalidad. La pueden hacer 5 mil ciudadanos, pero si se trata de una ordenanza municipal la iniciativa puede nacer del 1% de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial siempre que el porcentaje no exceda el número de firmas del 1% (art. 203).

El referéndum regional, está vinculado a la iniciativa popular vecinal. De acuerdo al art. 190, «las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción». Para ambos casos habrá referéndum.

La revocatoria popular del mandato, como se ha indicado figura en el anteproyecto pero con limitaciones, es sólo aplicable a las autoridades municipales: alcaldes y regidores (art. 191). Cabe la elección popular en el

nombramiento y en la revocatoria de los magistrados (inc. 17 art. 139), la ley fijará el mecanismo.

Los jueces de paz podrán ser elegidos y la ley puede establecer la elección de los jueces de primera instancia (art. 152). Se entiende que los jueces elegidos también podrán ser revocados.

Pero así como el pueblo peruano podrá revocar a los alcaldes, regidores, jueces de paz y potencialmente si la ley lo establece a los jueces de primera instancia, no se fija la revocatoria del Presidente, aunque una interpretación extensiva del art. 31, que reconoce la revocación de las autoridades deja abierta esta posibilidad. En cuanto a los congresistas, la revocación popular de ellos no sería posible si nos atenemos al art. 134, relativo a la facultad del Presidente para disolver el Congreso. En este artículo se establece que fuera de la disolución «no hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario» desvirtuando así lo estipulado, de manera genérica en el art. 31.

Finalmente la décimo quinta disposición transitoria, se precisa que la Constitución entré en vigencia, de acuerdo al resultado del referéndum regulado por ley constitucional.

---

## SOCIEDAD CIVIL Y SOCIEDAD POLÍTICA

---

El análisis comparado de los textos aquí estudiados y del proyecto constitucional peruano, se desprende que las diversas estructuras normativas reflejan un conjunto de demandas populares para participar en la estructura del poder.

Cabe precisar, que las leyes referentes a las

instituciones de la democracia directa, varían según cada realidad política y normativa.

En algunas constituciones se reconoce la consulta popular, en sus modalidades de referéndum y plebiscito, la iniciativa popular, en algunos casos para la formación de leyes y en otros para la reforma total o parcial de la Constitución.

La revocación está reconocida en las Constituciones colombiana, cubana y en el proyecto peruano. La diferencia es que mientras en la colombiana no se precisa en que casos habrá revocación, en el proyecto peruano y en la Constitución cubana sí existe esa precisión. Si bien en estos textos hay normas que reconocen la totalidad de las instituciones de la democracia directa, su funcionamiento o se deja a regulación legal o se limita para casos específicos.

No obstante aunque no hay normas que acojan la integridad de las instituciones de la democracia directa, o que en otros casos, al acogerlas se limitan, podemos afirmar que hay un avance en este sentido y lo hay porque los ciudadanos podrán contar con mecanismos constitucionales y legales para aplicar y ejercer la democracia directa. De esta manera se disminuye la brecha entre el poder de la sociedad civil y de la política.

Gracias a estas instituciones los ciudadanos de muchas sociedades latinoamericanas tienen la potencialidad de ejercer poder, de esta manera la estructura jurídica contribuye a reforzar el principio que la democracia es poder del pueblo. La universalización de la democracia directa, en cuanto a su posible aplicación integral, es una tendencia del proceso de democratización mundial y es cuestión de esperar que esta tendencia se consolide en un futuro próximo. De esta manera se empezará a superar algunas

deformaciones de la democracia representativa en América Latina, cuales son el elitismo en su forma de caudillismo, la meritocracia y la desinformación.