

# EL RESURGIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN LOS REGÍMENES PRESIDENCIALISTAS DE AMÉRICA LATINA \*

Por FRANK MODERNE \*\*

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA PREVALENCIA DE LA CONCEPCIÓN REPRESENTATIVA EN LA IDEOLOGÍA CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANA: A) La democracia representativa como principio de referencia. B) La democracia representativa como principio de apoyo.—3. LA CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA: A) Las técnicas de iniciativa popular. B) Las técnicas de consulta popular. C) La revocación popular de los mandatos electivos.

### 1. INTRODUCCIÓN

Pierre Pactet, en la última edición de su clásico *Instituciones políticas. Derecho Constitucional*<sup>1</sup>, dice de la democracia «semidirecta» que «elle ne cesse de se développer» y que «les procédures d'intervention populaire directe sont désormais inscrites dans les constitutions de nombreux États». A la lista de Estados europeos citados que sirven de apoyo a esta observación convendría añadir hoy los que, en América Latina, combinan, de una forma u otra, los principios de la democracia representativa y los de la democracia semidirecta, en un contexto jurídico-político marcado por el peso histórico recurrente de los presidencialismos bajo todas sus formas<sup>2</sup>.

\* Las referencias hechas en el presente trabajo a las Constituciones latinoamericanas se refieren, salvo indicación en contrario, a los textos en vigor eventualmente modificados.

\*\* Profesor (Catedrático) de la Universidad de París I (Panthéon-Sorbona). Director del Centro de Derecho Público Comparado de los Estados Europeos.

<sup>1</sup> *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, A. Colin, París, 20.<sup>a</sup> ed., 2001, p. 91.

<sup>2</sup> Nos remitimos en este punto a la bibliografía citada en nuestro trabajo sobre «Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains», *Pouvoirs*, 2001, núm. 98, pp. 63 y ss., especialmente pp. 86 y ss.

Si es de recibo evocar un cierto «resurgimiento» contemporáneo de los mecanismos de democracia semidirecta en el conjunto formado por América del Sur y América Central (incluyendo México y algunos Estados caribeños de lengua española), no es con la intención de ampliar artificialmente una tendencia que reside más en los textos que en la práctica. Ni tampoco para sugerir que la democracia semidirecta tendría alguna posibilidad de superar a la democracia representativa en un futuro previsible: incluso si el tema de la democracia se proyecta de muchos modos en el continente latinoamericano<sup>3</sup>, el apego a la idea de democracia representativa permanece globalmente sincero y las técnicas de la democracia semidirecta se ven más bien como coadyuvantes o correctivos, en suma, como instrumentos de racionalización (es decir, de control razonado) del poder político<sup>4</sup>. No es, en fin, para subrayar la originalidad de las teorías latinoamericanas de la democracia semidirecta o estigmatizar las utilizaciones descarriadas que han podido hacerse, aquí o allá: no parece que (salvo cuestiones de vocabulario que tendremos ocasión de tratar: *vid. infra*) ni en el plano de los conceptos ni en el de sus manipulaciones políticas, los análisis doctrinales y los comportamientos de los actores políticos sean muy diferentes en un continente y en el otro. En todo caso, el derecho de sufragio, que está en la base de toda democracia, debe revestir, para cumplir plenamente su misión, un cierto número de caracteres que trascienden las categorías constitucionales y se encuentran en todas las formas de democracia (sufragio universal, libre igual, directo y secreto)<sup>5</sup>. En la literatura sudamericana no se encuentran tesis iconoclastas sobre la validez y la pertinencia de las ideologías clásicas en materia de representación o de ejercicio del poder democrático. La democracia representativa se presenta, por lo general, como una opción legítima no sólo por razones teóricas sino también por razones prácticas, tales como su capacidad para asegurar la gobernabilidad de sociedades compuestas, sociológicamente y económicamente diferenciadas, y su aptitud para concretar un control efectivo de los gobernantes elegidos.

<sup>3</sup> En una literatura prolífica y alimentada constantemente, se puede citar a J. LINZ y A. ESTEPAN, *Problems of democratic transition and consolidation*, The John Hopkins University Press, 1996; G. O'DONELL, *Counterpoints*, University of Notre Dame Press, Indiana, 1999; A. Przeworski, *Democracy and the market*, Cambridge University Press, 1991; *La democracia en Latinoamérica*, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, núm. 33, 1999, Granada; D. VALADÉS, *Constitución y democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

<sup>4</sup> E. FRAENKEL, «Die repräsentative und plebiszitäre komponente im demokratischen Verfassungstaat», en C. RAUSCH (ed.), *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassungen*, Darmstadt, 1968; P. CRUZ VILLALÓN, «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 235 y ss.

<sup>5</sup> *Vid.*, por ejemplo, M. ARAGÓN REYES, «Democracia y representación: dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio», en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Tomo I, México, 1999, pp. 3 y ss., especialmente pp. 5 y ss.

En el viejo debate ideológico entre la democracia representativa y la democracia directa, los argumentos no han sufrido el paso del tiempo<sup>6</sup>: la democracia semidirecta o «participativa» no pretende ofrecer un modelo alternativo a la democracia representativa. Se propone, al contrario, consolidarla asociando más o menos estrechamente el ciudadano a la toma de decisiones políticas o a la emanación de normas que quedarán oficialmente asumidas bajo la égida de gobiernos democrático-representativos.

En otros términos, las constituciones que en América Latina han adoptado uno u otro (o el conjunto) de los mecanismos de democracia participativa<sup>7</sup> han cortado implícitamente un dilema cuyos términos esenciales los exponía la conocida obra de René Capitant *Démocratie et participation politique*<sup>8</sup> hace algunos decenios<sup>9</sup>: entre la democracia semidirecta como única modalidad de ejercicio del poder democrático en sí y la democracia semidirecta como útil apoyo de la democracia representativa, es la segunda opción la que ha obtenido muy rápidamente los favores del constituyente latinoamericano. Resulta de todo ello que el concepto de democracia directa no ha sido constitucionalmente privilegiado (salvo algunas notables excepciones). Sin embargo, algunas instituciones relativas a esta forma de ejercicio del poder han sido constituidas con ocasión del vasto movimiento de democratización que marcó los años ochenta del pasado siglo en todo el continente latinoamericano<sup>10</sup>. Y hoy se observa que la tendencia de perseguir de manera concreta la «democratización de la democracia» se ha acentuado en aquellos Estados que han restablecido la tradición democrática.

<sup>6</sup> L. AGUIAR DE LUQUE, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en *La experiencia constitucional* (bajo la dirección de G. Trujillo, L. López Guerra y P. González-Trevijano), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 67 y ss.

<sup>7</sup> J. G. CONTRERAS, «La democracia participativa en el constitucionalismo latinoamericano», en *El nuevo Derecho Constitucional latinoamericano*, CIEDLA, Caracas, 1996, pp. 247 y ss.; F. MIRÓ QUESADA RADA, «Democracia directa: un análisis comparado en las constituciones latinoamericanas», *ibidem*, pp. 133 y ss.

<sup>8</sup> Ed. Bordas, París, 1972.

<sup>9</sup> Vid. también en lengua española y referido especialmente a América Latina: E. E. SCHATTSCHNEIDER, *El pueblo semisoberano*, Ed. Hispanoamericana, México, 1967; F. TORRES DEL OLMO, *Fundamentos de organización social para la participación del pueblo*, El Prohombre, Caracas, 1986; R. CABELLAS, *La democratización de la democracia*, Ifedec, Caracas, 1988.

<sup>10</sup> Nos atenderemos, para un análisis del fenómeno en lengua francesa, a G. COUFFIGNAL, *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Presses FNSP, París, 1992; G. COUFFIGNAL, *Amérique latine, le tournant du siècle*, La Découverte, París, 1997; O. DABÈNE, *Amérique latine, la démocratie dégradée*, Presses Sciences Politiques, 1997; O. DABÈNE, *L'Amérique latine au XXème siècle*, Armand Colin, 1999; O. DABÈNE, *La région Amérique latine. Interdépendence et changement politique*, Presses FNSP, París, 1997; etc.

## 2. LA PREVALENCIA DE LA CONCEPCIÓN REPRESENTATIVA EN LA IDEOLOGÍA CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANA

Si prevalencia hay, no es tan abrumadora como para borrar toda referencia a la democracia semidirecta, y, además, conoce algunas excepciones notables. El cuadro que se puede elaborar a este respecto debe matizarse.

### A) La democracia representativa como principio de referencia

Sobra decir que, en el perturbado contexto de la historia político-constitucional latinoamericana, nos limitaremos a los últimos episodios marcados por el fin de las dictaduras militares y de otros regímenes de excepción, y por la subsiguiente adopción de constituciones razonablemente democráticas.

Por otra parte, conviene precisar que no entraremos en el análisis de los «dilemas de la democracia» en esta región del mundo<sup>11</sup> y que no nos preguntaremos, desde el ángulo de la Ciencia Política, por las complejas relaciones susceptibles de instaurarse entre el régimen de partidos<sup>12</sup> y el concreto funcionamiento de los regímenes democráticos.

Nuestro propósito se apoyará exclusivamente en los aspectos jurídico-constitucionales del problema contemporáneo de la democracia semidirecta en Estados que nunca la han excluido totalmente de su horizonte conceptual<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> N. BELLOSO MARTÍN, «Los dilemas de la democracia en América Latina», en *La democracia en Latinoamérica*, *op. cit.*, pp. 35 y ss.

<sup>12</sup> Las relaciones entre la democracia de partidos y la democracia de ciudadanos han sido objeto de estudios particularmente abundantes y matizados. En este momento bastará indicar que la función mediadora y «vertebrante» de los partidos políticos en las democracias latinoamericanas se reconoce mayoritariamente (Argentina, art. 38; Bolivia, arts. 222-224; Brasil, art. 17; Colombia, arts. 107-111; Costa Rica, arts. 96 y 98; Chile, art. 19.15; Ecuador, arts. 36-38; El Salvador, arts. 77 y 85; Honduras, art. 47; México, art. 41; Nicaragua, art. 55; Panamá, arts. 132-135; Paraguay, arts. 124 y 125; Perú, art. 35). Con relación a esto hay que subrayar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 30 de diciembre de 1999, a pesar de sus tendencias populistas y autoritarias (*vid.* A. R. BREWER-CARIAS, «Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999», en D. VALADÉS y M. CARBONELL —directores— *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, Cámara de los Diputados y UNAM, México, 2001, pp. 171 y ss.) ha mantenido los partidos políticos (art. 67), el derecho de voto y el sistema representativo (art. 62: «Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos»). Sin embargo, según algunos (A. R. BREWER-CARIAS, *op. cit.*, pp. 178 y ss.), el mantenimiento correlativo del escrutinio proporcional, que era la causa de la «partitocracia» anteriormente denunciada, no permitirá remediar los disfunciones estructurales del sistema político venezolano.

<sup>13</sup> *Vid.* sobre este punto, A. COLOMER VIADEL, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1990, pp. 147 y ss.

1.º La práctica totalidad de las constituciones estatales, tanto a nivel de los Estados unitarios como de los Estados federales, incluso de los Estados federados cuando existe Constitución (Argentina, Brasil, México, Venezuela), descansan sobre el principio de la representación política. Es el caso de la Constitución de la Nación Argentina (art. 1: «La Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa...») <sup>14</sup>; de la Constitución Política del Estado de Bolivia (art. 1: «Bolivia... adopta para su gobierno la forma democrática representativa...») <sup>15</sup>; de la Constitución de la República Federal de Brasil (art. 1: «Todo poder emana del pueblo que lo ejerce por medio de sus representantes...») <sup>16</sup>; de la Constitución Política de Colombia (art. 3: «La soberanía reside exclusivamente en el pueblo... El pueblo la ejerce... por medio de sus representantes...») <sup>17</sup>; de la Constitución Política de la República de Costa Rica (art. 9: «El Gobierno de la República es popular, representativo...») <sup>18</sup>; de la Constitución Política de la República de Chile (art. 5: «La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través de... elecciones periódicas») <sup>19</sup>; de la Constitución Política de la República de Ecuador (art. 1: «El Ecuador es un Estado de Derecho... Democrático... Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo...») <sup>20</sup>; de la Constitución de la República de El Salvador (art. 85: «El Gobierno es republicano, democrático y representativo») <sup>21</sup>; de la Constitución Política de la República de Guatemala (art. 140: «Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano... Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo») <sup>22</sup>; de la Constitución de la República de Honduras (art. 2: «La soberanía corresponde al pueblo, del cual emanan todos los poderes del Estado, que se ejercen por representación») <sup>23</sup>; de la Constitución de México (art. 40: «Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...») <sup>24</sup>; de la Constitución de Nicaragua (art. 2: «El poder político lo ejerce el pueblo, por medio de sus representantes libremente elegidos») <sup>25</sup>; de la Constitución Política de la República

<sup>14</sup> Constitución de 10 de enero de 1995.

<sup>15</sup> Constitución de 12 de agosto de 1994.

<sup>16</sup> Constitución de 5 de octubre de 1988.

<sup>17</sup> Constitución de 7 de julio de 1991.

<sup>18</sup> Constitución de 7 de noviembre de 1949.

<sup>19</sup> Constitución de 11 de septiembre de 1980.

<sup>20</sup> Constitución de 10 de agosto de 1979.

<sup>21</sup> Constitución de 20 de noviembre de 1983. El mismo texto precisa que «las normas, organización y funcionamiento (del Gobierno) se sujetarán a los principios de la democracia representativa».

<sup>22</sup> Constitución de 30 de mayo de 1985.

<sup>23</sup> Constitución de 20 de enero de 1982.

<sup>24</sup> Constitución de 10 de mayo de 1917.

<sup>25</sup> Constitución de 9 de enero de 1987.

de Panamá (art. 1: «La Nación panameña se organiza en Estado soberano e independiente... Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo»)<sup>26</sup>; de la Constitución de la República de Paraguay (art. 1, párrafo segundo: «La República de Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa...»)<sup>27</sup>; de la Constitución Política de Perú (art. 43: «... el Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo...»)<sup>28</sup>; de la Constitución de la República Dominicana (art. 2: «La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación»)<sup>29</sup>; de la Constitución de la República Oriental de Uruguay (art. 82: «La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos que establece esta Constitución»)<sup>30</sup>.

Por lo tanto, se trata —salvo las excepciones que examinaremos más abajo— de una corriente generalizada que ha conducido a los Estados latinoamericanos a adoptar la fórmula de la democracia representativa o electiva<sup>31</sup>, y que ha combinado esta calificación con otros adjetivos (republicana, unitaria, etc.) que se corresponden con otros trazos singulares de los sistemas políticos nacionales.

2.º Incluso, a veces, la voluntad de afirmar el principio representativo y de asegurarle una primacía sin ningún género de dudas supera cualquier otra consideración. Es lo que sucede en la Constitución de Argentina, cuyo artículo 22 no vacila en afirmar: «El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución» —lo que parece excluir *a priori* toda forma de democracia directa o semidirecta<sup>32</sup>, hasta el punto de que la Carta Constitucional condena formalmente no sólo los que, en el orden civil o militar, pretendan suprimir el derecho del pueblo a designar a sus representantes, sino también a los que intenten ejercitar un simple derecho de petición en lugar del pueblo<sup>33</sup>. Se puede encontrar una redacción similar en la Constitución boliviana (1994), aunque el derecho de petición no sea mencionado (art. 1).

<sup>26</sup> Constitución de 11 de octubre de 1972.

<sup>27</sup> Constitución de 20 de enero de 1992.

<sup>28</sup> Constitución de 29 de diciembre de 1993.

<sup>29</sup> Constitución de 28 de noviembre de 1966.

<sup>30</sup> Constitución de 1 de febrero de 1967.

<sup>31</sup> L. C. SÁCHICA, «Representación política y los sistemas electorales en los países andinos», en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, tomo II, ICI y Fundación F. Ebert, Madrid, 1986, pp. 3 y ss.; A. COLOMER VIADEL, *op. cit.*, pp. 147 y ss.

<sup>32</sup> C. SÁNCHEZ VIAMONTE, *El constitucionalismo, sus problemas*, Buenos Aires, 1957, pp. 563 y ss.

<sup>33</sup> A. COLOMER VIADEL, *op. cit.*, p. 148; *vid.* también la Constitución de Costa Rica, art. 4; la Constitución de Honduras, art. 2; la Constitución de Bolivia, art. 4; etc.

Desde luego, la metáfora de la representación política ha sido, a veces, criticada por disimular presupuestos ideológicos o por justificar demasiado cómodamente la confiscación del poder por parte de minorías<sup>34</sup>.

Eso no impide que este concepto, ligado al de soberanía nacional, haya tenido como consecuencia (hasta hoy) frenar la consagración constitucional de procedimientos de democracia directa o semidirecta<sup>35</sup>. Si se desprende de la redacción de algunas constituciones que, según una fórmula experimentada en otros lugares, «la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo», que «todo poder dimana del pueblo y se instituye en beneficio de este» y que «el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno»<sup>36</sup>, la noción de democracia representativa, acoplada a la soberanía nacional, refleja más correctamente la situación constitucional de los países de América del Sur, situación heredada de los primeros debates constitucionales, todos ellos impregnados de conceptos de la Revolución Francesa.

## B) La democracia representativa como principio de apoyo

En el florilegio de los textos constitucionales que consagran el principio representativo y lo colocan en el corazón mismo de la teoría democrática, conviene señalar, además de algunos matices de redacción nada despreciables, excepciones significativas para nuestro propósito: traducen la preocupación cuasipermanente de las democracias latinoamericanas de dejar la puerta abierta a la democracia semidirecta, llamada a veces «participativa», es decir, de asociar más estrechamente el pueblo a la gestión de sus propios asuntos.

No es raro que las alusiones a otra forma de democracia acompañen inmediatamente la referencia privilegiada a la democracia representativa: en ciertos casos (pocos) es el principio representativo el que está pura y simplemente eliminado en beneficio de la democracia directa o semidirecta.

1.º Los matices en la redacción se originan en el hecho de que diversas cartas constitucionales asocian fácilmente los términos democracia «representativa» (o «electiva») y democracia directa, semidirecta o «participativa».

De este modo, el imperio de la democracia representativa no está asegurado sin restricción y los países latinoamericanos, desde el primer ciclo

<sup>34</sup> S. M. LOSADA, *Instituciones de Derecho Público*, 2.ª ed., Buenos Aires, 1976, p. 126.

<sup>35</sup> A. COLOMER VIADEL, *op. cit.*, p. 150; M. de la Madrid, «La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau», en *Estudios de Derecho Electoral*, 3.ª ed., México, 1981, pp. 127 y ss.

<sup>36</sup> *Constitución de México*, art. 39.

constitucional, han aceptado con bastante facilidad la idea de que el pueblo tenía derecho a ejercer directamente la soberanía que, en teoría, era suya.

Así las cosas, las expresiones referidas a la democracia representativa clásica y a la democracia representativa directa (o semidirecta) se encuentran eventualmente en un mismo texto constitucional.

A este respecto podemos citar la redacción del artículo 1 de la Constitución de Brasil (1988) según el cual «todo poder emana del pueblo que lo ejerce por medio de representantes o directamente, en los términos fijados por la Constitución», la del artículo 3 de la Constitución colombiana («La soberanía reside exclusivamente en el pueblo... El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece»), la del artículo 5 de la Constitución chilena (1980) («La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas»), la del artículo 1 de la Constitución ecuatoriana (1979) («El Ecuador es un Estado Social de Derecho... Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, ... participativo...»), la del artículo 5 de la Constitución de Honduras (1982) («El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa...»), la del artículo 2 de la Constitución de Nicaragua (1987) («El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes... También podrá ejercitarlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes»), la del artículo 1 de la Constitución de Paraguay (1992) («La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista...»), o la del artículo 82 de la Constitución de Uruguay (1967) («La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa popular y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos que establece esta Constitución»).

Creemos que este listado es suficiente para mostrar que algunos regímenes latinoamericanos han proyectado una coexistencia pacífica de las dos formas de democracia, directa y representativa. Incluso ha sucedido (algunas de las redacciones constitucionales recordadas precedentemente lo atestiguan por sí mismas) que la democracia directa se designa antes que la democracia representativa (es el caso de la Constitución colombiana o de la Constitución uruguaya); pero no es necesario atribuir demasiada importancia a estas consideraciones formales: no suponen necesariamente un obstáculo al carácter prioritariamente representativo de la democracia nacional<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Vid. sobre este punto L. RODRÍGUEZ ARIAS BUSTAMANTE, «La democracia participativa», *Revista Iberoamericana de autogestión y acción comunal*, núm. 1, Madrid, 1983, pp. 83 y ss.



2.º Además del modelo mixto, que asocia las dos formas de democracia y que las reconoce por igual en las cartas constitucionales, a título excepcional hay dos sistemas que privilegian la democracia directa en detrimento de la democracia representativa.

El primero (nadie se sorprenderá) es el que Cuba ha establecido en 1976<sup>38</sup> en el contexto que conocemos. De inspiración marxista clásica, la nueva Constitución retoma el modelo experimentado por todos los regímenes comunistas, independientemente de su localización geográfica o de las circunstancias históricas de su instalación. Encontramos los ingredientes habituales de la soberanía popular, de la que emana «todo el poder del Estado» (art. 3), poder que no puede ser ejercido más que por el pueblo, directamente o por medio de las «asambleas del poder popular». Sin embargo, el Partido Comunista de Cuba, «vanguardia organizada de la nación cubana», está encargado de supervisar y orientar los esfuerzos comunes en aras de los «altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista» (art. 5).

En semejante configuración, la democracia representativa no tiene sitio: todos los órganos del Estado deben someterse a «los principios de la democracia socialista» expuestos en el artículo 68 (mandato imperativo de los agentes del poder del Estado, elegidos y revocables, principio de responsabilidad a todos los niveles, centralismo democrático, control permanente de los órganos estatales, de los mandatarios y de los funcionarios por las masas populares, etc.).

El segundo ejemplo se refiere más bien a la ideología populista que ha ilustrado algunos episodios de la historia latinoamericana. Se trata de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 30 de diciembre de 1999, que establece el nuevo régimen dominado por Hugo Chávez<sup>39</sup> bajo los auspicios de una renovada concepción «bolivariana» de la democracia. Según el artículo 5 del nuevo texto constitucional, «la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público». El carácter «participativo» del gobierno está reafirmado en el artículo 6, que, por otro lado, se pronuncia a favor del mandato imperativo de los elegidos. El poder de revocación concierne (art. 72) a «todos los cargos y magistraturas de elección popular».

<sup>38</sup> Constitución de 24 de febrero de 1976.

<sup>39</sup> Formalmente la Constitución de 1999 ha sido elaborada por una Asamblea Constituyente, cuyo principio había sido adoptado por referéndum el 25 de abril de 1999 y cuyos miembros fueron elegidos el 25 de julio del mismo año (vid. A. R. BREWER-CARÍAS, «Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999», en D. VALADÉS y M. CARBONELL —directores—, *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, op. cit., pp. 171 y ss.)

Sin duda, el principio de elección se ha mantenido en la nueva Constitución —y el derecho de constituir partidos políticos si adoptan métodos democráticos de organización y de dirección ha sido oficialmente retomado en el artículo 67 del mismo texto. Pero las circunstancias que han acompañado la llegada del régimen y los rasgos principales que lo caracterizan (presidencialismo exacerbado, centralismo reforzado, etc.) no permiten excluir una deriva autoritaria.

En todo caso, se constata la permanencia de la idea de democracia directa o semidirecta en la casi totalidad de los Estados latinoamericanos.

### 3. LA CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Diversos mecanismos, todos característicos de la democracia semidirecta, se han previsto —y, a veces, efectivamente se han utilizado— en los Estados latinoamericanos. Su estudio profundo requeriría el análisis detallado de los textos legislativos dictados para su aplicación, pero las constituciones nacionales ya ofrecen un campo de investigación significativo.

Algunos Estados, fieles a una concepción estrecha de democracia representativa, no han instituido mecanismos concretos de democracia semidirecta, a pesar de que la redacción de los textos constitucionales habría permitido una interpretación más flexible. Citaremos a este respecto México (en lo que concierne a la Constitución federal<sup>40</sup>), Costa Rica, Honduras y la República Dominicana, donde no se encuentra ni la iniciativa popular en materia legislativa, ni el referéndum, ni el plebiscito (en el sentido sudamericano del término), ni la revocación de mandatos electivos.

Sin embargo, en algunos de estos estados el problema permanece planteado. Así las cosas, el tema del referéndum se presenta en el debate

<sup>40</sup> Vid. sobre esta cuestión M. de la Madrid, «Las formas de democracia directa», ponencia en el XII Coloquio internacional iberoamericano de Derecho Constitucional, 12-15 febrero de 2002, México, pendiente de publicación, pp. 13 y ss. El autor observa que sólo (además de los Estados Unidos de México en tanto entidad federal) los Estados de Campeche, Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Quintana Roo y Tamaulipas no han instituido, bajo una forma u otra, procedimientos de consulta popular. Por otra parte, algunos temas se privilegian en la utilización efectiva (bastante parsimoniosa, en efecto, si exceptuamos los estados de San Luis Potosí y Veracruz) de estos procedimientos (por ejemplo, la creación o la supresión de las entidades comunales), en tanto que otros se excluyen sistemáticamente (como las cuestiones presupuestarias y fiscales, las normas de organización interna de los estados y de relación entre poderes, las cuestiones internacionales, las reformas constitucionales o las modalidades de aplicación de la Carta Fundamental en el nivel de los Estados federados) (*ibidem*, pp. 27 y ss.).

constitucional mexicano desde hace decenios<sup>41</sup>. Desde hace una veintena de años, la institución del referéndum se ha utilizado en distintas ocasiones en el nivel de los estados federados o del Distrito Federal<sup>42</sup>. Igualmente, se hicieron proposiciones formales para establecerlo en el ámbito federal<sup>43</sup>. Según muchos especialistas de Derecho Constitucional, el referéndum tendría su campo de aplicación en los proyectos de *aggiornamento* de la Constitución de 1917, con las precisiones necesarias en cuanto a su eventual campo de aplicación, sus efectos, su alcance jurídico y sus relaciones con las leyes ordinarias o constitucionales. Favorecería una renovación de la vida democrática, sin debilitar necesariamente los poderes o la influencia del Congreso general de la Unión, titular del Poder Legislativo. Permitiría al pueblo, que detenta «el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno» (art. 39), posicionarse ante las decisiones fundamentales que afectan al futuro del país. Su carácter maniqueo y su problemática inserción en un sistema de partidos debilitado (después de muchas décadas de reino del Partido Revolucionario Institucional) no deberían ocultar las ventajas que siempre ha tenido en un régimen auténticamente democrático —y en especial en el marco constitucional<sup>44</sup>.

Del mismo modo, en Costa Rica, donde, a pesar de una tradición democrática firmemente asentada, la Constitución de 1949 encuentra diver-

<sup>41</sup> D. VALADÉS, *Constitución y democracia*, UNAM, México, 2000, p. 141; J. L. VÁZQUEZ ALFARO, «Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano», en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, 1999, pp. 353 y ss.; D. VALADÉS, «La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano», en *Constitución reformada*, UNAM, México, 1987, p. 277; J. GARCÍA LAGUARDIA, «Referéndum», en *Diccionario Jurídico mexicano*, Porrúa, México, 1991, p. 2718.

<sup>42</sup> Según J. L. VÁZQUEZ ALFARO (*op. cit.*, p. 360), el primer referéndum habría sido organizado por el Distrito Federal el 1 de diciembre de 1977.

<sup>43</sup> Proposición del Partido de la Revolución Democrática en 1992 y del Partido del Trabajo en 1997.

<sup>44</sup> Acerca de los elementos de la controversia, *vid.*, por ejemplo, D. VALADÉS, *Constitución y democracia*, *op. cit.*, pp. 143 y ss.; F. HAMDAN, «El referéndum», *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, 1980, pp. 347 y ss.; P. AGUIRRE, «Las dos caras del referéndum», *Voz y Voto*, 3 de mayo de 1996, pp. 43 y ss.; M. DE LA CUEVA, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982, pp. 138 y ss.; I. BURGOA ORIHUELA, *Derecho Constitucional mexicano*, 11.ª ed., Porrúa, México, pp. 381 y ss.; J. CARPIZO, *Estudios constitucionales*, 4.ª ed., UNAM-Porrúa, México, 1996, pp. 36 y ss.; M. DE LA MADRID, «Las formas de democracia directa», VII Coloquio Iberoamericano de Derecho Constitucional (12-15 de febrero de 2002), UNAM, México, pendiente de publicación, en especial pp. 27 y ss. Este autor propone introducir el referéndum, bajo control del Instituto Federal Electoral, a solicitud de las dos cámaras federales del Congreso de la Unión (decidiendo por mayoría de dos tercios de sus miembros) y de la mayoría de los Estados federados. En cuanto al plebiscito, podría articularse a iniciativa del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, pero se excluirían los habituales temas de las finanzas públicas, de la seguridad nacional y de la sanidad pública (*ibidem*, pp. 28 y ss). En todo caso, debería referirse a cuestiones esenciales para la vida de la Nación.

sos problemas de adaptación, el tema de la democracia semidirecta reaparece en los recientes proyectos de reforma<sup>45</sup>, incluso si se alude de manera paralela al refuerzo del Parlamento<sup>46</sup> para hacer frente al creciente poderío del ejecutivo presidencial.

Cualesquiera que sean los argumentos empleados y el grado de madurez democrática de los regímenes analizados, la constitucionalización de las técnicas de democracia directa supone una innovación relativa en la medida en que no se corresponden a las tradiciones nacionales dominantes. Esto es lo que observaba desde 1990, en un atento análisis de la evolución del constitucionalismo sudamericano, A. Colomer Viadel<sup>47</sup>: América Latina ha asistido estos últimos años a una utilización política de estas instituciones más importante, así como a su lenta pero progresiva constitucionalización.

Esto lo verificaremos al hilo de tres grandes grupos de técnicas utilizadas con este fin: la iniciativa popular, la consulta popular y la revocación popular de los mandatos electivos.

#### A) Las técnicas de iniciativa popular

La iniciativa popular, como instrumento de democracia semidirecta, se encuentra en muchos Estados de América Latina con diversas modalidades. Por lo demás, su significado no es el mismo según cubra a la vez el campo constitucional y el campo legislativo o sólo el legislativo, según produzca efectos de propuesta o efectos decisorios, en función de la eventual intervención del órgano investido de poder legislativo normal o de poder constituyente en el proceso de elaboración de la norma, y según la existencia de realización práctica efectiva o no<sup>48</sup>.

La iniciativa popular se consagra por los textos constitucionales de Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay, Colombia, Nicaragua y Venezuela. Por el contrario, no se prevé en las Constituciones de Chile, Panamá, El Salvador, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y la República Dominicana.

No extraña que la Constitución española haya servido de modelo<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Con relación a este problema, *vid.* R. HERNÁNDEZ VALLE, *El derecho de la Constitución*, Juricentro, San José, 1993, pp. 379 y ss.

<sup>46</sup> R. HERNÁNDEZ VALLE, «El significado actual del principio de división de poderes en Costa Rica», en *Temas claves de la Constitución política*, I. J. S. A., San José, 1999, pp. 53 y ss.

<sup>47</sup> *Introducción al constitucionalismo democrático*, *op. cit.*, pp. 165 y ss.

<sup>48</sup> Las características técnicas de la iniciativa popular son suficientemente conocidas como para que sea útil recordarlas.

<sup>49</sup> En lo que concierne a España, cuya experiencia constitucional es seguida atentamente por los Estados latinoamericanos, podemos referirnos a L. AGUIAR DE LUQUE, «Democracia

La iniciativa popular se admite con menor facilidad en materia constitucional (es el caso de Ecuador y Uruguay) que en materia legislativa. Es cierto que presenta otro alcance y que podría tener efectos desestabilizadores en regímenes constitucionalmente mal asentados.

No se puede afirmar que la práctica de este instrumento de democracia semidirecta haya respondido verdaderamente a las expectativas de sus iniciadores. En la mayor parte de los países donde se ha reconocido oficialmente (especialmente Argentina, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Brasil o Paraguay) no parece que haya dado lugar a la menor aplicación sobre el terreno. Esto reduce el alcance de las observaciones que se pueden hacer al respecto.

Así se llega a que ciertas materias sean colocadas fuera del campo de la iniciativa legislativa popular. En Argentina, por ejemplo, el artículo 39 de la Constitución excluye de la iniciativa popular no sólo las reformas constitucionales sino también las que afecten a los tratados internacionales, los impuestos, el presupuesto y la materia penal<sup>50</sup>. En el mismo orden de cosas, el Presidente de la República de Brasil es el único competente para presentar proyectos de ley que afecten a cuestiones militares, fiscales, judiciales, de seguridad interior y de administración pública, si bien la Constitución (art. 61) no fija límite preciso a la iniciativa popular.

En Colombia, por el contrario, ninguna materia legislativa o constitucional se encuentra fuera del proceso de iniciativa popular (art. 155). Si Ecuador ha elegido, por su parte, reservar la iniciativa popular a materias legislativas (art. 105), semejante iniciativa sólo puede prosperar si afecta a un asunto de capital importancia para el país («asuntos de trascendental importancia»). La Constitución peruana de 1993, aunque prevé de manera general la iniciativa popular en materia legislativa (art. 107.2) y constitucional (art. 206.2), reenvía las modalidades de ejercicio de este derecho a la ley. En Nicaragua (art. 140.4) no pueden ser objeto de una iniciativa popular ni las leyes orgánicas, ni las leyes fiscales, ni las leyes de carácter internacional, ni las leyes de amnistía o de gracia ni las reformas constitucionales (art. 191).

Paraguay (Constitución de 1992) ha admitido la iniciativa popular en su doble vertiente, constitucional (art. 289) y legislativa (art. 123). La Constitución uruguaya de 1967 excluye de la iniciativa popular algunas materias, como los impuestos y las cuestiones que atañen al dominio reservado del Presidente (art. 79.2) y reenvía para el resto a la ley. En mate-

---

directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en *La experiencia constitucional (1978-2000)*, op. cit., CEPC, Madrid, 2000, pp. 67 y ss.

<sup>50</sup> D. VALADÉS, «La Constitución y el poder», op. cit., p. 147; F. MIRO QUESADA RADA, «Democracia directa: un análisis comparado en las constituciones latinoamericanas», op. cit., p. 150.

ria constitucional la iniciativa popular se tendrá en cuenta si emana, al menos, del 10 % del cuerpo electoral (art. 331).

Del mismo modo, las condiciones de articulación del procedimiento varían de un Estado a otro, en cuanto al porcentaje de electores requerido para incoar el proceso<sup>51</sup> y en cuanto al papel subsiguiente de la Asamblea dotada de poder legislativo (¿debe tener en cuenta o no los resultados de una iniciativa popular en un plazo determinado?<sup>52</sup>, ¿puede reelaborar el texto propuesto cuando cumple las condiciones requeridas?, ¿puede someter al pueblo un texto completamente diferente?).

Todas las respuestas no se encuentran en las cartas constitucionales; pueden buscarse en las leyes que organizan la iniciativa popular (si estas leyes se han dictado efectivamente). En todo caso, la práctica no es suficiente para verificar la pertinencia de las soluciones eventualmente apuntadas.

Nos podemos preguntar sobre el fundamento de la introducción en los sistemas políticos latinoamericanos de la iniciativa popular en materia legislativa o constitucional. El funcionamiento de la institución implica que los partidos políticos no juegan su papel de intermediarios entre los ciudadanos y los poderes públicos o que estos últimos han perdido su legitimidad en el contexto de una democracia representativa. Ciertos autores estiman que la irrupción de este tipo de procedimientos corresponde a un período de desconfianza popular con relación a los representantes elegidos y que su proliferación pondría en cuestión el principio mismo de representación<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> En Argentina (art. 39) la Constitución exige un mínimo de 3 % del cuerpo electoral nacional, con un reparto geográfico adecuado; en Brasil (art. 61.2) la propuesta debe emanar de, al menos, el 1 % del cuerpo electoral nacional, repartido como mínimo en cinco Estados con una proposición mínima en cada uno de estos estados; en Colombia (art. 155) la iniciativa debe ser tomada, al menos, por el 5 % de los electores censados e inscritos; en Cuba (art. 88) la iniciativa la toman válidamente 10.000 ciudadanos-electores; en Ecuador el mínimo exigido por la Constitución (art. 105) es de 8 % del cuerpo electoral nacional; en Perú para la iniciativa popular constitucional el mínimo se fija en 0,3 % del cuerpo electoral (art. 206.2); en Nicaragua la iniciativa legislativa necesita un mínimo de 5.000 firmas (art. 140); la Constitución de Paraguay exige 30.000 firmas para las revisiones constitucionales por iniciativa popular y reenvía al legislador la tarea de establecer las condiciones de la iniciativa legislativa (art. 123 y 289); en Venezuela el umbral constitucional de la iniciativa popular legislativa se baja al 0,1 % de los electores inscritos (art. 204.7 de la Constitución Bolivariana de 30 de diciembre de 1999), pero pasa al 15 % del cuerpo electoral si se trata de reforma constitucional (art. 341).

<sup>52</sup> En Argentina (art. 39) el Congreso, en el plazo de un año, debe decidir por mayoría absoluta el destino del texto propuesto; en Colombia (art. 55) el proyecto popular será reenviado al Congreso, eventualmente según el procedimiento de urgencia del artículo 163, y los autores del texto tendrán el derecho de designar un portavoz para seguir la discusión delante de las cámaras; en Ecuador corresponde al Tribunal Supremo Electoral, a solicitud de un porcentaje cualificado de electores, organizar la consulta popular; en Uruguay la Asamblea general (que reúne las dos cámaras legislativas) está facultada para presentar proyectos alternativos que serán sometidos a «plebiscito» (art. 331).

<sup>53</sup> D. VALADÉS, *La Constitución y el Poder*, op. cit., pp. 148 y ss.

Se podrían hacer observaciones análogas respecto a los procedimientos de consulta popular.

## B) Las técnicas de consulta popular

Muchos sistemas constitucionales de América Latina han acogido, paralelamente a la iniciativa popular, otros dos procedimientos de democracia directa, el referéndum y el plebiscito, que proponemos designar con la expresión única de consulta popular.

Es necesario precisar inmediatamente que el término «plebiscito» no tiene, en el Derecho latinoamericano, la connotación peyorativa que se le atribuye en Europa después del uso que hicieron del mismo los regímenes autoritarios. En la terminología constitucional sudamericana los plebiscitos se refieren a consultas populares sobre cuestiones políticas de nivel constitucional (o que, en todo caso, afecta al futuro de la Nación), en tanto que los referenda tienden a la adopción de normas de rango constitucional o legislativo<sup>54</sup>. Es verdad que la distinción no siempre está claramente establecida, ni en los textos constitucionales, y que algunos plebiscitos con efecto normativo deberían ser calificados de referenda<sup>55</sup>.

Al margen de algunos Estados, que siempre se muestran reticentes respecto a los procedimientos de democracia semidirecta cualesquiera que sean, parece que la técnica de la consulta popular (bajo los dos aspectos de referéndum y de plebiscito) ha sido mejor acogida que la iniciativa popular. Para ser más preciso habría que separar, entre los referenda, los que conciernen a la Constitución (referenda constitucionales) y los que conciernen a las leyes ordinarias (referenda legislativos) —y, desde el punto de vista de sus efectos, los que tienen por objetivo la adopción de una

<sup>54</sup> R. HERNÁNDEZ VALLE, *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, pp. 388 y ss.; A. COLOMER VIADEL, *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*, *op. cit.*, pp. 165 y ss.; M. DE LA MADRID, «Las formas de democracia directa», VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

<sup>55</sup> Por ejemplo, en Uruguay, la Constitución no establece con claridad la separación entre el referéndum normativo y el plebiscito-solución a un problema nacional: prevé (art. 331) que la revisión constitucional será objeto de una «decisión plebiscitaria» cuando manifiestamente se trata de la adopción de una norma —pero el término «referéndum» se conserva (art. 79) a propósito, por ejemplo, de la técnica del referéndum legislativo abrogativo (*vid.* F. MIRÓ QUESADA RADA, *op. cit.*, p. 137; J. G. CONTRERAS, «La democracia participativa en el constitucionalismo latinoamericano», en *El nuevo Derecho Constitucional latinoamericano*, CIEDLA, Caracas, 1996, pp. 247 y ss., en especial pp. 261 y ss.). El mismo texto dispone (art. 304) que pertenece a la ley desarrollar el recurso al «referéndum» abrogativo de ciertos textos regionales —sin embargo, se hace alusión a los «plebiscitos» en las «disposiciones transitorias y especiales» cuando se trata en realidad de referenda constitucionales (F. MIRÓ QUESADA RADA, *op. cit.*, p. 141).

norma y los que tienden, por el contrario, a la abrogación o a la modificación de una norma en vigor (constitucional o legislativa). Algunos referenda tienen valor de decisión ellos mismos, otros de consulta, incluso otros, aunque con carácter de consulta, pueden obligar a las autoridades competentes a dictar la norma de que se trate. En definitiva, encontramos, bajo una forma u otra, estas diversas instituciones en Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Por el contrario, no tienen derecho a ser citados Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y la República Dominicana.

Por otro lado, no es nada excepcional que la consulta popular, pese a la previsión en las constituciones, no haya sido objeto de aplicaciones concretas. Tal es el caso de Colombia, El Salvador, Nicaragua o Paraguay.

Bastará aquí evocar algunos elementos de la problemática del referéndum o del plebiscito en el Derecho Constitucional latinoamericano.

Si consideramos el campo cubierto por esta técnica, la primera distinción a realizar entre referéndum («plebiscito») constituyente y referéndum legislativo no requiere observaciones particulares.

En Uruguay, por ejemplo, donde se ha instituido desde 1917 cierta tradición del referéndum<sup>56</sup>, el referéndum constitucional se prevé en el artículo 331 (con el nombre de «plebiscito»); pero igualmente encontramos, en el artículo 79, un referéndum legislativo con efecto abrogatorio.

El referéndum constitucional ha sido objeto de disposiciones especiales en numerosas cartas fundamentales: es el caso de Colombia (art. 374: «La Constitución política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo»). Se prevé (art. 377) que ciertas reformas, votadas por el Congreso, deben ser sometidas a referéndum popular si afectan a los derechos fundamentales (reconocidos en el Capítulo I del Título II de la Constitución) y a sus garantías, o a los procedimientos de participación popular o al Congreso. Este último podrá solicitar (art. 378) un referéndum acerca de un proyecto de revisión constitucional que el mismo Congreso incorpore a una ley votada en cada cámara por mayoría de sus miembros (entonces será necesario obtener mayoría absoluta de votantes que representen al menos una cuarta parte del cuerpo electoral)<sup>57</sup>.

Sin embargo, Colombia no abre el referéndum legislativo: el artículo 170 indica que las leyes pueden ser abrogadas por referéndum con la mayoría absoluta de los votantes que representen la cuarta parte del cuerpo electoral, siempre que la solicitud del mismo fuera hecha por la décima parte de los electores inscritos. Se pueden someter a referéndum las leyes

<sup>56</sup> Hubo referenda en 1934, 1942, 1951, 1966, 1982 y 1993.

<sup>57</sup> F. MIRÓ QUESADA, *op. cit.*, pp. 143 y ss. El referéndum ha podido servir, a los ojos de algunos autores (M. DE LA MADRID, *op. cit.*, p. 12), de válvula de seguridad ante conflictos sociales que amenazaban a la propia institución democrática.



de ratificación de los tratados internacionales, las leyes fiscales y las leyes presupuestarias (*ibidem*, párrafo 3).

Chile ha incorporado igualmente el referéndum constitucional (art. 117 de la Constitución de 1980 —modificada por la ley constitucional de 17 de agosto de 1989—), al menos cuando el Presidente de la República rechaza un proyecto de reforma votado por el Congreso y confirmado por cada cámara por mayoría de dos tercios de sus miembros<sup>58</sup>. Pero el referéndum legislativo no ha sido incluido en la Constitución.

En Ecuador la expresión «consulta popular» es la elegida por el constituyente para designar los diferentes modos de intervención del pueblo en el proceso constituyente o en el proceso legislativo<sup>59</sup>. Primero le corresponde al Presidente de la República organizar un referéndum, si lo desea, para proceder a una reforma constitucional (art. 104.1) —o para regular una cuestión «de trascendental importancia» para el país (lo que se correspondería más bien a un «plebiscito» en el sentido arriba indicado) (art. 104.2)<sup>60</sup>. Pero la «consulta popular» puede también ser decidida por el Tribunal Supremo Electoral a solicitud de, al menos, una octava parte de los electores inscritos, cuando se trata de cuestiones juzgadas capitales (art. 105)<sup>61</sup>.

Por su parte, Guatemala ha instituido (art. 173 y 280 de la Constitución) un procedimiento de consulta que permite al pueblo pronunciarse sobre las cuestiones políticas de importancia capital (lo que en otro lugar sería denominado «plebiscito») o para ratificar las reformas constitucionales votadas por el Congreso de la República por mayoría de dos tercios.

Brasil no ignora los procedimientos de este tipo, pero están relativamente poco previstos en la Constitución de 1988<sup>62</sup>. El «plebiscito» y el «referéndum» están previstos en el artículo 14, al lado de la iniciativa popular. Además, la Constitución programó oficialmente un «plebiscito» para el 7 de septiembre de 1993: el pueblo estaba invitado a pronunciarse sobre la forma republicana o monárquica de gobierno<sup>63</sup> y sobre el modelo (presidencialista o parlamentario) de las relaciones entre los poderes.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 142 y ss. Recordemos que fue después de un referéndum constitucional cuando el general Pinochet fue obligado a abandonar la Presidencia de la República (1988).

<sup>59</sup> F. MIRÓ QUESADA RADA, *op. cit.*, pp. 147 y ss.

<sup>60</sup> El artículo 283 de la Constitución permite igualmente al Jefe del Estado someter a «consulta popular» las reformas constitucionales cuya urgencia haya sido declarada por el Congreso Nacional por mayoría de sus miembros o cuando este mismo Congreso no haya podido pronunciarse sobre un proyecto de reforma en el plazo fijado por los artículos 282 y 283. La tentación plebiscitaria no ha sido extraña al manejo de la consulta popular bajo la criticada presidencia de J. Bucaram.

<sup>61</sup> Un procedimiento análogo puede articularse a nivel local (art. 106).

<sup>62</sup> F. MIRÓ QUESADA RADA, *op. cit.*, p. 145.

<sup>63</sup> El plebiscito tuvo lugar finalmente el 23 de abril de 1993. Dio mayoría absoluta (57 % de los votos) a la República de tipo presidencialista.

De igual forma, Panamá admite el referéndum constitucional (art. 308 de la Constitución), pero el procedimiento sólo se aplica en casos particulares, especialmente para los tratados y acuerdos internacionales que afectan al Canal y a la zona adyacente (art. 319).

Citemos también a Paraguay que, en el artículo 290 de su Constitución, prevé que todo proyecto de reforma constitucional, votado por mayoría absoluta por cualquiera de las dos cámaras (el Senado —o «Cámara de Senadores»— y la Cámara de Diputados), se someterá a referéndum, bajo la supervisión del Tribunal Superior de Justicia Electoral, antes de su promulgación. En cuanto al referéndum legislativo, se regula en los artículos 121 y 122 de la Carta Constitucional. No vincula siempre a la autoridad dotada de poder legislativo. En todo caso, no puede afectar a ciertas materias, enunciadas de manera amplia en el artículo 122<sup>64</sup>. Parece que el procedimiento de referéndum no ha sido utilizado.

En Perú es el artículo 206 de la Constitución de 1993 el que impone el referéndum para toda reforma constitucional, a menos que el Congreso haya votado el proyecto en dos legislaturas sucesivas y en cada ocasión por mayoría de dos tercios. Además, hay que recordar que, según el artículo 31, «los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum», lo que oficializa el referéndum legislativo<sup>65</sup>.

No nos podemos olvidar, en este rápido panorama de los regímenes particulares, de Cuba (el artículo 75 de la Constitución establece que compete a la Asamblea Nacional del Poder Popular someter a referéndum los textos legislativos si lo entiende oportuno —y el artículo 137 exige un referéndum constitucional para aprobar toda reforma que afecte a la composición o a los poderes de la Asamblea Nacional o del Consejo de Estado, o susceptible de afectar a los derechos y deberes de los ciudadanos)<sup>66</sup> y de Venezuela (según el artículo 62, ya citado, «todos los ciudadanos y ciudadanas tiene el derecho de participar libremente en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes»; por otro lado, el «referendo popular» está regulado por los artículos 71 ss. de la Carta de 1999 de manera relativamente detallada)<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Relaciones internacionales, tratados y acuerdos internacionales, expropiación, defensa nacional, limitaciones del derecho de propiedad inmobiliaria, sistema fiscal, monetario y bancario, contratación de empréstitos, presupuesto del Estado, elecciones nacionales y locales.

<sup>65</sup> J. G. CONTRERAS, *op. cit.*, p. 259. Dicho país, bajo la presidencia de A. Fujimori, estuvo sometido a los intentos de captación plebiscitaria del sistema de consulta popular.

<sup>66</sup> *A fortiori* cuando se trata de una reforma total de la Constitución.

<sup>67</sup> La iniciativa pertenece al Presidente de la República en Consejo de Ministros, a la Asamblea Nacional por mayoría de los miembros que la componen y al pueblo mismo (al menos el 10% de los electores censados). Por otro lado (art. 73), los proyectos de ley en trámite pueden someterse a referéndum a solicitud de dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional (en este caso el voto positivo significará aprobar la ley siempre y cuando haya participado en el referéndum el 25% de los electores censados). También se prevé un procedi-

La introducción de la consulta popular en el nivel constitucional ha suscitado, a veces, alguna duda en la doctrina. No respecto al principio mismo, que generalmente es admitido, sino más bien con relación a sus modalidades. Unas veces el referéndum constitucional se concibe como un procedimiento complementario a la intervención de la Asamblea normalmente competente para proceder a las revisiones constitucionales. Otras, es el único medio de resolver un conflicto político en el seno mismo del organismo dotado de poder de revisión. Otras, sirve de alternativa a la impotencia o a la parálisis de este organismo. En resumen, es susceptible de prestarse a juegos políticos que debilitan su significado democrático y puede favorecer pactos políticos sospechosos<sup>68</sup>.

Teniendo en cuenta estas reservas, conviene recordar que la práctica del referéndum o del «plebiscito» permanece marginal, más allá de las consideraciones de principio.

### C) La revocación popular de los mandatos electivos

De todos los instrumentos de democracia semidirecta la revocación popular de los mandatos electivos es, sin duda, el que ha penetrado con menos fuerza en los sistemas políticos de América Latina. Son raros los países que la han institucionalizado (Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela y Cuba)<sup>69</sup>.

A esto hay que añadir que, entre los Estados que han introducido este procedimiento, inspirado en el *recall* norteamericano, algunos lo han limitado al ámbito local. Así, en Ecuador, el artículo 109 de la Constitución de 1998 sólo prevé el derecho de revocar los mandatos electivos con relación a los alcaldes, gobernadores, y diputados de la circunscripción. En Argentina, el poder de revocación únicamente se reconoce en las provincias federadas, pero no en la República Federal. Del mismo modo, la Constitu-

---

miento de referéndum para los tratados y acuerdos internacionales susceptibles de comprometer la soberanía nacional o que impliquen transferencias de competencias a órganos supranacionales, así como para la abrogación total o parcial de textos legislativos (art. 74) a iniciativa de, al menos, el 10% de los electores inscritos o del Presidente de la República decidiendo en Consejo de Ministros. Por el contrario, las leyes presupuestarias o fiscales, las leyes relativas al crédito público, las leyes de amnistía, las leyes que garanticen o desarrollen los derechos del hombre y las leyes de ratificación de tratados internacionales se excluyen del campo potencial del referéndum popular. Es sabido que la llegada del Presidente Chávez ha dado lugar a diversas consultas populares de inspiración plebiscitaria.

<sup>68</sup> D. VALADÉS, «La Constitución y el Poder», *op. cit.*, pp. 152 y ss.

<sup>69</sup> *Vid.* sobre este punto R. HERNÁNDEZ VALLE, *Derecho de la Constitución*, vol. I, Juricentro, San José, 1993, pp. 397 y ss. Añadamos que, en ciertas condiciones, el derecho de revocación de los mandatos electivos simplemente se menciona y se reenvía a la ley para organizar la institución (Constitución de Colombia de 1991, art. 40.4).

ción panameña de 1972 dispone que la revocación de los mandatos locales deberá ser regulada por ley (art. 224), pero no alude a la revocación de los mandatos nacionales.

En Perú, si los ciudadanos se ven investidos por parte del artículo 31 del derecho a revocar a las autoridades públicas y de pedirles cuentas, este derecho está organizado más específicamente en el ámbito de las autoridades locales (alcaldes de las municipalidades provinciales y distritales o regidores) (*vid.* art. 191). Es verdad que los alcaldes y los regidores se eligen por sufragio universal directo.

Por otro lado, parece que la proclamación teórica de este derecho no se corresponde siempre con su realización práctica. Los ejemplos de Panamá o de Venezuela (antes de la Constitución «bolivariana» de 1999) podrían ilustrar esta observación.

La revocación de los mandatos electivos, que ya existía en Venezuela bajo la vigencia de la Constitución de 1961, ha sido generalizada por la Constitución bolivariana de 30 de diciembre de 1999. Se inscribe en la ideología de tipo populista nostálgico. El artículo 70 coloca el derecho de revocar el mandato de los elegidos entre los instrumentos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía; el artículo 72 precisa, ya lo sabemos, que «todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables»; las revocaciones se producen si la demanda la hace un número de ciudadanos al menos igual al que había permitido la elección siempre que representen al menos un 25% de los electores inscritos (*ibídem*).

La Constitución de Cuba, de conformidad con la ideología que la anima, contiene disposiciones (art. 68) según las cuales los elegidos deben dar cuenta de sus actividades a los electores y «pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento». Asimismo (*ibídem*, letra e), los órganos inferiores del poder del Estado son teóricamente responsables de su gestión ante los órganos superiores, a los cuales deben rendir cuentas.

\* \* \*

Este rápido inventario de los mecanismos de democracia semidirecta en América Latina conduce a algunas observaciones finales.

La primera es que esta forma de democracia sólo se admite de manera prudente y residual. No parece en condiciones de destronar a la democracia representativa clásica. Corresponde más a la preocupación de racionalizar y de mejorar el funcionamiento del sistema representativo que a la voluntad de preparar la sucesión del mismo.

La segunda es que estos procedimientos se encuadran en los textos constitucionales y, eventualmente, en las leyes que precisan su alcance. El temor de una deriva populista o de una manipulación politizada de las masas sin duda explica, en estos Estados que han admitido el principio, la

multiplicación de las precauciones que acompañan la implementación de las técnicas de democracia semidirecta. Pero es evidente que los aparatos de los partidos locales no ven de forma favorable una progresiva adhesión de los Estados de América del Sur o de América Central a una forma de democracia que podría debilitarles, incluso marginarles.

Dicho esto, la consulta directa del pueblo no es tampoco extraña a las tradiciones nacionales: la práctica del «cabildo abierto», que se corresponde con una suerte de democracia ateniense, ha sido seguida durante mucho tiempo en las antiguas posesiones españolas y, a veces, se hace referencia a ella en los nuevos textos constitucionales —aunque la articulación de semejante técnica de participación popular no pueda ser articulada más que en el plano local.

En todo caso, el éxito de la democracia semidirecta en América Latina está condicionado, a la vez, por la configuración de las fuerzas políticas presentes y por la progresiva integración de estos mecanismos en la cultura cívica popular. Este proceso, si es que está en marcha, necesitará cierto tiempo para concretarse de manera significativa.

(Traducción del francés: JOSÉ JULIO FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ \*).

---

\* Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Santiago de Compostela.

