

EL SISTEMA REPRESENTATIVO Y LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Iván ESCOBAR FORNOS

SUMARIO: I. *La democracia directa en Grecia.* II. *Tránsito a la democracia representativa.* III. *Elementos fundamentales de la democracia representativa liberal.* IV. *Crisis de la democracia representativa.* V. *Tránsito a una democracia semidirecta.* VI. *Instituciones de la democracia semidirecta: crítica y defensa.* VII. *La Constitución de Weimar.* VIII. *Acogida de los mecanismos de la democracia semidirecta en el derecho comparado.*

I. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN GRECIA

En la antigüedad oriental se conocieron algunas instituciones democráticas; pero fue Grecia la cuna de la democracia, de la cual heredamos tradiciones y principios.

Grecia estaba compuesta de pequeñas ciudades-Estado, la *polis*, integrada por un territorio, población y gobierno propios y autónomos. Son pequeños Estados con su propia fisonomía, derecho y vida peculiar (por ejemplo, Atenas y Esparta).

La Asamblea del pueblo o *ecclesia* era el fundamento del sistema democrático directo.

Los ciudadanos griegos se reunían en el Ágora, en un número aproximado a los cinco mil, para discutir los asuntos fundamentales de la *polis*: proyectos de ley; decretos; nombramientos por un plazo de un año a los estrategas¹ o funcionarios militares que, en número de diez,

¹ Los estrategas podían reelegirse y lo hacían continuamente. El ejemplo más famoso es el de Pericles. Con el tiempo, a los estrategas se les estimó como un Poder Ejecutivo, con toda la potestad que éste tiene.

se turnaban diariamente para ejercer el mando del Ejército; nombrar y pedirle cuenta a los magistrados que administraban justicia al terminar sus funciones; etcétera. Posteriormente sesionaban en un edificio denominado Pnyx. Por razones de orden y para poder obtener resultados de esta multitudinaria organización, un Consejo o Senado, denominado Bulé, con la debida anticipación, estudiaba los proyectos de ley, decretos o resoluciones para emitir sus conclusiones y presentarlas a la Asamblea, algo similar a las comisiones modernas de nuestros Congresos o asambleas legislativas. Las funciones del Consejo eran numerosas.

Se destaca el Consejo de los Quinientos, creado por Clístenes, el cual manejaba las relaciones internacionales, recibía embajadores y los presentaba a la Asamblea, verificaba el ejercicio de los derechos cívicos y las calidades morales de los arcontes. Era el órgano ejecutivo de la asamblea y su buró. Se elegían entre los miembros de las diez Tribus del Ática.

Los arcontes temotestas, una especie de comisión de vigilancia legislativa, controlaban la legislación: intervenían en forma preventiva en la función legislativa, revisaban las leyes y determinaban si existían contradicciones entre ellas y, en la información preliminar del procedimiento legislativo, se referían a las innovaciones inútiles y peligrosas y propugnaban supresiones, adiciones y enmiendas. Podían paralizar un proyecto de ley por considerarlo contrario a la Constitución o a los intereses de la nación.

La Asamblea y el Senado eran encabezadas por un presidente. El presidente de la Asamblea le concedía al pueblo la palabra, pero los principales oradores eran los senadores. Existía un lugar especial para dirigirse a los ciudadanos. Los buenos oradores eran los que tenían mayor influencia política. Los magistrados, estrategas o intendentes financieros se destacaban por sus dotes oratorias (Temístocles, Arístides, Pericles, Nicias, Alcibíades).

Los senadores tenían gran poder y en un principio algunos de ellos eran elegidos por sorteo. Dictaban decretos, administraban justicia, entre otras funciones. Pero todos esos decretos debían ser confirmados por la Asamblea.

Posteriormente, el sorteo se generaliza para el nombramiento de magistrados y funcionarios.

Los proyectos podían ser presentados a la Asamblea por cualquier ciudadano en la primera reunión del año. Si perdían esa oportunidad tenían que esperar el próximo año. Luego pasaba al Senado que, como ya lo dijimos, podía hacer objeciones y presentar observaciones. Si el proyecto no era vetado por el Senado y los Arcontes Temotestas, la Presidencia, en la primera reunión del año, sometía a la Asamblea el proyecto para que decidiera si se discutía o no. El autor del proyecto lo explicaba ante la Asamblea, se oían las objeciones y si la mayoría se inclinaba en favor del proyecto se continuaba el procedimiento, y el proyecto se fijaba al pie de las estatuas de los héroes epónimos, y antes de las siguientes asambleas el secretario lo leía en voz alta para conocimiento de todos los ciudadanos. En la siguiente asamblea del año se nombraba a la comisión encargada de considerar el proyecto, la cual estaba compuesta por mil ciudadanos (nemotestas).

Como no existía la derogación tácita, a diferencia de Roma, esta comisión decidía si la ley anterior debía o no derogarse. Los Nemotestas, actuando como tribunal sobre el hecho y derecho (jueces y jurados coetáneamente), estudiaban a profundidad la conveniencia de derogar la ley anterior. Para ello oían a los defensores de la misma, los cuales eran nombrados de oficio entre los oradores de mayor prestigio. Una vez tomada esta decisión se aprobaba la ley y luego lo hacía la Asamblea o *ecclesia*. Eran dos votaciones.

Como puede observarse, la aprobación de una ley no era un acto legislativo fruto de la improvisación, surgida sorpresivamente del seno de la ciudadanía reunida en Asamblea. Es más, los ciudadanos tenían el derecho de impugnar el proyecto de ley durante su tramitación o, una vez aprobado, ante la comisión de los seis Arcontes Temotestas, por considerarlo ilegal. Esta acción de impugnación se denominaba *grafé paranomon*, o acusación de ilegalidad. Se pretendía con esta acción enmendar los errores y precipitaciones legislativas. Se sancionaba al actor con una multa de mil dracmas si no obtenía la quinta parte de los votos de la Asamblea. Tenía el efecto de paralizar los trámites del proyecto y si la ley estaba aprobada suspendía sus efectos. El plazo para interponer este recurso era de un año. Es algo similar al moderno recurso de inconstitucionalidad.

Todos los ciudadanos ejercían el sufragio activo y pasivo. Pero como la mayoría de los cargos no eran remunerados, sólo los ricos los podían

ejercer. La falta de riqueza, tanto ayer como hoy, es un impedimento para optar a cargos públicos, principalmente los electivos, pero que altamente se potencializa en nuestros días.

Los ciudadanos, a partir del año 403 a. de J. C., tenían derecho a una remuneración por asistir a las Asambleas. Pericles le concedió honorarios a los jurados y arcontes, pero no a los estrategas, por lo que prácticamente estos cargos quedaban reservados a los ricos.

Se establecieron varios tipos de tribunales, entre otros: *a)* el Areópago. Los areopagistas eran jueces perpetuos, inamovibles, que conocían de delitos graves; *b)* luego aparecen los tribunales populares, formados por jurados que pronunciaban sentencias sobre los delitos de acuerdo con su conciencia y la equidad, con criterios sencillos y de acuerdo al ambiente en que se desarrollaba el delincuente. De allí se deriva el sistema de que las personas deben ser juzgadas por sus pares e iguales, consagrada en la carta magna inglesa de 1215 y mantenida en los Estados Unidos de Norteamérica y en la mayor parte de los países de Europa y de América; *c)* el más importante tribunal es la heliea o eliaia, constituido por los ciudadanos. Sus sentencias, ya sean dictadas en apelación o primera instancia, no admitían recurso alguno. El número de jurados o heliastas podría llegar hasta dos mil quinientos uno (2,501). Cobraban una remuneración. Destacados oradores y abogados participaban en estos juicios, y *d)* los árbitros, que funcionaban generalmente para asuntos privados.

De la democracia ateniense heredamos algunos de sus muchos principios, instituciones y tradiciones, los que han servido de inspiración a la democracia moderna. Forman parte de ella varias de sus bases fundamentales. Veamos las bases de la democracia ateniense: los principios de libertad, de igualdad y de mayoría; rechazo a la monocracia (la monarquía absoluta y la tiranía); rechazo al gobierno de unos pocos (la aristocracia y la oligarquía); el ejercicio del poder radica en el pueblo; la libertad de expresión política; los plazos breves de los funcionarios públicos; su elección por sorteo; organismos políticos y judiciales colegiados y populares.

No obstante, de esta democracia sólo disfrutaba una minoría, pues la mayoría de los esclavos, los extranjeros (metecos), los bárbaros, los me-

nores y las mujeres quedaban excluidos de ella. Se estima que participaba de esta democracia sólo el 10% de la población.²

Los esclavos extranjeros se encargaban de la actividad económica y del mantenimiento de la población, lo cual significaba el mantenimiento del sistema democrático. Mientras los esclavos y extranjeros trabajaban, los ciudadanos gozaban de tiempo para prepararse y atender los asuntos políticos.

El pueblo ateniense era muy exigente con el comportamiento de sus funcionarios públicos, aunque le brindaba respeto y le rendía honores a aquellos que lo merecían. Cualquier ciudadano podía revisar la actuación de los funcionarios públicos, denunciar las irregularidades y pedir la sanción correspondiente. Los funcionarios eran juzgados y los culpables condenados.

El imperio macedónico terminó con la institucionalidad de la aristocracia de Esparta y la democracia de Atenas.

II. TRÁNSITO A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

1. *El Renacimiento*

El Renacimiento fue un movimiento político, cultural y social que provocó grandes cambios. Comenzó en Italia en el siglo XIV y se difundió por el resto de Europa durante los siglos XV y XVI. Rompió con el pensamiento medieval en muchos dominios, como el arte, la ciencia, la religión, la geografía, la economía y la filosofía. Este nuevo pensamiento giraba en torno a la posición del individuo como ser racional, ante sí y frente al mundo. Es lo que se denomina “humanismo”.

Los dominios del arte, la arquitectura, la pintura y la escultura pierden su carácter puramente religioso y reconocen, como en Grecia y Roma, la figura perfeccionada del hombre en las obras de los grandes maestros

² Javier Pérez Rayo sostiene que, debido a su reducida dimensión y el poco tiempo de vida, la democracia ateniense tuvo escasa influencia en la democracia de los Estados constitucionales modernos. Agrega que la reflexión relevante sobre la democracia directa se produce con la Revolución francesa. La alternativa entre la democracia directa y la representativa fue objeto de acalorado debate central que se planteó en la Asamblea en 1789 y 1791 y en la Convención en 1792, 1793 y 1795. Rousseau inspiraba la democracia directa y Montesquieu defendía la democracia representativa (*Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1994, pp. 326 y 327).

italianos: Leonardo da Vinci, Miguel Ángel, Rafael Sanzio, Sandro Boticelli, Benvenuto Cellini y otros europeos. Fue un regreso a los modelos clásicos de Grecia y Roma, y por tal razón se le dio el nombre de Renacimiento a esta época.

El carácter místico de la Edad Media perdió intensidad y la Iglesia sufrió la reforma, gran sismo que dio lugar a guerras religiosas. La autoridad papal es desafiada por los príncipes reformistas.

Se producen grandes descubrimientos geográficos encabezados por los navegantes españoles, portugueses, italianos, ingleses, franceses y holandeses. Se logra el descubrimiento de América. Estos descubrimientos y colonizaciones producen una transformación en el sistema económico, dando lugar a la implantación del mercantilismo y del capitalismo. Lo anterior fortalece a la clase burguesa, que cada día presionaba por participar en la política.

En los dominios de las ciencias físicas y naturales también se dieron profundos cambios con las teorías de Galileo Galilei, de Nicolás Copérnico, de Johannes Kepler y de Giordano Bruno. A esto se suma el invento de la imprenta por Johannes Gutenberg.

Los cambios realizados le dieron un nuevo rumbo a la filosofía durante el siglo XVI, lo cual provocó posteriormente el surgimiento del racionalismo en el siglo XVIII, encabezado por su máximo representante Renato Descartes, cuya principal obra es el *Discurso del método*. Esta filosofía tenía como epicentro el conocimiento del hombre, y fue seguida por Spinoza, Leibniz, Malebranche y los empiristas ingleses Locke, Berkeley y Hume.

El racionalismo y la física de Newton influenciaron el pensamiento del denominado “siglo de las luces”, que transcurrió a lo largo de casi todo el siglo XVIII.

En Grecia, Roma y la Edad Media la política tenía bases éticas. Pero Maquiavelo separa en forma absoluta la ética de la política, convierten a ésta en un campo autónomo e independiente de la moral. Plantea que los problemas políticos se solucionan sin vincularlos con la ética. Maquiavelo es el primero en usar la palabra Estado para designar la organización política de un país. En Grecia se utilizó *polis*; en Roma, *civitas*, y en la Edad Media, República.

2. *Rompimiento entre la burguesía y la monarquía absoluta*

La burguesía, para defender sus intereses, contribuyó a instalar la monarquía absoluta. No obstante, tenía su rumbo trazado: por una parte, el capitalismo se desarrollaba con base en la producción de mercancías, imponiéndose sobre el trabajo artesanal y el campesinado feudal, lo que provocó el surgimiento del trabajo asalariado; y, por otra parte, deseaba el poder político, todavía en manos de la nobleza.

La burguesía es la clase que provocó un cambio trascendental para la humanidad, como nunca antes se había visto. Cambio que se traduce en progreso y beneficio para más personas. Se ha prolongado hasta nuestros días a través de revoluciones financieras, sociales y políticas, científicas, culturales y tecnológicas. Marx y Engels, en el *Manifiesto comunista*, reconocen el carácter revolucionario de la burguesía y su fuerza destructiva sobre el feudalismo.

No ocultan su admiración por esa clase al decir:

La burguesía, a lo largo de su dominio de clase, que cuenta apenas con un siglo de existencia, ha creado fuerzas productivas más abundantes y más grandiosas que todas las generaciones pasadas juntas. El sometimiento de las fuerzas de la naturaleza, el empleo de las máquinas, la aplicación de la química a la industria y a la agricultura, la navegación de vapor, el ferrocarril, el telégrafo eléctrico, la asimilación para el cultivo de continentes enteros, la apertura de ríos a la navegación, poblaciones enteras surgiendo como por encanto, como si surgieran de la tierra. ¿Cuál de los siglos pasados pudo sospechar siquiera que semejantes fuerzas productivas dormitasen en el seno del trabajo social?

La burguesía había adquirido un gran poder económico. Estaba compuesta de comerciantes, fabricantes y banqueros, a los que se unieron los profesionales (abogados, médicos, etcétera), maestros universitarios e intelectuales. Este poder de la burguesía fue creando fricciones con el poder absoluto, hasta llegar a una situación de conflicto.

La nobleza estaba exenta de obligaciones tributarias, en cambio la mayor parte de esa carga recaía sobre la burguesía, quienes sostenían a la burocracia, compuesta por la nobleza, la cual estimaba que el trabajo no era actividad decorosa, razón por la cual los consideraban como una clase parasitaria; la burguesía controlaba el campo económico y financiero, pero estaba excluida de las posiciones políticas, eclesiásticas y

militares, ocupadas por los nobles y eclesiásticos; la burguesía se molestó cuando el Estado tuvo que intervenir en la economía y obtener recursos fiscales; la igualdad ante la ley ya era una necesidad para la poderosa burguesía.

3. *La Ilustración*

Si bien la burguesía ya se encontraba en lucha política contra las ideas de la sociedad feudal y del Estado absolutista que ayudó a formar, ahora necesitaba conquistar el poder político. El movimiento de la Ilustración fue decisivo para ello, fue un aporte fundamental. Este movimiento se desarrolló en los siglos XVII y XVIII. Es un movimiento político y filosófico. Tiene antecedentes en las doctrinas filosóficas y políticas del humanismo de Erasmo de Rotterdam, el racionalismo de Descartes, el movimiento constitucionalista de Sir Edward Coke y el liberalismo de Locke y Montesquieu.

La Ilustración es la doctrina de la burguesía que se enfrentó contra el Estado absoluto, la Iglesia y la nobleza. Se pronunció en favor del uso de la razón, para guiar el progreso de la vida en todos sus aspectos, y del iusnaturalismo, que concedía a la persona derechos naturales. La ciencia política adquirió un carácter seglar.

La *Enciclopedia* (1751-1772) fue el principal vehículo de presión de la Ilustración. Obra que inicia un grupo de intelectuales encabezados por Denis Diderot y Jean D'Alembert. Era un compendio de todos los conocimientos de la época, y el arma para combatir a sus adversarios. A esta formidable obra contribuyeron los famosos pensadores del “siglo de las luces”, entre ellos Voltaire, Rousseau, Condorcet, Helvetius, Holbach, Condillac, Buffon, Quesnay, Turgot, y el abate Prades.

La Ilustración se extendió a Europa y América, en donde inspiró los movimientos independentistas.

4. *La revolución liberal*

La burguesía liberal obtiene su primer triunfo político en Inglaterra, en la segunda mitad del siglo XVII, compartiendo el poder con la aristocracia conservadora. El Parlamento se constituye en un fuerte oponente del absolutismo del rey. Esta monarquía limitada por las declaraciones

de derechos y por las ideas de Locke inspiraron a muchos liberales europeos como Montesquieu.

El constitucionalismo del siglo XVIII se inspiró en los ideales de la política inglesa. Propugnaba el reconocimiento de los derechos individuales, la separación de poderes y el principio de la soberanía popular. Estas ideas se convirtieron en realidad en dos revoluciones: *a*) en la revolución norteamericana, que estableció en la Constitución de 1787 un régimen liberal que tiene más de 200 años de duración, con apenas veinticinco enmiendas, pero puesta al día por el activismo judicial, principalmente de la Corte Suprema de Justicia, y *b*) la Revolución francesa de 1789 que estableció un régimen democrático liberal, cuyos ideales fueron consagrados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789.

III. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA LIBERAL

Son seis las condiciones que se consideran indispensables para la existencia de una democracia representativa de tipo liberal, a saber: *a*) el principio de la soberanía popular mediante el cual el poder reside en el pueblo. Ya el poder no proviene de Dios como en el antiguo régimen; *b*) el principio de la representación popular. Como la soberanía o poder reside en el pueblo, éste, mediante elecciones periódicas y libres, elige a sus gobernantes; *c*) consagración de derechos y libertades en la Constitución, los cuales deben ser respetados; *d*) la separación de los poderes, repartiendo las competencias entre ellos sin que uno pueda invadir o interferir en la esfera de acción del otro. Esta separación no es absoluta, porque entre ellos debe existir cooperación o colaboración armónica para obtener el bien común; *e*) la existencia de una Constitución como norma superior, escrita y rígida, y *f*) la existencia de pluralidad de partidos políticos, los cuales deben tener igualdad de oportunidades para acceder al poder. No se acepta al partido único y la pluralidad existe a partir del reconocimiento de dos partidos.

El artículo 3o. de la Carta Democrática Interamericana, aprobada por el Congreso Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 6 de septiembre, establece como elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos

y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

IV. CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La crisis del gobierno representativo se inicia a principios del siglo XX y prolonga sus efectos. Son muchas las causas que la provocan, entre ellas podemos citar las siguientes:

- a) Los principios de igualdad y libertad no son más que declaraciones formales, frente a las profundas desigualdades económicas y sociales que imperan en la sociedad. La democracia es formal y no sustancial. Los derechos y libertades proclamados bajo esas condiciones no tenían aplicación práctica.
- b) Desprestigio de la clase política por su desmoralización, apego a sus intereses personales o de grupos económicos o de poder, convirtiéndose en gestores de las grandes empresas; hoy, las trasnacionales de la globalización prometen al pueblo una cosa y hacen otra. De acuerdo con el artículo 4o. de la Carta Democrática Interamericana es fundamental para el ejercicio de la democracia la transparencia del Estado, la probidad, la responsabilidad del gobierno en la gestión pública, el respeto de los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.
- c) Una asamblea o Parlamento desvinculado del pueblo que lo eligió, lento, inoportuno, sujeto a grandes grupos de poder, en flagrante violación a la prohibición del mandato imperativo que deja al diputado en libertad de actuar con base en los intereses nacionales y no de acuerdo con los mandatos de los electores o grupos que lo eligieron.
- d) La existencia de grupos oligárquicos.
- e) El establecimiento en un principio del voto censatario y la negativa de concederle derechos políticos a la mujer.
- f) El votante no se siente representado en todos sus intereses y modos de pensar en el partido de su preferencia, por lo que no es

raro que los votantes se opongan a la política que sigue su representante en muchos asuntos.

- g) La partidocracia, en virtud de la cual los partidos políticos dominan la vida política y social del país, pudiendo extenderse hasta los dominios de la economía e incluso llegar al control de la sociedad. La democratización de los partidos políticos es una necesidad imperiosa para que funcione el sistema democrático, ya que constituyen una pieza fundamental de la democracia moderna, sin ellos no existe democracia representativa.³ La Carta Democrática Interamericana pide el fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones como elemento prioritario para la democracia. No habla de apertura y de democratización de los partidos. Pero si por fortalecimiento de los partidos debemos entender democratización, estamos de acuerdo.
- h) Partidos políticos cerrados, sin apertura democrática para su libre acceso.
- i) Una democracia de partido inmersa en un complejo mundo de medios de publicidad altamente tecnificados y costosos que sólo permiten a las clases poderosas participar en las campañas electorales, planificadas en forma semejante al manejo de una empresa comercial, apartando así a centenares de buenos ciudadanos que podrían hacer un buen gobierno.
- j) Un Estado nacional en destrucción bajo los efectos de la globalización, carente de recursos económicos, tecnológicos y humanos para dar repuesta a las demandas de la población. El poder-saber está en manos de la sociedad civil.
- k) El surgimiento de las ideas sociales y el dominio por el comunismo de una buena cantidad de Estados, opuestos rotundamente a los ideales y valores democráticos hasta su caída.

³ Manuel Aragón Reyes expresa: “Dado que sin partidos no hay democracia, promover la legitimación de los partidos, fortalecer su carácter de instrumentos básicos de la participación política popular, se presenta hoy como una de las necesidades principales del Estado constitucional. Me parece que es en esa dirección donde pueden contrarrestarse los ingredientes de democracia plebiscitaria y de personalismo político (en detrimento de la democracia representativa y el pluralismo ideológico) que el uso y abuso de los medios de comunicación (sobre todo televisivos), como vehículos de propaganda política, están introduciendo en el Estado democrático”. Aragón Reyes, Manuel, “La democracia constitucional”, *Constitución y constitucionalismo hoy*, Caracas, Venezuela, Fundación Manuel García-Pelayo, 2000, p. 120.

- m) Más de la mitad de la población mundial vive en la pobreza e ignorancia, lo que no contribuye al funcionamiento de la democracia. La Carta Democrática Interamericana considera que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades y derechos, y que se fortalece y consolida mediante el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la promoción y observación de los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de un crecimiento económico con equidad. También afirma que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. La democracia y el proceso económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Por otra parte, enfáticamente establece que la educación es clave para establecer las instituciones democráticas y fomentar el desarrollo humano y el alivio de la pobreza.
- n) En general, el pueblo ve de lejos a sus gobernantes; no tienen acceso al proceso de las decisiones políticas.

Para rehabilitar esta democracia en crisis se han propuesto varias instituciones o sistemas para que el pueblo pueda participar en las decisiones políticas del Estado.

V. TRÁNSITO A UNA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Si partimos de las ideas de Rousseau de que la soberanía popular reside en la identidad entre gobernantes y gobernados y es inalienable, se concluye que tampoco puede delegarse, por lo tanto se descarta la democracia representativa y sólo se acepta la democracia directa.

Pero son varias las razones pragmáticas y teóricas que no permiten el funcionamiento de la democracia directa: *a)* los Estados modernos tienen una gran extensión territorial y abundante población; *b)* es difícil, por no decir imposible, que todos los ciudadanos participen en las proposiciones y mociones; *c)* por lo general, en las asambleas es una elite la que domina el proceso político, una camarilla oligárquica; *d)* los líderes desaparecen como funcionarios responsables, pues el pueblo es el que asume el poder; *e)* el pueblo es fácilmente influenciado por los oradores hábiles; *f)* la asamblea popular actúa sin reflexiones serias y re-

posadas, lo que puede dar lugar a desmanes graves dirigidos por líderes audaces y atrevidos; g) la sociedad no es uniforme, es plural, representativa de intereses de diversas especies, y h) en las sociedades libres existe distinción entre gobernantes y gobernados, y la responsabilidad política de aquéllos. Kelsen decía que la única democracia posible es la representativa.⁴ Robert Michels destruye con sus argumentos la democracia directa.⁵

Rousseau mismo comprendió, cuando hizo una Constitución para Polonia, que lo indicado era la representación, debido a su extensión territorial.

Robert Dahl advierte sobre los obstáculos del tiempo y el número de personas para el funcionamiento de la democracia directa. Hace un ensayo. Parte de que diez minutos es el mínimo razonable para intervenir en una asamblea. Si la asamblea es de diez personas y hablan todos diez minutos se consumirá una hora y cuarenta minutos, tiempo razonable. Si la asamblea es de cien y todos intervienen diez minutos, se emplearán dos días de ocho horas. Si participan diez mil y hablan diez minutos cada uno, se necesitarían más de doscientos días de ocho horas. Si se les concede media hora, tendríamos reuniones permanentes de casi dos años.⁶ Estos dos últimos tiempos hacen disfuncional el sistema.

Es conveniente aclarar que el concepto de libertad de los antiguos griegos tiene un carácter positivo, el cual consistía en hacer una distribución del poder entre todos los ciudadanos, ejercitado en forma directa en asambleas. Es una libertad fundamentalmente política, pero el ciudadano griego estaba sometido a la supremacía del cuerpo social más que el individuo moderno. No olvidemos que Sócrates fue juzgado por un jurado de quinientas personas por ofender a los dioses de la *polis*, por negar la existencia de los dioses aceptados por Grecia e incluir otros, y además por corromper a la juventud. Fue condenado a muerte, la pena establecida para estos delitos. La votación fue de trescientos sesenta contra ciento cuarenta. El jurado podía escoger entre la pena propuesta por

4 En el libro *Esencia y valor de la democracia* (México, Colofón, 1992, p. 50) expresa que puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno, el parlamentarismo es la única forma real en que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente.

5 Michels, Robert, *Partidos políticos*, Argentina, Amorrortu Editores, 1996, t. I, pp. 69 y ss.

6 Dahl, Robert, *La democracia*, Madrid, Taurus, 1999, pp. 123 y ss.

la acusación y la propuesta por la defensa, pero ésta no fue formulada. Se le ofreció escapar, pero se negó a ello y decidió cumplir con la ley y la sentencia, aunque eran injustas, porque una injusticia no se contesta con otra, un daño con otro daño. Pudo haber pedido el destierro o hacer una defensa brillante para convencer al jurado, pero prefirió beber la cicuta. Demostró un positivismo legal estremecedor. Confundió la legalidad con la justicia, lo que es legal es justo. Hay que acatar la ley y la sentencia aunque sean injustas para evitar la subversión de la *polis*. No acepta la anarquía. La *polis* también reprimió por sus ideas progresistas a otros filósofos como Anaxágoras, Diágoras y Protágoras. Por el contrario, la libertad del modernismo liberal es negativa y consiste en disfrutar los derechos y libertades garantizados por el poder público.

Sobre la libertad positiva y negativa nos hablan ampliamente Benjamín Constant⁷ e Isaiah Berlín.⁸

La democracia directa es imposible de aplicar, y la democracia representativa liberal frente a esta crisis ha recibido oxigenación debido a varias instituciones o figuras políticas en virtud de las cuales el pueblo puede manifestar su poder y voluntad política, tales como la iniciativa popular de ley, el veto popular, el referendo, el plebiscito y la revocatoria. Estas figuras de la democracia semirrepresentativa no son incompatibles con la democracia representativa y viven en los países que las han incorporado, convirtiéndose en una democracia en parte representativa y parte directa, denominada democracia semirrepresentativa, semidirecta, participativa o simplemente democracia directa, sin que esta última expresión implique la sustitución del sistema representativo por otro en que el pueblo directamente toma las decisiones políticas, como en la ateniense.

Los adelantos de la técnica, si no permiten el ejercicio de la democracia directa al estilo ateniense, pueden facilitar el funcionamiento de los mecanismos de la democracia semidirecta.⁹

⁷ Véase Constant, Benjamín, *De la libertad de los antiguos comparados con los modernos. 1819. Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 257 y ss.

⁸ Berlín, Isaiah, “Dos conceptos de libertad”, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 215 y ss.

⁹ Cfr. Velarde K., Carmen Milagros, “Hacia una democracia digital”; Hess Araya, Christian, “La promesa del gobierno electrónico”, en www.publicaciones.derecho.org/redi/Nº28.Noviembre del 2000/11. Para Norberto Bobbio es pueril la hipótesis de que la

La Carta Democrática Interamericana reafirma que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la OEA. Pero permite que esta democracia representativa se refuerce con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía dentro del marco del orden constitucional de cada país, y la considera como un derecho de participar en las decisiones relativas a su propio desarrollo. Se permite el establecimiento de los mecanismos de la democracia semidirecta.

VI. INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA: CRÍTICA Y DEFENSA

La democracia representativa contemporánea acepta instituciones de la democracia directa. La democracia representativa es la base fundamental de la democracia contemporánea,¹⁰ a la cual se le agregan tales instituciones. Ya no existe la incompatibilidad entre la democracia directa y representativa, como se apreciaba no hace mucho tiempo. Algunos países europeos y de América Latina han incorporado esas instituciones a sus Constituciones. Veamos algunas de ellas:

1) *El referendo “post legem” o de ratificar.* Es la facultad que tiene el pueblo de sancionar o anular las leyes o los actos administrativos. Se trata de una ley ya formada que no necesita de la aprobación popular y que puede ser aplicada. Se señala un plazo para que los ciudadanos puedan pedir que la ley no entre en vigencia hasta que sea sometida a la aprobación popular. Si se vence el plazo y no hay petición, la ley queda automáticamente promulgada. Si es aprobada por la mayoría entra

futura computocracia permita el ejercicio de la democracia directa, es decir, que dé a cada individuo la posibilidad de transmitir el voto a un cerebro electrónico (Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 20).

¹⁰ Hans Kelsen sostiene que la única democracia es la representativa y de partido, pero con la finalidad de intensificar los elementos democráticos del parlamentarismo admite algunos mecanismos de la democracia semirrepresentativa: el referendo constitucional, el referendo legislativo facultativo, pero no el abrogativo, la iniciativa popular y la revocación del mandato bajo ciertas condiciones y acordado por los partidos en casos de separación o expulsión del diputado del partido que los propuso (Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 4, pp. 37, 50, 60, 64 y ss.) En el artículo 145 de la Constitución de Panamá se consagra este tipo de revocación.

en vigor. Su perfeccionamiento queda condicionado a la aprobación del electorado. Si la mayoría de los votantes desaprueban la ley, ésta queda derogada con efecto retroactivo. En este caso el referéndum funciona como un veto popular.

2) *Referendo “ante legem” o consultivo*. Esta consulta tiene lugar antes de que el Parlamento apruebe la ley. Se consulta la conveniencia o no conveniencia de determinados puntos. Si son aprobados los aspectos o principios sometidos, la ley tendrá mayor legitimidad.

3) *El referendo constitucional*. El referéndum constitucional puede tener un triple carácter: consultivo, aprobativo o falso.

Se usa el referendo consultivo con el objeto de preguntarle al electorado la conveniencia del cambio constitucional o sobre las bases fundamentales que debe tener la nueva Constitución que se pretende aprobar y sancionar posteriormente, la cual podría ser nuevamente (*a posteriori*) sometida a la decisión del electorado. Éste es el caso francés de 1945: el gobierno provisional convocó al pueblo francés para que, simultáneamente con la elección de representantes a la Asamblea, decidiera sobre los puntos siguientes: si la Asamblea debía ser la continuación de la Cámara de los Diputados de la III República o debía tener el carácter de una Asamblea Constituyente; si se decidía en favor de la constituyente debía organizar por sí misma los poderes del gobierno provisional, o proceder de acuerdo al proyecto de ley elaborado por el gobierno. El cuerpo electoral se decidió por la constituyente, de acuerdo con las normas establecidas por el gobierno provisional. De conformidad con la Ley Constitucional Provisional del 2 de noviembre de 1945, el proyecto de Constitución sería sometido a referendo, y si era rechazado se procedía a una nueva elección de Asamblea Constituyente con el mismo mandato. El proyecto de Constitución fue sometido a referendo el 5 de mayo de 1946 y fue rechazado. Se eligió una nueva Asamblea Constituyente, que aprobó la Constitución, el pueblo francés la ratificó en la consulta del 13 de octubre de 1946¹¹ y se promulgó por el gobierno provisional.

¹¹ Expresa Karl Loewenstein: “En la historia del poder constituyente ha ocurrido solamente una vez que el electorado haya rechazado el trabajo de sus representantes elegidos libremente para la asamblea nacional: los franceses rechazaron la primera Constitución de la IV República (1946). Frecuentemente, en cambio, la obra de la asamblea nacional ha sido confirmada por una mayoría no muy abrumadora del electorado, y en estos casos, si se tienen en cuenta las abstenciones, sólo es una minoría del electorado la que ha votado realmente a favor de la Constitución. Este fue el caso en la segunda

En Italia se verificó un referendo acerca del carácter republicano o monárquico que tendría la nueva Constitución. El referendo se realizó el 2 de junio de 1946, simultáneamente con la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente. El electorado votó en favor de la República, pero faltó un referendo que ratificara la Constitución, como se realizó en Francia en 1946, a pesar de que los monárquicos lo pidieron insistentemente.

Se usa el referendo aprobatorio como un acto dentro del proceso de la sanción constitucional. Por ejemplo, las Constituciones francesas de 1793, 1795, 1946 y 1958.

El 2 de junio de 1958, el general De Gaulle recibió el mandato de la Asamblea Nacional para preparar un proyecto de Constitución, en el cual debía consagrar un cierto número de principios que le fueron señalados. Preparó el proyecto con el apoyo de un comité consultivo. Fue sometido a referendo el 18 de septiembre de 1958. La votación resultó favorable a su aprobación. El poder constituyente, en este caso, se delegó en el general De Gaulle. Fue un procedimiento poco democrático que apartó al poder constituyente.¹²

Constitución francesa de 1946 y en la Constitución uruguaya de 1952. En cambio, en la votación sobre el segundo proyecto constitucional, el 13 de octubre de 1946, la confusión de los partidos y de los electores fue de tal orden que la Constitución fue sólo adoptada por una minoría, dado que la proporción entre los votos negativos y las abstenciones fue de 2 a 1 en relación con los votos favorables” (*Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, pp. 161 y 181).

¹² Expresa Karl Loewenstein (*ibidem*, pp. 161 y 182): “Una modificación importante del procedimiento del poder constituyente, que ha sido típico para el Estado constitucional democrático desde la Revolución francesa, se produjo con ocasión del paso de la IV a la V República en Francia (1958). La Asamblea Nacional delegó, de manera semejante a como ocurrió en el año 1940 con la instalación del régimen de Vichy, el ejercicio del *pouvoir constituant* en un gobierno formado por el general De Gaulle, teniendo que excluirse a sí misma completamente de elaborar la Constitución. Las propuestas de modificación que fueron hechas por la comisión consultiva establecida por ambas cámaras no eran obligatorias para el gobierno. La legitimidad democrática fue respetada por la presentación final del proyecto gubernamental a la decisión de los electores en un referéndum constitucional. De esta manera, el gobierno De Gaulle siguió la práctica corriente en los regímenes autoritarios como, por ejemplo, fue el caso en la Constitución de Gamal Abdel Nasser en 1956, en Egipto. Pero lo mismo que los franceses habían votado en el año 1799 por el carismático general Bonaparte, volvieron a votar por el general De Gaulle, ya que no les quedaba ninguna otra elección. La Constitución era el mal menor en comparación con la amenazante dictadura militar; la Constitución misma le fue al pueblo completamente indiferente. Y si esto ocurre en ese tapiz especial que el

El referendo falso lo usa el bonapartismo con el objeto de legitimar la conquista del poder y su ejercicio (legitimación de origen y legitimación de ejercicio), tergiversando los propósitos del referendo y el plebiscito. Entre Napoleón Bonaparte y Luis Napoleón celebraron siete plebiscitos, cuatro el primero y tres el segundo. Napoleón, por su parte, convocó a plebiscito en diciembre de 1799 para aprobar la Constitución del año VII, en la cual el gobierno se confía a tres cónsules nombrados por diez años e indefinidamente reelegibles. Tres años después, el 4 de agosto de 1802, se somete a votación un senado consulto con una serie de reformas constitucionales, y se hace la pregunta siguiente: “Napoleón Bonaparte será ¿ti- il cónsul á vie?”. El 18 de mayo de 1804 se celebra la tercera consulta popular que representa el paso de la República al Imperio; de ser cónsul, Napoleón pasa a ser emperador. En 1815 celebra otro ante el peligro del retorno a la monarquía.

Luis Napoleón hace tres plebiscitos. El primero (1850) para que se le autorizara hacer una Constitución, y el segundo (1852) para aprobar el restablecimiento del Imperio. El tercero, en 1870, para aprobar el Imperio parlamentario.

Las votaciones eran extraordinariamente favorables a los plebiscitos, pues se valían de muchas manipulaciones y fraudes: se hacían en el momento adecuado, se violaba el voto secreto, se votaba por aclamación popular, se contaban como votos favorables las abstenciones, se consideraban favorables todos los votos de las comunas con sólo el voto afirmativo del alcalde, etcétera.

El referendo constitucional tiene su fundamento en las ideas de Rousseau, propulsor de la democracia directa y enemigo de la democracia representativa. Todas sus ideas sobre este tema se pueden reducir a aquella expresión de que toda ley que el pueblo o persona no haya ratificado es nula, no es una ley.

Es importante conocer el criterio de la Asamblea. El artículo 60. de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, influenciado por las ideas de Rousseau, establece un juego conjunto entre la democracia representativa y la directa en la formación de la ley, la cual era una de las bases fundamentales del sistema de la libertad. Dice:

mundo político de los franceses, habrá razón para preguntarse cuál es el valor real del referéndum constitucional celebrado en otros lugares”.

“Artículo 6o. La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de participar personalmente o por representantes en su formación”. Sin embargo, en la Constitución de 1791 la participación directa es excluida.

La Convención francesa, partidaria de estas ideas (referendo facultativo) y con anterioridad a la sanción de la Constitución democrática de 1793, promulgó el decreto del 1o. de septiembre de 1792 en el cual se establece que no podrá haber Constitución que no sea aceptada por el pueblo.

La Constitución de Filadelfia de 1787 no adoptó el referendo constitucional, pero fue consagrado en la mayoría de las Constituciones locales de los Estados Unidos de Norteamérica, en caso de reforma total o parcial de ellas.

Algunos autores opinan que el referendo constitucional no tiene sentido en su forma previa o consultiva, pues generalmente son pronunciamientos abstractos acerca de la conveniencia de una reforma que poco se sabe en que consistirá, pero aceptan el referendo *post legem*.

A pesar de que el referendo constitucional es considerado como un procedimiento democrático, existe desconfianza en aquellas personas que lo han visto funcionar en los sistemas totalitarios, pero no es aquí donde se encuentra el mal, sino en la poca confiabilidad que existe sobre la capacidad del electorado medio de percibir la trascendencia de las normas propuestas en el referendo.¹³

4) *Referendo facultativo*. Se da por iniciativa de la asamblea o del presidente de la República cuando desean la aprobación popular. También cuando es pedido por el pueblo dentro de un plazo determinado.

5) El *referendo* puede ser también *obligatorio*. La Constitución puede exigir para determinadas leyes que se consulte al pueblo obligatoriamente. Esta consulta es un trámite esencial sin el cual la ley no se perfecciona.

¹³ Se pregunta Loewenstein (*ibidem*, pp. 181 y 182): “¿Puede el electorado medio emitir realmente un juicio razonable sobre un documento complicado como es una moderna Constitución o su criterio en el referéndum estará tan deteriorado emocionalmente que sea imposible una decisión auténtica de la voluntad?”. A esta pregunta contesta que “en el supuesto de admitirse el referéndum constitucional solamente es aconsejable en el caso de una nueva Constitución. Pero no para el caso de enmienda constitucional, casi siempre de naturaleza técnica, lo cual exige un esfuerzo intelectual por parte del electorado para el cual éste no está preparado”.

6) *El referendo directo*. En virtud de este procedimiento el proyecto de ley formulado por un número de ciudadanos se somete directamente al referendo, sin pasar por los trámites de la asamblea.

7) *El plebiscito territorial*. Se recurrió con frecuencia a este plebiscito en el siglo XIX para legitimar las conquistas y anexiones de territorios extranjeros. Los rusos lo utilizaron para anexarse varios territorios. También se ha usado para facilitar la autodeterminación de los pueblos.

8) *La iniciativa popular de leyes*. Un determinado número de ciudadanos puede presentar un proyecto de ley al Parlamento. Puede estar o no formulada en ley. La no formulada consiste en simples peticiones a la asamblea para que legisle sobre determinados asuntos. La iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si la asamblea lo aprueba lo pasará al Ejecutivo para su sanción y promulgación. Si lo rechaza podrá o no ser sometido a la aprobación popular, según el sistema seguido.

9) *La revocación del mandato (recall)*. El pueblo retira de sus funciones al funcionario antes del vencimiento del plazo. En algunos países el procedimiento consiste en una petición del pueblo para que determinado funcionario sea sometido a una nueva elección. Si resulta reelegido, queda en su puesto, si no su mandato queda revocado y es retirado de la función.

10) El *veto popular* se produce cuando una ley que está en vigor se somete a la decisión del cuerpo electoral para que determine si continúa en vigor o ha de ser derogada.

11) La *apelación de sentencia* es aquella mediante la cual se somete a la votación del cuerpo electoral una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley.

Este sistema se acepta en Colorado (Estados Unidos). Su Constitución dispone que el 5% de los inscritos en los comicios tienen la facultad de pedir que se someta a referendo la ley que el Tribunal Supremo del Estado haya declarado inconstitucional. Se denomina apelación popular de sentencias. Fue patrocinado por Teodoro Roosevelt en la campaña presidencial de 1912, pero no tuvo éxito.

Es el más democrático, pero tiene serias desventajas: agita las pasiones políticas y sociales; puede desestabilizar al gobierno con apelaciones constantes poniendo en tela de juicio su respeto y autoridad; el pueblo no está preparado para este tipo de decisión jurídica.

El referendo, el plebiscito y el veto popular son instituciones muy democráticas, pero se le atribuyen algunos inconvenientes: *a)* desconfían de ellas por el uso que le puedan dar los gobiernos totalitarios o populistas; *b)* la falta de capacidad del ciudadano medio, acentuada en los países con un alto índice de analfabetismo, de comprender los alcances de la consulta; agravado ante una opinión pública mal informada e intolerante; *c)* el alto costo que representa para los países pobres; *d)* los temas normativos son cada día más complicados por las exigencias de la vida moderna y no sólo escapan del conocimiento de los diputados, sino también del cuerpo electoral; *e)* el peligro de que la mayoría imponga su voluntad, cualquiera que sea, a toda la comunidad, sin los controles y análisis con que se procede en la democracia representativa para evitar excesos; *f)* la iniciativa popular puede ser absorbida por los partidos políticos, perdiendo su objetivo; *g)* la apelación de sentencia ha tenido escasa aceptación doctrinal y casi nula en su regulación legal, por lo que no es aconsejable; *h)* la revocación no funciona con relación a los altos funcionarios;¹⁴ *i)* los plebiscitos no son democráticos porque únicamente votan los que manejan información, las personas educadas o con dinero; *j)* los ricos con su dinero pueden inclinar el voto en su favor; *k)* la revocación podría ser usada por el partido derrotado para lograr la remoción del funcionario electo, y *l)* se sostiene que el referendo sólo funciona bien para asuntos de pequeña importancia.

Por tal razón, expresa Bidart Campos, las formas semidirectas cobraron auge en el constitucionalismo del siglo XX después de la primera posguerra. Actualmente ha decrecido mucho la euforia que despertaron y el prestigio del que estuvieron ideológicamente rodeadas.¹⁵

Son muchos los defensores de los mecanismos de la democracia semidirecta, lo mismo que los argumentos, a saber: contribuyen a que los representantes electos asuman su responsabilidad; refleja el criterio de la opinión pública; le resta importancia a los partidos políticos, bajando el grado de polarización y conflicto;¹⁶ los votantes del partido derrotado

¹⁴ Para Norberto Bobbio (*op. cit.*, nota 9, pp. 21 y 22) la ampliación de la democracia debe manifestarse no tanto en el paso de la democracia directa cuanto en el paso a la democracia social, es decir, la democratización de la empresa y el aparato administrativo, pues de otra forma el proceso de democratización no podrá considerarse realizado plenamente.

¹⁵ *Lecciones elementales de política*, Buenos Aires, Ediar, 1997, p. 257.

¹⁶ Por la reforma constitucional del 18 de enero de 2000 se suprimieron las postula-

la aceptan con más tranquilidad al saber que tienen a su disposición el voto popular; el votante en estos mecanismos está más inclinado a pronunciarse de acuerdo al mérito de lo que se le consulta que obedeciendo a filiaciones políticas, lo hace en forma más mensurada que el representante, el cual suele ser más radical, por tal razón los referendos son mensurados; la votación constante evita la apatía política; los legisladores se convierten en colegiadores de los votantes y deponen su actitud de prepotencia y lejanía con el electorado; es un instituto del control del poder y de la clase política.

Son varias las Constituciones latinoamericanas que han aceptado estas instituciones y su contenido democrático aconseja mantenerlas y ponerlas a funcionar de acuerdo a las condiciones y posibilidades de cada país. Son instituciones muy democráticas y útiles. El uso indebido que se haga de ellas es defecto de los hombres que gobiernan o de los gobernados o del sistema político en que se inserta y no de la institución, la cual puede ser corregida.

VII. LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR

La Constitución de Weimar se promulgó el 11 de agosto 1919. Max Weber y otros influyen en la conformación constitucional de la República de Weimar.

Para inspirar confianza a las masas, a las que quería incorporar al proceso político, la Constitución, en primer lugar, garantiza los derechos liberales, consagra los derechos económicos y regula varias instituciones de participación popular directa.

Para tal fin, tomando de diferentes modelos, se organiza el poder de la manera siguiente: un presidente de la República elegido por sufragio

ciones populares para las elecciones de autoridades municipales. Entre otras causas se tuvieron en cuenta las siguientes: *a*) son organizaciones esporádicas sin responsabilidad política, pues generalmente no se presentan a una próxima elección para rendir cuentas de su administración ante el pueblo que los eligió; *b*) son susceptibles de caer en manos de grupos fuertes económicamente o de organizaciones ilícitas (drogas, juegos ilícitos, etcétera) por su falta de organización estable y responsabilidad política, y *c*) a mi modo, no son grupos espontáneos los que postularon, sino facciones de partidos que se dividían, seguían la misma lucha partidista y no presentaban ningún programa para el gobierno municipal, con lo que se debilita el proceso de fortalecimiento de los partidos políticos, piezas fundamentales de una sociedad libre y democrática.

directo y universal, inspirado en la Constitución de los Estados Unidos; un Parlamento bicameral, en el que la cámara baja es elegida por el sistema proporcional y sufragio universal, inspirado en la III República francesa; y seis formas de participación directa del pueblo, inspiradas en la Confederación Helvética y su Constitución de 1874, las cuales se encuentran dispersas, dado que no existía un plan completo previamente preconcebido de su número y alcances, y fueron reguladas a lo largo de su redacción, discusión y aprobación.

A continuación examinaremos las modalidades de participación directa.

1. *La iniciativa popular*

Mediante la iniciativa popular el pueblo solicita que un proyecto de ley detallado se someta a referéndum respaldado con la firma de la décima parte del electorado de la última consulta electoral, según se deduce del artículo 73.3 de la Constitución y de la Ley de 1921.

El artículo 73.3 si bien es cierto que se refiere al referendo, implícitamente contempla la posibilidad de la iniciativa popular de leyes.

Como no se concretó y separó cada institución, se presentaron varios problemas: se dudó sobre la posibilidad de presentar iniciativas populares referentes a reformas a la Constitución, pero la mayoría de la doctrina aceptó esta posibilidad; y se logró la opinión unánime de que solamente existía iniciativa popular sobre leyes materiales.

El artículo 73.4 establecía que sólo el presidente del Reich podía solicitar un referéndum sobre el presupuesto, las leyes fiscales y las leyes sobre los tratados. Este artículo provocó una polémica en cuanto a su interpretación. Unos sostienen que eran excepciones a la regla general y que, por lo tanto, no cabía aplicación analógica a materias colindantes; y otros sostuvieron que era aplicable a cualquier asunto sobre las finanzas o que tuviera influencia sobre el presupuesto.

La iniciativa popular terminaba obligatoriamente en un referendo, a menos que el proyecto fuera aprobado sin modificación por la cámara. Ésta es la única forma en que la iniciativa popular es eficaz.¹⁷

¹⁷ Artículo 73.3, Constitución de Weimar.

2. *El referendo*

El referendo presenta cinco modalidades:

1) *El referendo constitucional*. Tiene por objeto la modificación de la Constitución. De acuerdo con el artículo 76.1, para que una propuesta de iniciativa popular de modificación de la Constitución sea aprobada es preciso la mayoría del voto favorable de los electores inscritos, exigencia que cercena toda posibilidad de celebrar referendos constitucionales, de tal manera que durante los casi quince años de vigencia de la Constitución no se celebró un sólo referendo constitucional.

2) *El referendo legislativo*. Tiene por objeto la consulta popular de una ley ordinaria. A su vez, presenta tres posibilidades:

- En igual forma que en el referendo constitucional, la iniciativa popular de una ley ordinaria desemboca en un referendo, si el Reichstag rechazaba el proyecto. Como ya expresamos, esto es lo que hace útil al referendo.
- En el referendo facultativo se permitía que la veinteva parte del electorado pidiera la celebración de un referendo sobre un texto aprobado por ambas cámaras cuando se hubiese retrasado dos meses su publicación a petición de un tercio del Reichstag. Se concedía con el fin de otorgar un medio de defensa a las minorías de la cámara, pero dejaba en manos de esta minoría la actividad legislativa, con la posibilidad de retrasar la ley y prolongar su retraso con el referendo; por lo que se excluyeron del referendo las leyes de urgencia.¹⁸
- El referendo ejecutivo permitía al presidente del Reich solicitar un referendo sobre cualquier disposición aprobada por ambas cámaras dentro del mes siguiente de su aprobación.¹⁹

Con esto se le concedió un amplio poder al presidente en el proceso legislativo, además de los que le otorgaba el sistema. Pero como todos los actos políticos del presidente debían ser refrendados por el canciller o los ministros del Reich, este contrapeso sirvió para que nunca se celebrara un referendo a petición del presidente.

¹⁸ Artículo 72, *ibidem*.

¹⁹ *Idem*.

Regía para las tres modalidades expresadas la regla de que la resolución del Reichstag sólo podrían quedar sin efecto por un referendo cuando en éste tomara parte la mayoría del electorado.²⁰

3) *Referendo de arbitraje*. Por medio de este referendo, considerado el más novedoso, se trata de recurrir a la votación popular para disminuir las discrepancias entre las cámaras. La discrepancia se puede dar con relación a una ley ordinaria o con un proyecto de modificación de la Constitución. Tuvo aceptación en la doctrina, pero no fue incorporado en las Constituciones de otros países.²¹

4) *Referendo para la revocación del presidente*. De acuerdo con el artículo 43 de la Constitución, al presidente del Reich, elegido por siete años (reelegible por otros siete años) e irresponsable ante las cámaras, se le puede revocar su mandato a petición del Reichstag y mediante el voto popular. El Reichstag para tomar esa decisión requiere de la mayoría de los dos tercios. Una vez logrado el acuerdo de petición de destitución, el presidente cesa en el ejercicio de su rango. Si la petición de destitución es rechazada por el cuerpo electoral eso equivale a una reelección del presidente y el Reichstag quedará disuelto.

Es parecido al *recall* adoptado en las Constituciones estatales de Estados Unidos de América. Pero en este país el *recall* se refiere a las autoridades locales, y el de la Constitución de Weimar al presidente de la República, poniendo en peligro la estabilidad del país ante el vacío si prosperaba el referendo. Por otra parte, los partidos tenían con la revocación un poder, un fuerte instrumento de presión sobre el presidente (la Constitución vigente de Venezuela también acepta la revocación del mandato del presidente).

5) *Referendo local*. En el artículo 18 de la Constitución se regulan las condiciones para que las poblaciones de uno o varios Länders puedan someter a plebiscito las modificaciones territoriales internas del Reich. Es una innovación constitucional la incorporación de la autodeterminación de los pueblos.

Es importante hacer un resumen de los resultados de los mecanismos de la democracia semidirecta en la Constitución de Weimar. En el periodo del multipartidismo (1919 y 1932), en el cual existió una media de partidos que oscilaba entre diez y doce, hasta 1928, siempre bajo el

20 Artículo 75, *ibidem*.

21 Artículo 74, *ibidem*.

multipartidismo, las instituciones directas sólo son utilizadas dos veces, permaneciendo al margen del juego político, el cual se concreta en el Parlamento; en 1929 comienza la crisis económica, política y social, condiciones que conducen al nazismo, el que se agudiza en 1932, desembocando en la primera transformación y reinterpretación de la Constitución en 1929 y su flagrante violación a partir del 30 de enero de 1933, fecha en que subió Hitler al poder. En la época de la confianza del Ejecutivo (1926) se usaron escasamente las instituciones mencionadas, pero durante el nazismo, aunque no se puede sostener que se aplicaba la Constitución, sino que se violaba, se celebraban con frecuencia plebiscitos al tomar el poder y, con posterioridad, para legitimarlo.

VIII. ACOGIDA DE LOS MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN EL DERECHO COMPARADO

Varias Constituciones europeas, doce latinoamericanas y algunas de otros países contemplan los mecanismos de la democracia semidirecta, dada la importancia que revisten en la democracia y derecho constitucional modernos.

A continuación haré un breve análisis constitucional de algunas de ellas.

1. *Argentina*

A. *Introducción*

La Constitución de 1853 establecía una estricta democracia representativa, a tal extremo que en el artículo 22 se dispone que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de su representante, lo que no permitía ningún tipo de mecanismo de la democracia semidirecta (o directa). A pesar de no ser modificado el artículo 22 por la reforma constitucional de 1994, en los artículos 39 y 40 se consagra el derecho de iniciativa popular de leyes y la consulta popular.

B. *Iniciativa popular*

De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución, el funcionamiento de la iniciativa popular requiere de las condiciones siguientes: *a)* los proyectos de ley deben presentarse ante la Cámara de Diputados, como cámara de origen; *b)* los proyectos de ley pueden referirse a cualquier materia, con excepción a la reforma constitucional, los tributos, los tratados internacionales, el presupuesto y la materia penal; *c)* el proyecto debe ser tratado en el término de doce meses; *d)* para el ejercicio del derecho de iniciativa se requiere la aprobación de una ley reglamentaria; *e)* esta ley reglamentaria no podrá exigir más del 3% del padrón electoral nacional, dentro de la cual deberá contemplarse una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No se expresa que el Congreso esté obligado a aprobar el proyecto de ley o que el Ejecutivo no pueda vetarlo.

Se estima por algunos autores que los mecanismos establecidos son muy tímidos en comparación con los consagrados en Suiza y Estados Unidos. Por ejemplo, sólo se reconocen dos mecanismos, la iniciativa y la consulta; la iniciativa popular de leyes no asegura que se llegue a la consulta popular en el supuesto que la rechacen las cámaras, la que solamente puede ser promovida por el Ejecutivo y el Legislativo; limita la materia de la consulta y, por lo tanto, el control del electorado.

C. *La consulta popular*

El artículo 40 de la Constitución consagra la consulta popular en dos modalidades: la consulta vinculante sobre materia legislativa y la no vinculante, que puede referirse a cualquier materia de competencia del Congreso o del Ejecutivo.

La vinculante tiene las características siguientes: *a)* el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley, el cual puede tener origen en cualquiera de las cámaras; *b)* tanto la ley de convocatoria a la consulta popular como la sanción del proyecto de ley aprobado por el voto afirmativo de los ciudadanos no pueden ser vetados por el presidente de la República; *c)* el voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la nación lo convertirá en ley, y su promulgación será automática. El voto es obligatorio en la consulta vinculante de acuerdo con el artículo 37 de la Constitución.

La consulta popular no vinculante podrá ser convocada por el Congreso o por el presidente de la nación. En este caso el voto no será obligatorio.

El ejercicio y alcance de la consulta popular, sea o no vinculante, quedan sujetos a la regulación que establezca la ley reglamentaria. En esta ley serán previstas las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

La mayoría de las Constituciones provinciales contemplan mecanismos de la democracia semidirecta: el derecho de iniciativa popular de las leyes, la consulta popular, el referéndum y la revocatoria. Algunas de las Constituciones fueron aprobadas en consulta popular y en varias provincias los mecanismos de la democracia semidirecta se han puesto a funcionar en ciertas oportunidades.

2. *Brasil*

La Constitución vigente de Brasil, de 1988, en el artículo 1o., párrafo único, dispone que “todo el poder emana del pueblo que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente en los términos de la Constitución”, sin expresar que también la ejerce directamente, de acuerdo con el artículo 14, a través del plebiscito, el referendo y la iniciativa popular.

De acuerdo con el artículo 49, fracción XV, es competencia exclusiva del Congreso nacional autorizar referendos y convocar plebiscitos.

La iniciativa popular de leyes debe estar suscrita al menos por el 1% del electorado nacional, distribuidos al menos en cinco estados con no menos de tres décimas por ciento de los electores de cada uno de ellos. Se presenta el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, que hace de cámara de origen.²²

Se contempla el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular de leyes a nivel estatal, de acuerdo con la ley.²³

Se sostiene, con base en el artículo 1o. de la Constitución, que a nivel local también pueden ejercitarse el plebiscito y el referendo.

Es preciso que la ley reglamente los mecanismos mencionados en la Constitución sobre la democracia directa.

²² Artículo 61.2 de la Constitución de Brasil.

²³ Artículo 27.4, *ibidem*.

En las Constituciones de 1937, 1946 y 1947 se le concedía intervención directa al pueblo. También en Brasil ya se han celebrado plebiscitos y referendos.

3. Colombia

A. Ideas generales

En 1991 entra en vigencia la nueva Constitución colombiana, sentando las bases de una democracia participativa y no representativa como la anterior, según lo disponen los artículos 1o. y 2o.

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución son siete los mecanismos de participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político: elegir y ser elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos políticos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y las leyes; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la ley y la Constitución, y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

En el artículo 103 se dispone que son también mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de la soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa y la revocación del mandato. De los mecanismos señalados sólo seis son de la democracia semidirecta.

La ley debía reglamentarlos, y así lo hizo el Congreso en las leyes estatutarias 131 y 134 de 1994.

B. El plebiscito

La Constitución se limita a señalar al plebiscito como un mecanismo de la democracia participativa del pueblo en el ejercicio de su soberanía. La Ley 134 de 1994 lo reglamentó y lo define en el artículo 7o. como el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

La Corte Constitucional, por sentencia del 14 de abril de 1994, al revisar el proyecto de ley, declaró que es constitucional el artículo 7o., siempre que el presidente de la República, que hace la convocatoria, satisfaga los requisitos del artículo 104 de la Constitución. Esto es, que el presidente de la República con la firma de los ministros y previo el concepto favorable del Senado podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.

La decisión del pueblo es obligatoria y el plebiscito no puede coincidir con otra elección.

De conformidad con el artículo 77 de la Ley 134, el presidente de la República, con la firma de los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

Las decisiones plebiscitarias requieren del voto mayoritario del censo electoral, según lo dispone el artículo 80 de la Ley 134.

C. El referendo

a. Introducción

El artículo 3o. de la Ley 134 define el referendo como la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El primero es aprobatorio y el segundo es derogatorio.

La Corte Constitucional sostiene que por norma jurídica debe entenderse todo acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo o resolución local.

El referendo puede ser derogatorio y aprobatorio, los que a su vez, atendiendo a la validez territorial de la norma respectiva, se dividen en nacionales y territoriales.

b. Referendos aprobatorio y derogatorio

El referendo es aprobatorio, según el artículo 5o. de la Ley 134, cuando se somete un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular, que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente,

a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

El referendo es derogatorio cuando se somete un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si la deroga o no. Todos ellos, cuando son sometidos al referendo, ya estaban perfeccionados, esto es, la ley ya se encontraba en vigencia.²⁴ La derogación puede ser total o parcial.

Cuando antes de la fecha señalada para la votación de un referendo derogatorio de un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo o resolución local, la corporación respectiva lo deroga, no habrá lugar al referendo por falta de materia para la consulta, al lograrse el resultado que es la derogación.

c. Referendos nacionales y territoriales

Los referendos nacionales pueden ser legales y constitucionales. Los referendos legales tienen por objeto aprobar o derogar una ley. También es legal el referéndum propuesto por el Congreso para ratificar o rechazar la ley en virtud de la cual se propone la convocatoria a una asamblea constituyente y se determina su competencia, periodo y composición, según se desprende del artículo 376 de la Constitución.

Los referendos constitucionales funcionan así:

Si la reforma de la Constitución se aprueba, el Congreso, como constituyente derivado o secundario, debe someterla a referendo si se refiere a los derechos reconocidos en el capítulo I del título II y sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses de promulgado el acto legislativo, el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado, al menos, la cuarta parte del censo electoral.²⁵

La reforma puede hacerse mediante referendo por iniciativa del gobierno o de un grupo de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva, según lo dispone el artículo

²⁴ Artículo 4o. de la Ley 134.

²⁵ Artículo 377 constitucional.

33 de la Ley 134. Pero es al Congreso al que le corresponde decidir por la mayoría de los miembros de ambas cámaras, mediante ley, si somete o no a referendo el proyecto de reforma constitucional que le ha sido presentado.

Si el Congreso decide someter a referendo un proyecto de reforma constitucional deberá incorporarlo a la ley de convocatoria y se redactará en forma tal que los electores puedan escoger libremente el tema o articulado que votan positiva o negativamente.

La aprobación del proyecto requerirá el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragios, siempre que exceda de la cuarta parte del total de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

Los referendos territoriales se realizan dentro de un departamento en relación con ordenanzas, en un distrito o municipio en relación con acuerdos o en una comuna, corregimiento o localidad en relación con una resolución local. Existen también referendos regionales.

Los referendos están regulados en cuanto a su iniciativa y requisitos. No pueden ser objeto de iniciativa y decisión popular las materias siguientes: las que sean de iniciativa exclusiva del gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 322 y 336 de la Constitución y 106 del Código de Régimen Municipal o en las normas que lo modifiquen; las presupuestales, las fiscales o tributarias; las relaciones internacionales; las concesiones de amnistía o indultos, y las relativas a preservar y restablecer el orden público.²⁶

d. Referendos facultativos y obligatorios

El referendo puede ser facultativo y obligatorio. Es obligatorio para la decisión del Congreso de convertir una región en entidad territorial, según se desprende del artículo 377 de la Constitución; y cuando las reformas constitucionales se refieren a los derechos y garantías del capítulo I, título II de la Constitución, o al Congreso.

²⁶ Artículo 29 de la Ley 134.

D. *La consulta popular*

La consulta popular está contemplada en los artículos 104, 105, 319 y 321 de la Constitución. El artículo 8o. de la Ley 134 la define como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a la consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

La consulta popular la puede hacer el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo el concepto favorable del Senado, sobre asuntos de trascendencia nacional. No se podrán hacer consultas respecto a temas que impliquen modificación a la Constitución. La decisión del electorado será obligatoria y la consulta no podrá realizarse simultáneamente con otra elección.²⁷

Los gobernadores y alcaldes pueden realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.²⁸

En la consulta nacional, el presidente debe enviar el proyecto al Senado, el que tiene treinta días de plazo para emitir su opinión.²⁹

El gobernador o alcalde pedirá opinión al consejo o junta administrativa local. La consulta se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la aprobación del Senado o del vencimiento del plazo señalado. Para las consultas departamentales o locales, el plazo es de dos meses.³⁰

La decisión que se tome en la consulta será obligatoria cuando se ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.³¹

27 Artículo 104, Constitución colombiana.

28 Artículo 105, *ibidem*.

29 Artículos 50, 53 y 54 de la Ley 134.

30 Artículo 54, *ibidem*.

31 Artículo 55, *ibidem*.

E. *Iniciativa popular legislativa y normativa*

Se refieren a la iniciativa popular los artículos 40, 103, 106, 154, 155 y 375 de la Constitución, y 2o. de la Ley 134, la que la define diciendo que es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República; de ordenanzas, ante las asambleas departamentales; de acuerdos, ante los consejos municipales o distritales, y de resoluciones, ante las juntas administrativas locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que los reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación correspondiente.

Para ser promotor de una iniciativa legislativa se requiere que esté suscrita por el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

Si la legislatura o la corporación correspondiente no aprueban la iniciativa o se vence el plazo establecido constitucionalmente, los ciudadanos pueden pedir la convocatoria a un referendo, con el respaldo de ciudadanos no menor del 10% del censo electoral.³² La iniciativa popular no necesariamente desemboca en un referendo automáticamente, sino que debe ser pedido con otra iniciativa popular, lo cual le resta eficacia.

Se pueden presentar proyectos de legislación en las asambleas departamentales, los consejos municipales o distritales, y de resolución ante las juntas administrativas.

Las materias que no pueden ser objeto de referendo tampoco pueden ser temas de la iniciativa.

F. *El cabildo abierto*

El cabildo abierto es uno de los mecanismos de la democracia semi-directa contemplado en el artículo 103 de la Constitución, pero dejó su desarrollo a la ley porque no regula nada al respecto. El artículo 9o. de la Ley 134 la define diciendo que es la reunión pública de los consejos distritales, municipales o de las juntas administrativas locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

32 Artículo 32, *ibidem*.

En cada periodo de sesiones ordinarias de los consejos municipales o de las juntas administradoras locales deben celebrarse, por lo menos, dos sesiones para considerar asuntos propuestos por los residentes.³³

Para que un tema sea discutido en cabildo abierto la propuesta debe estar respaldada con las firmas del 5% del censo electoral,³⁴ y cualquier tema de interés para la comunidad puede ser objeto de cabildo abierto.³⁵

Al cabildo se le da amplia publicidad y pueden asistir los que tengan interés en el asunto. Además de los que solicitaron el cabildo abierto, tienen derecho a voz todos los que se inscribieron, para lo cual previamente presentarán un resumen de su intervención.³⁶

Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública, el presidente de la corporación respectiva dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes de la población.³⁷

G. Revocación del mandato

El artículo 6o. de la Ley 134 define a la revocación del mandato como un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que han conferido al gobernador o al alcalde.

De acuerdo con el artículo 64 de la Ley 134 la revocatoria del mandato está prevista a nivel local para los mandatos de gobernadores y alcaldes. La revocatoria de esos mandatos a través de una nueva votación debe ser solicitada por ciudadanos que representen un número no inferior al 40% de los votos emitidos en las elecciones del mandatario que se desea sustituir. Sólo pueden participar en la votación quienes votaron en la elección en que fue elegido el funcionario objeto de la revocatoria.³⁸

El formulario de solicitud de revocación debe contener las razones que la fundamentan, por ejemplo el incumplimiento del programa de gobierno.³⁹

33 Artículo 81, *ibidem*.

34 Artículo 82, *ibidem*.

35 Artículo 83, *ibidem*.

36 Artículos 85 y 86, *ibidem*.

37 Artículo 87, *ibidem*.

38 Artículo 64, *ibidem*.

39 Artículo 65, *ibidem*. El artículo 1o. de la Ley 131 de 1994 dispone que se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cum-

El mandato del gobernador o del alcalde es revocado si la votación es aprobada por no menos del 60% de los ciudadanos, siempre que el número de votos no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió al mandatario objeto de la revocación.⁴⁰

Destituido del cargo el funcionario respectivo, se procederá a convocar a elecciones para escoger al sucesor, las que deberán celebrarse dentro de los treinta días siguientes de la notificación de los resultados.

Los mecanismos principales de la democracia semidirecta han sido establecidos a nivel nacional, regional y local, pero las condiciones difíciles para que funcionen y el estado de guerra en que vive el país impiden su uso normal, dejando enervados los propósitos que se quieran realizar con su consagración.

4. *Chile*

A. *Introducción*

De acuerdo con el artículo 5o. de la Constitución, la soberanía reside en la nación y se ejerce a través del plebiscito y elecciones periódicas.

El artículo 18 de la Constitución expresa que una ley orgánica constitucional organizará el sistema electoral y su funcionamiento, la forma en que realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en todo lo no previsto en la Constitución.

En el artículo 15 se restringe la materia que puede ser objeto de elecciones y plebiscitos, pues dispone que sólo podrán celebrarse en los casos expresamente previstos por la Constitución, los que son pocos.

La democracia chilena ha prescindido de los mecanismos de la democracia semidirecta. No arraigan en la cultura política. No obstante, en el periodo 1831-1995 se ha recurrido once veces, entre consultas y plebiscitos, al electorado para asuntos, en su mayoría, de interés nacional.

plimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura. A fin de que este tipo de voto pueda funcionar, el artículo 3o. de dicha Ley establece que los candidatos a gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno que es parte de su inscripción ante las autoridades respectivas y publicado después en el órgano oficial de la respectiva entidad. El incumplimiento de este programa es una causal de revocación de su mandato.

⁴⁰ Artículo 69 de la Ley 134.

B. *Plebiscito constitucional*

De acuerdo con los artículos 32.4, 117 y 119, el presidente tiene la potestad de convocar a plebiscito a la ciudadanía cuando un proyecto de ley de reforma de la Constitución fue aprobado por el Congreso y vetado por el presidente, y aquél insiste en su aprobación. En tal supuesto, puede sancionarlo y publicarlo o llamar a plebiscito para que se apruebe o rechace la reforma.

También puede convocar a plebiscito cuando el veto y la insistencia sólo fueron parciales, en cuyo caso la ciudadanía se pronunciará sobre cada uno de los puntos en desacuerdo. El resultado de este plebiscito es obligatorio.

C. *Plebiscito comunal*

De acuerdo con el artículo 107 de la Constitución, el alcalde, con el acuerdo del consejo municipal o a petición de la ciudadanía, podrá convocar a plebiscito.

Una ley orgánica constitucional determina las materias que se pueden solucionar con el plebiscito, el número de ciudadanos que lo pueden pedir, su oportunidad, forma de convocatoria y efectos.

La Ley Orgánica de Municipalidades se refiere a los plebiscitos comunales y sólo los autoriza para las materias de la administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal.

5. *Ecuador*

A. *Ideas generales*

La Constitución de Ecuador de 1984 consagra el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

El artículo 1o. establece que el gobierno es representativo y que la soberanía radica en el pueblo, la cual la ejerce por los órganos del poder público. Pero en diversos artículos consagra algunos mecanismos de la democracia semidirecta.

Ecuador ha tenido alguna experiencia en referendos y plebiscitos: a) la Constitución de 1978 fue redactada por una comisión de juristas por encargo del gobierno militar y sometida directamente a plebiscito sin

pasar por la aprobación de una asamblea constituyente, apartándose del esquema democrático. Esta Constitución contemplaba el plebiscito; *b*) en 1986, el presidente León Febres Cordero sometió a consulta popular el derecho de ser elegido sin estar afiliado a partidos políticos y fracasó; *c*) este mismo asunto de los candidatos independientes fue sometido a plebiscito el 28 de agosto de 1994 y se aprobó; *d*) el 26 de noviembre de 1995 se sometieron a plebiscito once preguntas sobre la disolución del Congreso por el Ejecutivo, la descentralización, la designación de los magistrados del Poder Judicial por el Consejo Nacional de la Judicatura, etcétera. El resultado fue negativo.

B. Referéndum legislativo

De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, las leyes aprobadas por el Congreso nacional o por el plenario de las comisiones y que fueren vetadas por el presidente de la República solamente pueden ser consideradas por el Congreso después de un año de la fecha del veto. Sin embargo, el Congreso podrá pedir al presidente que las someta a consulta popular. Es un referendo facultativo a petición del Congreso. El resultado de la consulta es obligatorio

C. Referéndum constitucional

De acuerdo con el artículo 58, inciso *a*, de la Constitución, el presidente puede convocar a consulta popular cuando el Congreso nacional no hubiere conocido, aprobado o negado un proyecto de reforma a la Constitución que él presentó, o no lo hubiese aprobado o negado en el término de 120 días contados desde la fecha de recepción. En caso de negativa parcial, la consulta popular se contraerá a la parte negada. La decisión adoptada en la votación popular es obligatoria.

D. Plebiscito

Según el artículo 58, inciso *b*, de la Constitución, el presidente de la República podrá convocar a consulta popular en cuestiones que a su juicio son de trascendental importancia para el Estado.

E. *Iniciativa popular*

El artículo 88 de la Constitución reconoce la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El artículo 180 reitera la iniciativa popular para proponer reformas a la Constitución.

6. *El Salvador*

El Salvador es una democracia representativa y no contempla los mecanismos de la democracia semidirecta.⁴¹ Solamente contempla la consulta popular para la Unión Centroamericana.

En los artículos 73 y 89 de la Constitución se propicia la total o parcial reconstrucción de la República de Centroamérica, en forma unitaria, federal o confederada, con pleno respeto de la democracia y los derechos individuales y sociales. El proyecto y bases de la Unión se someterán a consulta popular.

7. *Guatemala*

Ideas generales. La Constitución vigente es la de 1985 y organiza una democracia representativa, pero consagra la consulta popular y el plebiscito

A. *Iniciativa popular y referendo constitucional*

El artículo 277, inciso *d*, de la Constitución le concede a cinco mil ciudadanos debidamente empadronados la iniciativa para pedirle al Congreso de la República reformas a la Constitución.

De acuerdo con el artículo 278 de la Constitución, la reforma de este artículo y de cualquier otro del capítulo I, título II, de la Constitución, debe hacerse por medio de una asamblea constituyente, convocada por el Congreso nacional con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran.

Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del

41 Artículo 85, Constitución salvadoreña.

total de diputados y se someta a ratificación mediante la consulta popular.⁴²

B. *Consulta popular*

De acuerdo con el artículo 173 de la Constitución, las decisiones políticas de especial trascendencia se deben someter a la consulta popular.

La consulta popular será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República.

La Ley Constitucional Electoral regula lo relativo a esta institución.

8. *Panamá*

Introducción. La Constitución de 1972 de Panamá acepta el referéndum constitucional, la iniciativa popular, el referéndum municipal y la revocación del mandato de los diputados. A ellos se refieren los artículos 145, 236 y 308 de la Constitución.

El referendo constitucional. De acuerdo con el artículo 308 de la Constitución, ésta puede ser reformada de dos maneras: la primera, a través de procedimientos especiales y rígidos, y, segunda, se debe publicar en la *Gaceta Diario Oficial* y ser sometida a referendo en la fecha que señale la Asamblea Legislativa.

La iniciativa popular y el referendo municipales. El artículo 236 de la Constitución le otorga a los ciudadanos el derecho político de la iniciativa popular y de referendo en los asuntos atribuidos a los consejos municipales.

Revocación del mandato de los diputados. Ésta es una revocación partidista, pues, de acuerdo con el artículo 145 de la Constitución, los partidos políticos podrán revocar el mandato de los legisladores principales y suplentes que hayan postulado por las causales graves establecidas en los estatutos. Los afectados deben ser oídos y la decisión de revocación puede ser recurrida ante el Tribunal Electoral.

También los partidos políticos podrán revocar el mandato a los diputados principales y suplentes que hayan renunciado por escrito y expresamente a su partido.

⁴² Artículo 280, Constitución de Guatemala.

9. Paraguay

A. *Introducción*

La Constitución de 1992 en su artículo 1o. expresa que la República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana. Como democracia participativa reconoce, en los artículos 121, 122, 123 y 203 de la Constitución, dos de los mecanismos de la democracia semidirecta: la iniciativa popular y el referendo.

Es un país con escasa tradición democrática, la cual se encuentra en periodo de formación, las escasas consultas populares se han dado para justificar acciones antidemocráticas, como el plebiscito de 1977 llevado a cabo para aprobar la reelección indefinida del presidente de la República.

B. *La iniciativa popular*

De acuerdo con los artículos 123 y 203 de la Constitución se reconoce al cuerpo electoral el derecho de proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas y el número de electores que deban suscribirla serán establecidos en la ley.

El proyecto recibe los trámites de la ley y puede ser aprobado o rechazado por el Congreso, sin que en caso de rechazo desemboque en un referéndum como en otros países.

También el artículo 289 de la Constitución concede iniciativa popular para reformar la Constitución, la cual deberá estar respaldada por treinta mil electores en petición firmada.

C. *Referendo legislativo*

El artículo 121 de la Constitución establece que el referendo legislativo se convoca por ley y podrá ser o no vinculante. Agrega que el referendo legislativo será reglamentado por la ley.

De acuerdo con el artículo 122 de la Constitución no pueden ser objeto de referendo: las relaciones, tratados, convenios o acuerdos internacionales; las expropiaciones; la defensa nacional; la limitación de la propiedad inmobiliaria; las cuestiones relativas a los sistemas tributarios,

monetarios y bancarios; la contratación de empréstitos; el presupuesto general de la República, y las elecciones nacionales departamentales y municipales.

D. Referendo constitucional

De acuerdo con el artículo 290 de la Constitución, una vez que se aprueba la enmienda a la Constitución se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que en el plazo de 180 días se convoque a referendo. Si el resultado es afirmativo la enmienda queda promulgada incorporándose al texto constitucional. Si es rechazado no puede reiterarse la misma enmienda antes de tres años. Este referendo es obligatorio y decisivo.

10. *Perú*

A. Introducción

La Constitución de 1993, aprobada por la Asamblea Constituyente y ratificada en el referendo del 31 de octubre de 1993, en su artículo 43 dispone que la República del Perú es una democracia representativa, pero en los artículos 31, 32 y 107 establece cuatro formas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos: el referendo, la iniciativa legislativa, la remoción o revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas.

El artículo 32 de la Constitución establece lo que puede ser o no ser sometido a referendo.

Pueden ser sometidos a referendo: la reforma total o parcial a la Constitución; la aprobación de normas con rango de ley; las ordenanzas municipales, y las materias relativas al proceso de descentralización. No pueden someterse a referendo: la supresión o disminución de los derechos fundamentales de la persona, las normas de carácter tributario y presupuestal y los tratados internacionales en vigor.

La ley regula los mencionados mecanismos tanto a nivel nacional como municipal.

La Constitución anterior de 1979 contemplaba la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, y por tal razón estableció la consulta popular para las modificaciones de la demarcaciones regionales,

y la iniciativa popular para la reforma constitucional, respaldada con cincuenta mil firmas de los ciudadanos.

B. *Iniciativa popular*

a) *Iniciativa legislativa*. De acuerdo con el artículo 107 de la Constitución, los ciudadanos tienen derecho de iniciativa de proponer leyes de acuerdo con lo establecido por la ley.

La iniciativa debe ser presentada al Congreso, respaldada por no menos del 0.3% del electorado nacional. El proyecto es dictaminado y votado dentro del plazo de ciento veinte días. Si el proyecto es rechazado puede ser sometido a referendo adicionando el número de firmas necesarias para llegar al 10% del electorado nacional. También puede ser sometido a referendo si los promotores juzgan que se han introducido modificaciones sustanciales a la iniciativa.

b) *Iniciativa de la reforma constitucional*. De acuerdo con el artículo 206 de la Constitución los ciudadanos en un número equivalente al 0.3% del electorado nacional, comprobados por la autoridad electoral, tienen iniciativa para reformar la Constitución.

C. *El referendo*

Hasta la Ley 26.300 el referendo se convocaba por iniciativa popular con un respaldo de ciudadanos no menor del 10% del electorado nacional.

Por otra parte, se regula el referendo constitucional en el artículo 206 de la Constitución. Toda reforma debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificado mediante referendo. Puede omitirse el referendo cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La reforma constitucional no puede ser vetada por el presidente de la República.

D. *La revocación*

El artículo 139, inciso 17, de la Constitución permite la participación ciudadana en el nombramiento y revocación de magistrado de acuerdo con lo que regule la ley.

De conformidad con el artículo 198 de la Constitución es revocable el mandato del presidente de la región elegido por sufragio directo por un periodo de cinco años con posibilidad de reelección.

No existe revocatoria para los congresistas, pues el artículo 134 de la Constitución, que se refiere a la disolución del Congreso por el presidente de la República cuando hubiere censurado o negado su confianza al Consejo de Ministros, establece que no existen otras formas de revocar el mandato a los congresistas.

No se permite la revocación para el presidente de la República, según se deduce del artículo 113 de la Constitución al ser interpretado por el argumento a contrario. Este artículo enumera las causas por las que queda extinguido el mandato presidencial, en las que no señala la revocación del mandato.

E. *Los mecanismos de participación a nivel local*

En cuanto a este tipo de mecanismos se reconoce la iniciativa popular, el referendo, la revocación y la rendición de cuentas formal a nivel local.

11. *Uruguay*

A. *Introducción*

La Constitución de 1990, en los artículos 79, 82, 304 y 331, consagra la iniciativa popular, el referendo y el plebiscito, mecanismos de la democracia semirrepresentativa. Deben ser reglamentados por ley.

No pueden ser objeto de iniciativa y referendo las leyes que establezcan tributos y en los casos que las iniciativas de ley sean privativas del Poder Ejecutivo.

El constitucionalismo uruguayo contempló algunos de los mecanismos de la democracia semidirecta, y en la práctica se han celebrado varios plebiscitos y referendos.

B. *La iniciativa popular*

- a) **Iniciativa legislativa.** De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución, el 25% del total de inscritos habilitados para votar tienen el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo, sin limitar la materia legislativa, por eso se ha interpretado que la iniciativa comprende toda la materia de competencia de dicho Poder, salvo lo excluido por la Constitución
- b) **Iniciativa de reforma constitucional.** El artículo 331, literal A, de la Constitución permite que por iniciativa popular respaldada por el 10% de los ciudadanos inscritos, se presente un proyecto articulado que pida la reforma total o parcial de la Constitución.
- c) **Iniciativas locales.** También existen iniciativas populares a nivel departamental, según lo expresa el artículo 304 de la Constitución. Una ley ordinaria regulará este mecanismo.

C. *El referendo*

1) *Referendo legislativo.* De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución, el 25% de los inscritos y hábiles para votar podrá pedir ante el Poder Legislativo, dentro del año siguiente a su promulgación, el recurso de referendo contra leyes. Se refiere a leyes ya formadas, válidas.

2) *Referendo constitucional.* La iniciativa popular respaldada por el 10% de los ciudadanos inscritos, formulado en un proyecto articulado, de la reforma total o parcial de la Constitución deberá ser presentado al presidente de la Asamblea Nacional y luego sometido a la decisión del referendo popular en la elección más inmediata.

La Asamblea general, en reunión de ambas cámaras, podrá formular proyectos sustantivos que se sometan a la decisión popular, junto a la iniciativa popular.

Los proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea general serán sometidos a plebiscitos, en la primera elección que se realice.

Los senadores, los representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reformas, que deberán ser aprobados por la mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea general. Aprobada la iniciativa y promulgada por el presidente de la Asamblea general, el Poder Ejecutivo convocará a elecciones de una Convención Nacional Constitu-

yente. El proyecto o proyectos redactados por la Convención Constituyente deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, el cual es convocado por el Poder Ejecutivo.

3) *Referendo local*. De acuerdo con el artículo 304 de la Constitución también existe el referendo contra los decretos de las juntas departamentales. La ley regula este recurso.

12. *Venezuela*

A. *Ideas generales*

El artículo 5o. de la Constitución de 1999 expresa que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en la Constitución y en la ley, e indirectamente mediante el sufragio por los órganos que ejercen el poder público.

Para ejercerlo en forma directa el artículo 70 de la Constitución, complementado por los artículos 6o., 72, 73, 74, 198, 204, 205, 233, 342, 348 y otros de la misma, establecen los mecanismos de la democracia semidirecta siguientes: el referendo; la consulta popular; la revocatoria del mandato; la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente; el cabildo abierto, y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de estos mecanismos.

La Constitución anterior, de 1961, contemplaba el referendo para la reforma constitucional y la iniciativa popular de leyes.

Junto con la de Colombia, es la que en forma más completa contempla los mecanismos de la democracia semidirecta.

B. *Iniciativa popular*

- a) *Iniciativa legislativa*. El artículo 204, inciso 7, de la Constitución le concede al cuerpo electoral el derecho de presentar iniciativas de ley a la Asamblea Nacional, las cuales deberán estar respaldadas con un número no menor del 0.1% de los inscritos en el registro electoral permanente.

- b) Iniciativa de reforma constitucional. Se concede la iniciativa de la reforma constitucional a un número no menor del 15% de los electores inscritos. Se presenta ante la Asamblea Nacional.⁴³
- c) Iniciativa de convocatoria constituyente. También se concede la iniciativa de convocar a una asamblea constituyente para transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución, al 15% de los electores inscritos.⁴⁴
- d) Iniciativa de referendo consultivo a solicitud de un número no menor del 10% de los electores inscritos de acuerdo con el artículo 71, inciso 1, de la Constitución.
- e) Iniciativa de referendo consultivo estatal y municipal a solicitud del 10% del total de electores inscritos en la circunscripción correspondiente de acuerdo con el artículo 71, inciso 2, de la Constitución.
- f) Iniciativa de referendo revocatorio contra funcionarios a solicitud de un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción.
- g) Iniciativa de referendo de los tratados a solicitud del 15% de los electores inscritos.
- h) Iniciativa de referendo para la abrogación total o parcial de leyes a solicitud de un número no menor del 10% de los electores inscritos y también para la abrogación de los decretos leyes que dicta el presidente a solicitud de un número no menor del 10% de los electores inscritos.

C. Referendo

a. Referendo legislativo aprobatorio

Serán sometidos a referendo: los proyectos de ley presentados por iniciativa popular si el debate no se inicia en la asamblea legislativa a más tardar en el periodo de sesiones ordinarias siguientes al que se haya presentado, según lo dispone el artículo 205 de la Constitución; los proyectos de ley en discusión, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los integrantes de la asamblea de acuerdo con el artículo 73 de la Constitución.

⁴³ Artículos 342 y 343 de la Constitución venezolana.

⁴⁴ Artículos 347 y 348, *ibidem*.

El proyecto es aprobado cuando concurre el 25% del electorado inscrito. El proyecto así aprobado será sancionado como ley.

b. Referendo constitucional

De acuerdo con el artículo 344 de la Constitución, el proyecto de reforma constitucional aprobado por la asamblea nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción.

Se declarará aprobada la reforma constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos.⁴⁵

c. Referendos consultivos nacionales

De acuerdo con el artículo 71, inciso 1, de la Constitución, las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del presidente, por acuerdo de la Asamblea Nacional, por el voto mayoritario de sus integrantes, o a solicitud de un número no menor del 10% del electorado inscrito.

d. Referendos consultivos estatales y municipales

De acuerdo con el artículo 71, inciso 2, de la Constitución, podrán ser sometidos a referendo consultivo las materias de especial trascendencia municipal, parroquial y estatal. Tienen iniciativa la junta parroquial, el consejo municipal y el consejo legislativo por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, así como el alcalde, el gobernador y el 10% del total de inscritos en la circunscripción correspondiente.

e. Referendos revocatorios

Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del periodo por el que fue elegido el funcionario, un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Se considera revocado el mandato y se procederá de inmediato a cubrir su falta de acuerdo a la Constitución y a

⁴⁵ Artículo 345, *ibidem*.

la ley, cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario hubieren votado en favor de la revocatoria, siempre que hayan concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% del electorado inscrito.

La revocatoria de los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo establecido en la ley.

Durante el periodo del funcionario no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.⁴⁶

De acuerdo con el artículo 198 de la Constitución, el diputado al que se le haya revocado el mandato no podrá ocupar cargos de elección popular en el siguiente periodo.

De acuerdo con el artículo 233 de la Constitución, al presidente de la República se le puede revocar el mandato. Encontramos su antecedente en la Constitución de Weimar.

f. Referendo sobre los tratados

De acuerdo con el artículo 73, inciso 2, de la Constitución, los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencia a órganos supranacionales podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del presidente de la República en Consejo de Ministros, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea, o por lo menos el 15% de los electores inscritos.

g. Referendo revocatorio de leyes

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución, serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del 10% de los electores inscritos o por el presidente de la República en Consejo de Ministros. También pueden ser sometidos a referendo los decretos con fuerza de ley que dicta el presidente a solicitud de un número no menor del 5% de los electores inscritos. El quórum del referendo será del 40%.

⁴⁶ Artículo 72, *ibidem*.

No pueden ser sometidos a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto; las que establezcan o modifiquen impuestos; las de crédito público; las de amnistía; las que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos, y las que aprueben tratados internacionales.

No se permite hacer más de un referendo abrogatorio en un periodo constitucional sobre la misma materia.

13. España

A. Introducción

España ha celebrado doce consultas populares en el periodo 1931-1986, entre referendos y plebiscitos nacionales y locales.

La Constitución de 1931 consagraba el referendo de autonomía territorial y funcional que para su aprobación exigía las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de cada región.

Bajo este régimen se celebraron los referendos sobre los estatutos de autonomía de Cataluña, el País Vasco y Galicia, aprobados con amplias mayorías de votos.

El generalísimo Franco lo usó, después Suárez, y el texto de la Constitución vigente de 1978 fue aprobado en el referendo de diciembre del mismo año.

El proyecto de Constitución era en un principio más amplio que el del texto aprobado. En éste no se contempla, como en el proyecto, el referendo de ratificación de proyectos de leyes aprobadas por las cámaras pero no sancionadas por el jefe de Estado, y el abrogativo de leyes vigentes.

Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas.⁴⁷ Para cumplir con el ejercicio directo, en varias de sus modalidades la Constitución consagró la iniciativa popular de leyes

⁴⁷ Artículo 23.1, Constitución española. Manuel Aragón Reyes sostiene que sin democracia representativa no existe Estado constitucional. Descarta la democracia directa porque impide la limitación del poder, el pluralismo político y operativamente no funciona. La Constitución española optó por la democracia representativa, pero contempló el referendo como su complemento. La democracia es representativa como regla general y el referendo la excepción, por tal razón las normas que lo regulan han de ser interpretadas restrictivamente y, en consecuencia, no existen más referendos que los establecidos en la Constitución. “La democracia constitucional”, *op. cit.*, nota 3, pp. 116 y 117.

y el referendo, los que deben ser regulados en sus condiciones⁴⁸ y procedimientos por la ley. Para tal efecto se dictó la Ley del 18 de enero de 1980 sobre las distintas modalidades del referendo y la Ley de Iniciativa Popular del 26 de marzo de 1984.

B. *El referendo facultativo consultivo*

Las decisiones políticas de especial trascendencia pueden ser sometidas a referendo consultivo a los ciudadanos. El rey es quien lo convoca, mediante proposición del presidente del gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados.⁴⁹

Aunque no tiene efectos jurídicos, sí tiene efectos prácticos por la trascendencia política que conlleva la voluntad del pueblo y la importancia de considerar su aceptación por el cuerpo de representantes del electorado.

C. *Referendo facultativo decisorio*

Las reformas ordinarias de la Constitución que fueron aprobadas por las Cortes Generales serán sometidas a referendo cuando así lo solicite, dentro de los 15 días siguientes de su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras.⁵⁰ Es un referendo facultativo porque sólo se celebra cuando lo pide cualquiera de las cámaras con el número indicado, pues no es obligatorio.

D. *Referendo obligatorio*

Se someten a referendo obligatorio la ratificación de las iniciativas autonómicas, las cuales, para ser ratificadas, requieren el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia.⁵¹

Después de aprobada por las Cortes Generales la reforma total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar, al capítulo II, sección I del título I, o al título II, será sometida a referendo para su ratificación.⁵²

48 Artículo 92.3, Constitución española.

49 Artículo 92.1.2, *ibidem*.

50 Artículo 167.3, *ibidem*.

51 Artículo 151, *ibidem*.

52 Artículo 168, *ibidem*. Manuel Aragón Reyes opina que tanto en el referendo faculta-

E. *La iniciativa popular de leyes*

Se establece la iniciativa popular de proposición de leyes, la cual debe ser regulada en su ejercicio y requisitos por la ley.⁵³

La proposición debe ser respaldada por no menos de cincuenta mil firmas acreditadas. Se excluyen de esta iniciativa las materias propias de leyes orgánicas, tributarias, de carácter internacional y lo relativo a las prerrogativas de gracia.⁵⁴ Asimismo, no cabe la iniciativa popular para la reforma o revisión a la Constitución.

Se constituye una comisión promotora de la iniciativa y se presenta al Congreso el texto articulado de la proposición de ley y se incluye en el orden del día si se cumplen todos los requisitos.

14. *Italia*

A. *Introducción*

El referendo del 2 de junio de 1946 terminó con la monarquía, y en el ambiente agitado y de destrucción de la posguerra se promulga la Constitución en 1947. Por otra parte, Mussolini usó el plebiscito para respaldar al régimen fascista.

Ante tal situación y la desconfianza de los parlamentarios de que los mecanismos de la democracia semidirecta paralizaran u obstruyeran el poder parlamentario recién adoptado, la Constitución limitó la intervención del pueblo sin intermediarios (partidos políticos, etcétera) a tres modalidades de referendo. El proyecto que se discutió era más amplio.

La ley determina la forma de la celebración del referendo, la cual fue aprobada en mayo de 1970.

En Italia, entre 1945 y 1993, se sometieron a referendo veintinueve asuntos.

tivo como en el obligatorio, se trata de un referendo de ratificación o sanción, por medio del cual el pueblo ejerce el poder reformador constitucional. “La democracia constitucional”, *op. cit.*, nota 3, pp. 112 y 113.

⁵³ Manuel Aragón Reyes considera que la iniciativa legislativa popular no está prevista en la Constitución como instrumento de la democracia directa porque no significa la participación del pueblo en la toma de decisiones políticas definitivas, sino en el ejercicio de la propuesta de iniciativa legislativa (*ibidem*, p. 116).

⁵⁴ Artículo 87, Constitución española.

B. Referendo abrogativo

La iniciativa para celebrar referendo sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley la tienen quinientos mil electores o cinco consejos regionales.⁵⁵

La verificación de la legalidad de la iniciativa la hace el Tribunal de Casación y el Tribunal Constitucional declara la admisibilidad final. Después el presidente convoca al referendo.

La propuesta queda aprobada si participa en la votación la mayoría de quienes tienen derecho a hacerlo y se obtiene la mayoría de los votos válidamente emitidos.⁵⁶

Quedan excluidas del referendo las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía, de indulto y de autorización para ratificar tratados internacionales.⁵⁷

C. Referendo de la reforma constitucional

Las leyes de reforma de la Constitución serán sometidas a referendo popular dentro de los tres meses siguientes a su publicación cuando lo solicite una quinta parte de los miembros de una cámara, quinientos mil electores o cinco consejos regionales. La aprobación requiere de la mayoría de votos válidamente emitidos. No habrá referendo si la ley hubiere sido aprobada en cada cámara por mayoría de los dos tercios de sus integrantes.⁵⁸

Éste es un referendo facultativo, pues procede a solicitud de parte y no por ministerio de la Constitución.

55 Riccardo Guastini expresa que el referendo abrogatorio no es más que un contrapoder político del pueblo frente al Poder Legislativo, pero que en la mayoría de los casos un contrapoder de la minoría parlamentaria frente a la mayoría parlamentaria que aprueba la ley, la cual no necesariamente coincide con la mayoría que lo sostiene, o de un movimiento político no organizado en partido político. Guastini, Riccardo, "La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano", *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 180.

56 Artículo 75.4, Constitución italiana.

57 Artículo 75.2, *ibidem*.

58 Artículo 138, *ibidem*.

Referendo territorial. Se someten a referendo obligatorio las modificaciones (fusiones, creaciones, etcétera) regionales, provinciales o municipales.⁵⁹

15. Francia

A. Ideas generales

Francia tiene una dilatada experiencia en materia de referendos y plebiscitos. A partir de la Revolución de 1798 se someten en un periodo corto a la consulta popular tres Constituciones, la de 1793, la de 1795 y la de 1799.

La consulta fue usada por Napoleón Bonaparte y por Luis Napoleón, desfigurándola. También recurrió a ella el general De Gaulle.

La Constitución de la V República francesa de octubre de 1958 fue aprobada por referendo del 28 de septiembre de 1958, lo mismo que la Constitución anterior de 1946.

El artículo 3o. de la Constitución establece que la soberanía nacional pertenece al pueblo y la ejercerá a través de sus representantes y por la vía del referendo. No establece otro mecanismo de la democracia semi-directa.

En Francia, en el periodo 1945-1972, se han sometido a la consulta popular catorce asuntos.

B. El referendo

De acuerdo con el artículo 11 de la Constitución, el presidente de la República, a propuesta del gobierno o de las dos cámaras, podrá someter a referendo cualquier proyecto de ley sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la nación, a los servicios públicos que la desarrollan, o sobre la ratificación de un tratado que, sin violar la Constitución, puede afectar el funcionamiento de las instituciones.

El Consejo Constitucional es el que vela por la regularidad de las operaciones del referendo y es quien proclama los resultados.⁶⁰

⁵⁹ Artículo 132, *ibidem*.

⁶⁰ Artículo 60, Constitución francesa.

16. Suiza y Estados Unidos de América

A. Suiza

a. Ideas generales

Las reuniones públicas de los ciudadanos en las plazas de los cantones para decidir a mano alzada cuestiones políticas datan de siete siglos.

Suiza está organizada como federación, aunque se denomina confederación: la federación y los cantones. Tiene tres poderes: el Legislativo es asumido por la Asamblea Federal, de carácter bicameral, integrada por el Consejo Nacional (en el que está representada la totalidad del pueblo) elegido por el sistema proporcional, y el Consejo de Estado, representante de los cantones. El Poder Ejecutivo es asumido por un Consejo Federal, integrado por siete miembros elegidos por cuatro años por la Asamblea Federal con carácter de inamovibles y con poderes limitados. La presidencia es rotativa entre ellos y por un año. Por último, el Poder Judicial.

La Constitución data de 1878,⁶¹ con antecedentes en la modificación de 1848. Es la más antigua del Continente Europeo. Contempla el referendo y la iniciativa popular.

La ley federal determinará los fines y los plazos a observar en las votaciones populares.⁶²

Posteriormente, todos los cantones suizos incorporaron esos dos mecanismos en sus ordenamientos y Constituciones.

Suiza es la democracia semidirecta por excelencia y sirve de modelo a varias Constituciones.

La votación de los ciudadanos es muy frecuente en Suiza. Generalmente, al menos se vota cuatro veces al año. En Zurich, cantón grande, se calcula que votan veinte veces al año. Pero no todos los asuntos o problemas del país son decididos directamente por el electorado, pues existe un Parlamento, un gobierno y un Poder Judicial que realizan sus funciones.

Entre 1966 y 1974 se celebraron ochenta referendos de muy variado contenido: inflación, arrendamiento, transporte, medio ambiente, vivien-

61 Artículos 81, 89 bis y 120-122, Constitución suiza.

62 Artículo 90, *ibidem*.

da y familia, deportes, políticas de crédito, protección a los animales, sufragio femenino, etcétera.⁶³ Es el país que ha tenido mayor número de referendos en su historia.

b. El referendo y la iniciativa popular

Las leyes y decretos federales de alcance general han de ser sometidos a referendo mediante iniciativa popular de leyes respaldada por treinta mil ciudadanos activos u ocho cantones.

Los tratados internacionales celebrados por tiempo indefinido o por más de 15 años se someten a referendo a solicitud de treinta mil ciudadanos activos u ocho cantones.

Los decretos federales de alcance general puestos en vigor con carácter de urgencia pierden su vigencia un año después de su adopción por la Asamblea General; si solicitado el sometimiento a referendo por treinta mil ciudadanos activos o por ocho cantones no son aprobados por el pueblo dentro de este plazo, no podrán ser renovados.

Los anteriores referendos son facultativos, pero son obligatorios los que tienen por objeto los decretos de carácter urgente que derogan la Constitución, los cuales deben ser ratificados por el pueblo y los cantones dentro del año siguiente de su adopción por la Asamblea Federal. Si no son sometidos a referendo en el plazo indicado pierden su validez y no pueden ser renovados.

Las reformas constitucionales pueden ser totales o parciales y la iniciativa popular y el referendo son fundamentales para su iniciativa y vigencia.

En los artículos 118-123 de la Constitución se contempla el procedimiento de la revisión parcial o total de la Constitución. El artículo 123 expresa que la Constitución Federal revisada o en parte revisada entrará en vigor cuando ha sido aprobada por la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación y por la mayoría de los estados. Los referendo son vinculantes.

⁶³ En un informe de 1990, sólo tomando en cuenta el nivel nacional, se registra la celebración de casi 380 referendos.

B. *Estados Unidos de América*

La Constitución de 1787 no regula los mecanismos de la democracia semidirecta. Sin embargo, en muchos estados se consagran los mecanismos de la democracia semidirecta: el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular y el *recall*. El referendo existe en 26 estados, y en California se celebran con frecuencia. Las Constituciones de 23 estados consagran disposiciones para uno o más tipos de iniciativas populares. En 17 estados se puede usar la iniciativa popular para el proceso de reforma constitucional. En 21 estados se puede usar para el proceso de aprobación de estatutos ordinarios. Catorce Constituciones de los estados consagran la revocación del mandato para los funcionarios estatales.

Los mecanismos de la democracia semidirecta se usan con frecuencia, aunque no con la abundancia de Suiza. Ayudan a acercar al pueblo al poder de su estado o comunidad, ya que la Constitución nacional no contempla estos mecanismos. Asuntos de pequeña y gran importancia son objeto de estos mecanismos.

Las cortes de justicia con cierta frecuencia intervienen revisando la legalidad de las iniciativas populares impidiendo en muchos casos que lleguen a la votación popular, frustrando así las justas aspiraciones populares.

Se puede afirmar que a nivel estatal ya se tiene experiencia favorable en este tipo de democracia, la cual fortalece la institucionalidad del país y legitima el ejercicio del poder.

17. *Nicaragua*

A. *Ideas generales*

En la Constitución de 1987 aparecen por primera vez el referendo y el plebiscito, los cuales una vez convocados deben ser organizados y dirigidos por el Consejo Supremo Electoral de acuerdo con la Constitución y la ley. En la reforma a la Constitución de 1995 se agrega la iniciativa popular de leyes.

El artículo 2o. de la Constitución expresa que el poder lo ejerce el pueblo directamente y por medio de sus representantes libremente elegidos, dándole igualdad de trato a la democracia directa y a la representativa. En el artículo 7o. dispone que Nicaragua es una democracia

participativa y directa. Para cumplir con la primera participación reguló el referendo y el plebiscito.

En virtud de la reforma de 1995 se privilegió la democracia representativa al disponer en el artículo 2o. que el poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes, el que también se podrá ejercer por medio del referendo y del plebiscito y otros procedimientos que establezca la Constitución y la ley. Da apertura a la ley para establecer otros mecanismos de la democracia semidirecta.

Nicaragua tiene poca tradición democrática y la democracia semidirecta desde su implantación nunca ha funcionado. A nivel municipal podría desarrollarse.

B. *Mecanismos de la democracia semidirecta*

Nuestra democracia es fundamentalmente indirecta o representativa y así se ejerce en la práctica, a pesar de que existen mecanismos de la democracia semidirecta.

En la reciente reforma constitucional de 1995 se conservan el plebiscito y el referéndum,⁶⁴ y se agrega la iniciativa popular de ley.⁶⁵ Estas instituciones vienen a oxigenar la democracia representativa un poco ahogada por alejarse sus representantes del pueblo, incumplir con las obligaciones impuestas por la naturaleza de su mandato o porque prometen una cosa y hacen otra.

a. El plebiscito facultativo

El plebiscito es la consulta directa que se hace sobre las decisiones que dentro de sus facultades dicte el Ejecutivo y cuya trascendencia incida en los intereses fundamentales de la nación, según lo establece el artículo 133 de la Ley Electoral. La Constitución no establece si es decisivo o meramente consultivo el problema sometido al pueblo, pero de este artículo se deduce que es consultivo, que sólo proporciona un criterio de inspiración para el órgano competente que tomará la decisión definitiva. Pero tiene la fuerza política propia del electorado y la opinión pública.

⁶⁴ Artículos 2o. y 173, inciso 1, Constitución de Nicaragua.

⁶⁵ Artículo 140, inciso 4, *ibidem*.

Le corresponde al presidente de la República la iniciativa para que sea aprobado el decreto legislativo convocando a plebiscito, o al pueblo, con un número no menor de cincuenta mil firmas. La Asamblea Nacional aprueba o rechaza tal decreto por la mitad más uno de los diputados presentes, habiendo quórum.

Es facultativo porque se convoca a petición del presidente de la República o por iniciativa popular.

b. El referendo facultativo

El referendo es el sometimiento directo que se hace al pueblo de una ley o reforma, de carácter ordinario o constitucional, para su ratificación. Se refiere a la ley ordinaria antes de ser sancionada por el Ejecutivo y la constitucional antes de ser enviada a publicidad para su vigencia, porque no necesita sanción del Ejecutivo. No se refiere a la ley o reformas constitucionales ya en vigencia.

Es potestad de la Asamblea Constituyente enviar a referendo la nueva Constitución. Es un referendo facultativo.

Le corresponde a un tercio de los diputados de la Asamblea Nacional la iniciativa para que se apruebe el decreto legislativo, o al pueblo, con un respaldo no menor de cincuenta mil firmas. La Asamblea Nacional aprueba o rechaza tal decreto por la mitad más uno de los diputados presentes, habiendo quórum.

Nuestro referendo es sucesivo, pues se da para conferirle existencia o eficacia a la ley o reforma; es constitutivo porque sólo se refiere a la existencia de una nueva ley o sus reformas, y no abrogativo, porque no se puede hacer simplemente para derogar parcial o totalmente una norma o ley vigentes; no es obligatorio, sino facultativo, porque la Asamblea, quien decreta la celebración del referéndum, no está obligada a hacerlo y solamente puede ser pedido en la forma anteriormente señalada, y aun en este caso puede ser rechazado por la Asamblea si no se obtiene la mayoría requerida, y en tal supuesto es optativo y no obligatorio para la Asamblea Nacional convocar a un referendo.

Si la ley o reforma no es aprobada por el pueblo, carecerá de validez o eficacia, no pudiendo entrar en vigencia. De aquí que la votación popular tenga el carácter de una condición suspensiva a la cual se somete la validez o eficacia de la ley o reforma. Si la ley es aprobada, será sancionada y publicada.

El plebiscito y el referendo serán celebrados por el poder electoral. Para tal efecto, el Consejo Supremo Electoral elaborará el calendario de duración de la campaña, en el cual señalará el día de las votaciones. En todo lo que fuere pertinente, se aplicará la Ley Electoral.

En los plebiscitos y referendos se declarará aprobada la opción que obtenga la mayoría de votos.

c. La iniciativa popular de leyes

La iniciativa popular de leyes está regulada en el artículo 140, inciso 4, de la Constitución, en el que se establecen ciertas restricciones, ya que no procede respecto de leyes orgánicas; leyes tributarias; leyes de carácter internacional ni en las leyes de amnistía e indultos. La iniciativa debe estar respaldada por cinco mil firmas de ciudadanos debidamente autenticadas.

A la anterior restricción hay que agregar dos: la Ley Anual del Presupuesto General de la República, por ser su elaboración e iniciativa de la exclusiva competencia del presidente de la República, de conformidad con los artículos 113 y 150, inciso 5, de la Constitución Política; y las reformas parciales o totales de la Constitución, las primeras porque son de la iniciativa exclusiva del presidente de la República o de un tercio de los diputados, y las segundas porque la iniciativa le corresponde exclusivamente a la mitad más uno de los diputados. Como toda iniciativa de ley puede ser aprobada o rechazada por la Asamblea Nacional. Al ser rechazada la iniciativa no desemboca necesariamente en un referendo, salvo que así lo decida la Asamblea Legislativa a iniciativa de titulares de este derecho. Esto le quita la eficacia a la iniciativa popular. Se podría acumular a la iniciativa popular respaldada por cincuenta mil firmas la petición del referendo en caso de rechazo de aquella para ganar tiempo, pero siempre resulta difícil reconocer tantas firmas y aun así la Asamblea se puede negar a decretar el referendo.

La Asamblea Nacional aprobó un proyecto de ley que reglamenta el mencionado artículo constitucional, elaborado por Iván Escobar Fornos, autor del presente trabajo, por encargo de la prestigiosa organización no gubernamental “Hagamos Democracia”. Ya se publicó, con el nombre de Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes (Ley núm. 269) en *La Gaceta, Diario Oficial*, núm. 218 del 14 de noviembre de 1997.

Éstas y otras instituciones, como ya expresamos, son aplicadas en Suiza y diversos estados de la Unión Americana. En este último país, además de las elecciones de autoridades, incluyendo la de jueces en la mayoría de los estados,⁶⁶ existe a nivel estatal, condal, distrital o de barrio una participación ciudadana en forma pasiva y activa, con antiguas raíces coloniales y revolucionarias.

Todas estas instituciones, a pesar de la dura crítica de ciertos estudiosos, aseguran una participación al ciudadano que no la pueden tener a nivel federal.⁶⁷

Las leyes, resoluciones, decretos, acuerdos, declaraciones, aprobación de referendos y plebiscitos requieren para su aprobación de la mitad más uno de los diputados presentes (la mayoría absoluta) de acuerdo con el artículo 141, inciso 1, de la Constitución, salvo los casos en que la Constitución exija otra clase de mayoría.⁶⁸

d. Participación del pueblo en la administración de justicia

La participación del pueblo en la administración de justicia se logra de varias maneras:

- a) En virtud de la selección de los jueces o magistrados por órganos representativos del pueblo: Congresos, asambleas populares, organizaciones de masas, etcétera.
- b) Por medio de elección directa.
- c) Mediante la crítica constructiva sobre la actuación de los jueces que el pueblo manifiesta por conducto de la prensa hablada y escrita (un aspecto del principio de publicidad). La publicidad le proporciona al proceso un importante contenido de democracia y seguridad. Para comprender con claridad y belleza lo expuesto basta referirse a la frase de Mirabeau: “no le temo a los jueces ni a los más abyectos ni a los más depravados ni a mis mismos

⁶⁶ Debemos reconocer que en la Constitución de Nicaragua de 1893 se estableció la elección popular directa y secreta de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, jueces locales y de agricultura.

⁶⁷ Zimmerman, Joseph H., *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa, 1992.

⁶⁸ Por reformas de la Ley Electoral se suprimió la exigencia de la mayoría especial del 60% para que la Asamblea Legislativa autorizara un plebiscito o referendo.

enemigos, si es que su justicia deben hacerla en presencia del pueblo”.

- d) Nombrando jueces legos que aseguren la representación en los órganos judiciales de las capas sociales menos favorecidas. La participación popular en la administración de justicia es de vieja data. Se presenta tanto en los países capitalistas como en los socialistas.⁶⁹

El artículo 166 de la Constitución establece que será determinada por las leyes la participación popular en la organización y funcionamiento de la administración de justicia. Se aprobó, sancionó y publicó la Ley Orgánica del Poder Judicial y no se reguló la participación popular, por lo que se violó por omisión el artículo 166 citado.

En los países capitalistas tiene su principal manifestación en los nombramientos de legos para el jurado, en la selección que hacen los Congresos y en las elecciones populares directas.⁷⁰

En el Estado liberal la administración de justicia se ejerce por medio de un poder independiente, denominado Poder Judicial, por aplicación de la teoría de la división de poderes cuya paternidad corresponde a Montesquieu, quien la expuso en su célebre obra *El espíritu de las leyes*, publicada en 1748.

El Tribunal de Jurados funciona sobre la base de la separación de los hechos y del derecho. Al jurado le corresponde conocer y determinar los hechos y emitir su veredicto de inocencia o culpabilidad. Al juez le corresponde aplicar las normas jurídicas a los hechos determinados por el jurado. Son órganos diferentes que colaboran en la decisión del caso: el jurado conoce de los hechos y los jueces conocen del derecho y lo aplican. El Tribunal de Jurados puede funcionar tanto en materia civil (aunque en esta materia es poco acogido por la legislación y la doctrina) como en materia penal. En nuestro país se utiliza el jurado solamente en lo penal, aunque con algunas restricciones, pero opera bajo fuertes críticas. En materia civil la institución del jurado está en desuso.

⁶⁹ El artículo 127 de la Constitución cubana establece la forma colegiada de los órganos judiciales y la participación combinada de jueces legos y profesionales.

⁷⁰ En Suecia participan legos en la administración de justicia, en todas las instancias, aun en los tribunales superiores. Son nombrados por los consejos municipales (“Modelos procesales para la justicia revolucionaria, ponencia del Ministerio de Justicia, *Memorias del Seminario Jurídico Silvio Mayorga*, Managua, mayo de 1981, p. 504).

El jurado tiene gran arraigo en nuestro constitucionalismo. Data de la Constitución Federal de 1824⁷¹ y lo consagran las Constituciones de 1893,⁷² 1905,⁷³ 1911,⁷⁴ 1939,⁷⁵ 1948,⁷⁶ 1950,⁷⁷ 1974,⁷⁸ y la de 1987, por la reforma de 1995.⁷⁹

Una variante de participación popular que ha tenido buena aceptación en Europa es el Tribunal de Escabinos, el cual está constituido por jueces legos y profesionales que conocen tanto de los hechos como del derecho.

e. El cabildo abierto

Es un mecanismo que se ha usado en la América hispánica. Durante la dominación colonial estos cabildos eran reuniones o asambleas de los vecinos del municipio o ciudad para discutir y decidir sobre asuntos de interés de la comunidad. No fueron frecuentes, porque se delegaba a algunas personas para que velaran por el cumplimiento de las decisiones. Estos cabildos o consejos se transformaron en los cabildos, ayuntamientos, encargados de gobernar o administrar el municipio.

Los cabildos abiertos fueron numerosos durante la conquista, pero después mermaron hasta resurgir como instituciones revolucionarias. En Centroamérica, como en otros países de hispano América, se declara en cabildo abierto la independencia de España, como aconteció con Guatemala el 15 de septiembre de 1821.⁸⁰

71 Artículo 154.

72 Artículo 63.

73 Artículo 42.

74 Artículo 60.

75 Artículo 46.

76 Artículo 41.

77 Artículo 44.

78 Artículo 45.

79 Artículo 34, inciso 3.

80 Nuestra permanente confrontación y las frecuentes guerras civiles han sido aprovechadas por otros países para apropiarse de parte de nuestro territorio nacional. A la anexión de Nicoya a Costa Rica contribuyeron tres cabildos abiertos: el cabildo abierto celebrado el 7 de septiembre de 1838, en el cual Nicoya expresa su deseo de continuar unido a Costa Rica; cabildo abierto celebrado en la ciudad de Guanacaste, el 17 de octubre de 1847, en el que se manifiesta el deseo de pertenecer a Costa Rica; cabildo abierto celebrado el 12 de marzo de 1854, en el cual la municipalidad de Nicoya manifiesta su deseo de seguir perteneciendo a Costa Rica.

El artículo 36 de la Ley de Municipios destaca como mecanismo de participación de la ciudadanía el cabildo municipal y la participación en las sesiones de los consejos municipales, los que son públicos. Pero existen otros de acuerdo con dicha Ley y su reglamento: las asambleas de pobladores, los consejos populares municipales y los consejos institucionales.

Existen dos clases de cabildo: el ordinario y el extraordinario. Ambos cabildos municipales siempre son presididos por el alcalde y el Consejo Municipal. De lo deliberado y decidido se elaborará un acta.

Los cabildos ordinarios se celebrarán dos veces al año con carácter obligatorio para tratar sobre el presupuesto municipal y su ejecución, y para conocer del Plan de Desarrollo Municipal. Los convoca el alcalde, el Consejo Municipal o por la iniciativa de los pobladores cuya forma queda remitida al reglamento de la ley, pero el reglamento no expresa nada, por lo que no funciona actualmente.

Antes de la celebración de los cabildos ordinarios, el Consejo Municipal realizaba consultas con la población sobre el presupuesto y le concedía la facultad de consultar directamente la documentación presupuestaria en la Alcaldía.

Los cabildos extraordinarios serán convocados por el Consejo Municipal o a iniciativa de los ciudadanos en la forma que establezca el reglamento de la Ley, pero se dictó el reglamento y no se regula la iniciativa popular.

Se reunirán las veces que sean convocados para considerar, entre otros temas: los asuntos que los ciudadanos hayan solicitado sean tratados públicamente y los problemas y necesidades de la comunidad con el fin de adecuar la gestión municipal y la participación de la población en la solución de los mismos.

Los cabildos abiertos no pueden compararse con la democracia directa de la ciudad-Estado de los atenienses en el que el pueblo votaba y decidía directamente las cuestiones políticas fundamentales; en cambio en el cabildo abierto el ciudadano únicamente es informado y oído, pero resuelve el órgano local, quien puede o no tener en consideración la opinión del pueblo. El plebiscito y el referendo municipales son los mecanismos con los que el pueblo participa directamente en las decisiones locales. Pero en nuestro país no se ha reglamentado la iniciativa popular y no

existen el referendo y el plebiscito municipal. Por otra parte, se celebran con poca frecuencia.

La participación ciudadana y la celebración de cabildo se desarrollan muy lentamente por las razones siguientes: *a)* el centralismo del gobierno nacional, el cual decide sobre la necesidad de invertir en el municipio en un proyecto que a él le parezca prioritario sin consultar al pueblo; *b)* el crecimiento demográfico, que complica la celebración del cabildo y de otro tipo de participación; *c)* la escasez de recursos económicos, la falta de preparación para elaborar proyectos y cobrar los impuestos, y *d)* las polarizaciones de los partidos políticos que convierten en mítines políticos partidistas los cabildos, apartándose del análisis y solución de los intereses comunales.⁸¹

⁸¹ *Cfr.* Córdova Macías, Ricardo y Ortega Hegg, Manuel, *Centroamérica. Gobierno local y participación ciudadana*, Nicaragua, Salvador, 1996.