



**JUNTA DIRECTIVA
1993-1995**

Presidente

Ricardo Combellas

Primer Vicepresidente

José Enrique Molina

Segunda Vicepresidente

Marie Picard de Orsini

Secretario de Coordinación

Carlos Ayala Corao

Secretaria de Actas

Miriam Kornblith

Tesorero

Julio César Fernández

Vocales

Pedro Bracho

Manuel Cardozo

Rutilio Mendoza

Juan Pachas Lituma

Simón Rosales

Francis Rodríguez

Juan De Stefano

Argenis Urdaneta

Miembros Honorarios

Rafael Caldera

Luis Beltrán Prieto Figueroa (+)

Miembro Asociado

Francisco Fernández Segado

Presidentes Honorarios

Humberto José La Roche

José Guillermo Andueza

Alfonso Rivas Quintero

**IV Congreso Venezolano de
Derecho Constitucional**

NI: 2593

2/11/10
C-731



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano

VOLUMEN I



Caracas, 1996

CIEDLA
Centro de Investigaciones de Estudios sobre Derecho Latinoamericano

Constituciones Políticas de América Latina. Ed. Fundación Friedrich Neumann. Bogotá. 1995.

Cruz Villalón, Pedro. *El Referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional*. Ed. Revista de Estudios Políticos. N°13. Madrid. 1987.

Durán Abarca, Washington. *Plebiscito de nuevo tipo y Constituyente*. Ed. UNMSM. Lima. 1978.

García Belaúnde, Domingo. *Una democracia en transición*. Ed. Okura. Lima. 1986.

Gemma, Gladio. «Referéndum». En *Diccionario de Política*; Bobbio Norberto, Matteucci. Ed. Siglo XXI. Madrid. 1985.

Lijphart, Arant. *Democracia en las sociedades plurales*. Ed. Prisma. México. 1988.

Miró Quesada Rada, Francisco. *Democracia directa y Derecho Constitucional*. Ed. Artes y Ciencias/ CONCYTEC. Lima. 1990.

Miró Quesada Rada, Francisco. «Génesis, formas y universalización de la democracia». En *Sociedad, Partidos y Estado en el Perú*. Ed. Universidad de Lima. Lima. 1995.

Pasara, Luis. Parodi, Jorge. *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Ed. CEDYS. Lima. 1988.

Punset, Ramón. *Iniciativa popular y regional*. Ed. Revista de Estudios Políticos. N°22. Madrid. 1981.

Rubio, Marcial. Bernal, Enrique. *Constitución y sociedad política*. Ed. Mesa Redonda. Lima. 1988.

Saavedra Lamas, Carlos. Los plebiscitos a través de los tiempos. Ed. Revista *El Foro*. Lima. 1941.

Scurrah, Martin. Podestá, Bruno. *Experiencias autogestionarias en América Latina*. Ed. Gredes. Lima. 1986.

Zimmerman, Joseph. *State and Local Government*. Ed. Barnes and Noble Books. New York. 1978.

Participación y referéndum: política y derecho comparados en los casos de Venezuela, Colombia, España e Italia¹

Humberto Njaim

Investigador. Ex-Director del Instituto de Estudios Políticos
de la Universidad Central de Venezuela (UCV)

SUMARIO

INTRODUCCION: EL PROYECTO VENEZOLANO DE REFORMA GENERAL DE LA CONSTITUCION COMO BASE DE LA TAREA COMPARATIVA

1. EL CASO COLOMBIANO

2. EL CASO ESPAÑOL

3. EL CASO ITALIANO

CONCLUSIONES

INTRODUCCION: EL PROYECTO VENEZOLANO DE REFORMA GENERAL DE LA CONSTITUCION COMO BASE DE LA TAREA COMPARATIVA

Una de las características de la discusión en Venezuela sobre la democracia participativa y el referéndum, ha sido un acentuado provincialismo, puesto que no se ha tenido suficientemente en cuenta el aporte de la política y el derecho comparados. Sin embargo, tal aporte es fundamental para descubrir y anticipar problemas que una concentración exclusiva en el derecho nacional puede ocultar. En el caso del tema de la participación es todavía más necesario abarcar un espectro de la mayor amplitud posible de ordenamientos de otras latitudes pues se tra-

¹ Esta comunicación adapta y actualiza a los fines del IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, la parte final de un trabajo mucho más amplio elaborado por encargo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

ta, nada menos, que de cambiar supuestos democráticos consagrados desde hace varios siglos. Para contribuir a llenar la laguna presentamos en este trabajo tres casos que ofrecen la ventaja de referirse a órdenes constitucionales y realidades que, muy probablemente, son los que mayor y más directamente han influido sobre el Proyecto de Reforma General de la Constitución (al cual de ahora en adelante nencionaremos como PRGC) elaborado en Venezuela. Nos referimos a Colombia, España e Italia. De la exposición que dedicaremos a cada uno de estos casos se comprenderá el porqué de la anterior afirmación.

Contenido participacionista del PRGC

El mencionado Proyecto de Reforma General de la Constitución, que fue concluido en el año 1992 por una Comisión Bicameral de Reforma de la Constitución, modifica el artículo 3 de la Ley Fundamental de 1961, estableciendo que el gobierno de la República a más de representativo será también participativo.

Lo que hay que entender por participativo es claro, si tenemos en cuenta que, al mismo tiempo, se cambia el artículo 4 al agregarle que la soberanía popular se

«ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en las leyes».

y al, significativamente, calificar de indirecto el ejercicio de la soberanía por los órganos del poder público elegidos mediante el sufragio.

Por otra parte, en la Exposición de motivos del PRGC se dice que el principio de que la democracia venezolana es participativa se realiza especialmente a través de la figura del referéndum. No menciona, sin embargo, la mayor importancia que el mismo PRGC concede a la iniciativa ciudadana al obligar a tramitarla dentro del período de sesiones en la cual fue introducida (reforma al ordinal 5° del artículo 165 de la Constitución), ni tampoco otras innovaciones que también podrían considerarse refuerzos a la participación. Tales omisiones quizás resulten lógicas puesto que se trata de novedades, aunque importantes, de menor alcance que la del referéndum. Y, por otra parte, desde un punto de vista

puramente cuantitativo, el referéndum es una de las tres reformas que requieren la introducción de secciones nuevas en la Constitución.²

1. EL CASO COLOMBIANO

Influencia sobre el PRGC

Es indudable que el ejemplo colombiano tuvo una decisiva repercusión sobre el PRGC. La nueva Constitución de ese país fue dictada en 1991. El Presidente de la Comisión Bicameral, Dr. Rafael Caldera, lo había seguido con característica acuciosidad y le dedicó una de sus columnas regulares en *El Universal* (Caldera, 1991). En ese artículo ya dejaba traslucir una cierta desconfianza contra la fórmula de Asamblea Constituyente para lograr cambios constitucionales³ pero si hubo desconfianza respecto de la Constituyente en cuanto al referéndum, es comprobable, en cambio, el impacto colombiano en la reforma venezolana. Una vez señalado lo anterior podemos pasar a examinar el contenido tanto de la Constitución neogranadina como de la ley 134 del 31 de mayo de 1994 que la ejecuta y por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Lo participativo y lo representativo en la Constitución colombiana

En cuanto a la Ley Fundamental llama de entrada la atención que tanto en el Preámbulo como en el artículo 1 no se combinan explícitamente el atributo de lo representativo con el de lo participativo. Así:

Preámbulo: Se decreta, sanciona y promulga la Constitución Política colombiana entre otras cosas dentro de un «...marco jurídico, democrático y participativo...».

Artículo 1: Proclama que «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada... democrática, participativa...».

² «Se agrega un nuevo capítulo que será el II. Del Referéndum, en el Título IV, «Del Poder Público...»». Las otras dos son el Defensor de los Derechos Humanos y la Asamblea Constituyente.

³ En forma ya explícitamente polémica, Caldera (1993).

El concepto de participación parece, pues, abarcar lo que entre nosotros se discrimina como lo representativo y lo estrictamente participativo sin considerar que haya diferencia, ni menos contradicción, entre ambos. Es cierto que en el artículo 3 (semejante al 4 del PRGC) se establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo quien la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, obsérvese sin embargo, que no se califica a una u otra como participativa o representativa respectivamente. El artículo 103 confirma este evitar crear una contraposición entre ambas formas de democracia al expresar que «son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto (énfasis nuestro), el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato».

La decisión popular en todos los casos es obligatoria. La constitución no define en qué consisten salvo en el caso de la consulta popular, de manera que es necesario recurrir a la ley para conocerlos. Es tan notable este instrumento legal que vamos a tener que explayarnos en su análisis. En cuanto al referéndum propiamente dicho presentamos a continuación un Cuadro a dos columnas donde comparamos el ordenamiento colombiano con el PRGC.

CUADRO UNICO
COMPARACIÓN SOBRE REFERÉNDUM ENTRE COLOMBIA
Y VENEZUELA

COLOMBIA (Constitución y Ley)	VENEZUELA (PRGC)
<p>Consulta popular sobre decisiones de trascendencia nacional</p> <p>El art. 8 de la ley especifica como objeto de consulta popular un asunto de trascendencia nacional, departamental, etc. Iniciativa: Presidente de la República con firma de todos los ministros previo concepto favorable del Senado. Mayoría para la decisión: La mitad más uno de los sufragios válidos sobre un quórum del tercio de electores (Ley, art. 55).</p>	<p>Referéndum sobre decisiones de especial trascendencia (Se le llama referéndum consultivo en la doctrina)</p> <p>Realizable también a nivel estatal y municipal.</p> <p>Presidente de la República en Consejo de Ministros; mayoría de los miembros de una Cámara o al menos el 5% de los electores. Mayoría absoluta de los votantes.</p>

COLOMBIA (Constitución y Ley)	VENEZUELA (PRGC)
<p>Excepciones: Modificaciones a la Constitución Política (Ley, art. 50). Proyectos de articulado o convocatoria a una Asamblea Constituyente (Ley, art. 52).</p> <p>Referendo Se refiere a que el pueblo apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente (Ley, art. 3) La aprobación puede versar sobre asuntos que sean negados por la Corporación respectiva, abarca incluso las iniciativas populares rechazadas (Ley, art. 32). Iniciativa: Tanto para la aprobación como para la derogación al menos el 10% del censo actual de la circunscripción respectiva.</p> <p>Mayoría: la mitad más uno de un quórum de la cuarta parte de los electores (Ley, art. 45). La derogatoria puede ser total o parcial.</p> <p>y comprende también los decretos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias (Ley, art. 35).</p> <p>Excepciones a la abrogación: Leyes aprobatorias de tratados internacionales, ley de presupuesto, leyes fiscales y tributarias (Constitución, art. 170).</p> <p>Otros: La Corte Constitucional, o la jurisdicción contencioso administrativa en los casos a nivel subnacional, debe decidir con anterioridad al pronunciamiento popular sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo (o a una Asamblea Constituyente) pero sólo por vicios de procedimiento en su formación (Constitución, art. 241; ley, art. 44).</p> <p>Plebiscito Apoyo o rechazo del pueblo a una determinada decisión del Ejecutivo (Ley, art. 7; el art. 77 <i>ejusdem</i> especifica que se trata de políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso). Iniciativa: El Presidente de la República con la firma de todos los ministros y la aprobación de las dos cámaras (Ley, art. 78).</p>	<p>Referéndum sobre proyectos de ley aprobados por el Congreso (Referéndums aprobatorio y derogatorio).</p> <p>Sólo la mayoría de los miembros de una Cámara para el referéndum aprobatorio. El 5% de los electores o el Presidente de la República en Consejo de Ministros para el abrogatorio. Mayoría absoluta de los votos. Para el abrogatorio mayoría absoluta de electores inscritos. Igual.</p> <p>Igual.</p> <p>Leyes de presupuesto, que establezcan o modifiquen impuestos, que aprueben tratados, las de crédito público y las de amnistía.</p> <p>Ver supra Referéndum sobre decisiones de especial trascendencia. En el PRGC no se hace esta distinción colombiana.</p>

COLOMBIA (Constitución y Ley)	VENEZUELA (PRGC)
<p>Mayoría para la decisión: mayoría del censo electoral (Ley, art. 80).</p> <p>Excepciones: No sometibles el ejercicio de los poderes correspondientes al estado de excepción (Ley, art. 77), ni la duración del período constitucional ni modificaciones constitucionales.</p> <p>Referendo sobre tratados internacionales, etc.: No está consagrado explícitamente, es de suponer que es abarcado por el plebiscito dada la definición supra.</p> <p>Revocatoria del mandato La Constitución no lo hace pero la ley lo restringe a gobernadores y alcaldes (art. 7). Iniciativa: Un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario y que hayan participado en la votación cuando se eligió al funcionario correspondiente (Ley, art. 64). Oportunidad: Transcurso de un año contado a partir de la toma de posesión. Mayoría para la revocación: Sólo pueden sufragar quienes hayan participado en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde. La revocatoria se produce por una mayoría del 60% del quórum anterior siempre que la cifra correspondiente a este % no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió al mandatario (Ley, art. 69).</p> <p>Referendo para Asamblea Constituyente Iniciativa: Ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara para que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente (Constitución, art. 376). Mayoría para la convocatoria: tercera parte cuando menos del censo electoral.</p>	<p>Referéndum sobre tratados, convenios o acuerdos internacionales antes de su ratificación Iniciativa: Presidente de la República en Consejo de Ministros; acuerdo del Congreso para mayoría miembros /Cámara; 5% electores inscritos.</p> <p>Referéndum para evaluar gestión (revocatorio) Todas las magistraturas electas. Al menos el 15% de los electores inscritos en el registro electoral nacional o correspondiente estatal o municipal.</p> <p>Transcurrida más de 1/3 parte del período. Más del 50% del registro electoral.</p> <p>Referéndum para Asamblea Constituyente 5% de electores inscritos puede solicitarla.</p> <p>Mayoría absoluta de los votantes.</p> <p>Referéndum para Constitución aprobada por Asamblea Constituyente Mayoría absoluta de por lo menos la mitad más uno de los electores inscritos.</p>

COLOMBIA (Constitución y Ley)	VENEZUELA (PRGC)
<p>Referendo para reforma constitucional Iniciativa: del Gobierno; de diez miembros del Congreso; del 20% de concejales o diputados; del 5% del censo electoral (Constitución, art. 375).</p> <p>Las reformas aprobadas por el Congreso que afecten a los derechos fundamentales, a los procedimientos de participación popular o al Congreso deben ser sometidas necesariamente a referendo. Las otras en caso de solicitarlo el 5% del censo electoral.</p> <p>Mayoría: Si se trata de una reforma necesariamente sometible a referéndum se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes sobre un quórum de al menos la 1/4 parte del censo electoral (Constitución, art. 377). En caso de referendo optativo más de la mitad de los sufragantes sobre un quórum de más de la cuarta parte del electorado (Const., art. 378).</p> <p>Los electores pueden escoger libremente en el temario que votan positiva o negativamente (art. 378).</p>	<p>Referéndum para reforma constitucional 2% de electores inscritos o 1/3 de miembros de las Asambleas Legislativas o 1/3 de las Asambleas Legislativas de los Estados.</p> <p>Es de suponer que se aplica el artículo general según el cual el referéndum, salvo el abrogatorio, se decide por la mayoría absoluta de los votos.</p> <p>Sólo si lo pide 1/3 de una de las Cámaras o no menos del 2% de los sufragantes.</p>

Al comparar el sistema colombiano y el propuesto en el PRGC llama la atención, por de pronto, la cuestión terminológica. En tal sentido, parece más pertinente la vía colombiana de hacer corresponder distintas palabras con figuras distinguibles de un mismo género, en lugar de emplear el mismo apelativo *-referéndum-* para todos los casos particulares, como se hace en el aludido PRGC. Entre otras cosas, no se desperdicia así un término como «plebiscito» que constantemente tiene un efecto perturbador en las discusiones sobre el tema por su equivocidad que se elimina asignándosele como significado un instituto específico y, de tal manera, se vuelve útil.

Amplitud y restricciones en la normativa participacionista colombiana

Por otra parte, hay que destacar que la combinación entre Constitución y ley del modelo colombiano crea un diseño participativo que,

en bastantes aspectos, es más avanzado que el del PRGC aunque, en otros, más restringido. Es así que en el hermano país se le da un notable desarrollo a otras vías de participación diferentes al referéndum, como son la iniciativa legislativa popular, por una parte, y la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales..., por la otra, para constituir mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (art. 103 aparte único de la Constitución). Además, el instrumento legal colombiano al ser un desarrollo del art. 103 citado incluye también la regulación del cabildo abierto, asunto en cuyo tratamiento no nos detendremos en lo que sigue.

La iniciativa popular y otras formas de participación

En el PRGC, como ya aludimos, se obliga a la discusión de iniciativas legislativas populares durante el período en que se presentan. En la ley colombiana se va más allá al establecer un conjunto de medidas para «garantizar la eficacia de la participación ciudadana» (art. 31). De tal manera, que las iniciativas mencionadas deben ser tramitadas por procedimientos de urgencia (numeral 1 del mismo artículo). Estas tienen un vocero que ha de ser convocado a todas las sesiones en que se discuta el proyecto y ser oído en todas las etapas del procedimiento (numeral 2); y en caso de que la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa tal vocero podrá apelar a la plenaria (numeral 2). Por otra parte, si la iniciativa es finalmente rechazada todavía se puede solicitar someterla a referendo aprobatorio (art. 5 de la ley). En contrapartida, se determinan una serie de excepciones sobre las cuales no cabe iniciativa legislativa de los electores. Ellas son las que corresponden con carácter de exclusividad al gobierno nacional o al correspondiente de nivel territorial más restringido. Así lo referente a plan nacional de desarrollo e inversiones públicas, a funciones de inspección y vigilancia señaladas al Ejecutivo, a contratos, empréstitos y enajenación de bienes nacionales, rentas nacionales y gastos de la administración, Banco de la República, crédito público, comercio exterior, régimen de cambio y régimen salarial y prestaciones sociales de los servidores públicos (art. 154 en relación con el art. 150, ambos de la Constitución).

La referencia a las anteriores regulaciones no pretende, sin embargo, ser desfavorable al PRGC puesto que en la Constitución neogranadina, nivel adecuado de comparación, la figura de la iniciativa legislativa sólo está enunciada y de la misma manera quizás una ley venezolana podría desarrollar disposiciones tan avanzadas como las descritas.

Por lo que se refiere a la participación democrática de las organizaciones civiles (Título XI de la ley), anotaremos que el asunto se remite a una ley especial y tiene un fuerte ingrediente de vigilancia y control más que de asesoría o consulta. Ello se desprende del art. 270 de la Ley Fundamental y de la institución de las veedurías ciudadanas consagradas en el artículo 100 de la ley y cuya función es la de vigilar la gestión pública y la prestación de los servicios públicos.

Otros aspectos: oportunidad electoral, iniciativa...

Una vez completado el panorama de los institutos de participación (menos el cabildo abierto) pautados en la ley colombiana, informaremos sobre otros aspectos complementarios. En primer lugar, anotemos cómo se tiene buen cuidado de establecer que las votaciones referendarias no deben coincidir con ningún otro acto electoral. Se dispone esto explícitamente para el llamado referendo y, además, que no podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha (art. 39, aparte único de la ley). Lo mismo rige a las consultas para convocar Asamblea Constituyente y para la elección de sus delegatarios (art. 63, aparte único de la ley). Sin embargo, en lo relativo a las otras consultas —plebiscito, consulta popular, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato— no se formula limitación en cuanto a su oportunidad electoral.

Por lo que atañe, específicamente, a cada tipo de consulta, notamos significativas diferencias con el PRGC. A la mano del Cuadro el lector podrá sacar sus propias conclusiones. Llamaremos la atención, sin embargo, que en la iniciativa para los referéndums el modelo colombiano es menos generoso que el venezolano. Obsérvese, en efecto, que la consulta popular y el plebiscito sólo son movilizables por decisión del Presidente, que debe contar con la aprobación del Congreso. En cambio, el referendo (es decir, tanto nuestro referéndum aprobatorio como el de-

rogatorio) es sólo de iniciativa popular, no pudiendo ser de iniciativa de las Cámaras o del Presidente de la República.

Control de constitucionalidad y paralelismo unilateral de forma

Por otro lado, nos parece un mérito de la solución colombiana el necesario control de constitucionalidad de la convocatoria a referendos y a decisión sobre convocatoria para Asamblea Constituyente. Sobre esta última nótese, también, que la iniciativa para su convocatoria está mucho más restringida en Colombia que en el PRGC.

Otra característica interesante de la ley comentada es que, por contrario *sensu*, se le da una respuesta clara al problema de lo que se ha llamado «paralelismo unilateral de forma»⁴ (Duhamel, 1992), al disponer en el artículo 46 que las normas derogadas o aprobadas pueden ser objeto de decisión de la respectiva corporación si ésta lo resuelve por mayoría absoluta, dentro de los dos años siguientes. La solución es dudosa pero revela conciencia del problema.

Revocatoria del mandato

En la revocatoria del mandato hallamos la limitación, no contemplada constitucionalmente, a gobernadores y alcaldes. Hemos oído⁵ que tal restricción se basa en que el artículo 259 de la Ley Fundamental de Colombia sólo a los mencionados magistrados les impone por mandato el programa que presentaron al inscribirse como candidatos. Sin embargo, la solución adoptada en cuanto a los quórum de iniciativa y votación de manera de vincularla a quienes haya elegido al posible revocado, nos parece interesante y, por otra parte, realizable pues no cae en el vicio de establecer números tan elevados que prácticamente hagan nugatoria la institución. Por otra parte, los artículos 304 y 314, aparte

⁴ Consistente en que si una norma producida por el procedimiento legislativo ordinario puede ser derogada por referéndum, en cambio un referéndum no podría ser derogado por legislación.

⁵ Al jurista neogranadino Horacio Nieves en un evento organizado por la COPRE, el 8/12/94.

primero de la Constitución, establecen que el Presidente podrá suspender o destituir, en los casos taxativamente establecidos por ley, a gobernadores y alcaldes. Estos últimos, a su vez, pueden serlo por los gobernadores.

El ordenamiento colombiano causa una impresión muy fuerte. Si cabe emplear la expresión parece como si los colombianos fueran los líderes en el mundo en materia de participación, puesto que en Venezuela nos mantenemos aún en el nivel de las propuestas. Se presenta con el modelo descrito, en los tiempos venideros, un apasionante campo de observación política, sobre el funcionamiento efectivo de un sistema tan ambicioso.

Experiencia política

En las cuestiones de derecho constitucional y menos en éstas de tanto calibre por referirse a la concepción de democracia, cabe prescindir de la experiencia política porque ésta es la que da la medida de cómo funcionan realmente las instituciones diseñadas y no una argumentación puramente jurídica.

La Constitución colombiana fue dictada en un ambiente de gran entusiasmo "participativo" si así se lo quiere calificar. Pronto, sin embargo, ese entusiasmo se disipó. Resulta, significativo de ello que la ley de participación ciudadana de 1994 ni siquiera haya sido publicada en la prensa (Cepeda Ulloa, 1996). Las dificultades de aplicación de una normativa tan ambiciosa pronto se revelarían en la práctica. Como prueba de tal podemos alegar dos casos, el segundo de los cuales es el más dramático y que mayores reflexiones y conclusiones suscita.

El primero de estos asuntos se refiere a que el 2 de noviembre de 1994 la prensa informaba que el gobierno colombiano cancelaba un referéndum (consulta popular) para prohibir los consumos mínimos de estupefacientes (El Nacional: A/6), que contaba con el respaldo de más de un millón de firmas. La posibilidad de esta consulta había suscitado la protesta de la Corte Constitucional por ir, según el tribunal, directamente en contra de su decisión de autorizar pequeños consumos personales de 20 gramos, con base en el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Alegó la Corte que el mecanismo vulneraba el orden jurídico de

la nación y, en ese orden de ideas, el magistrado Jorge Arango Mejía declaró: «La decisión del gobierno nacional merece el reconocimiento de todos los colombianos porque fortalece el respeto al orden jurídico y, concretamente, a la independencia del poder judicial».

El Ejecutivo alegó para la cancelación que, después de la sentencia de la Corte del 5 de mayo de 1994, no se había producido un aumento significativo en los consumos de alucinógenos y que pensaba enviar una legislación para prohibir los consumos de dosis mínimas en aquellos sitios donde pudieran constituir un agravio para la niñez o, en general, el orden social. Otra de las consideraciones fue la fatiga electoral al haberse ya realizado cuatro elecciones⁶ y el enorme costo de cada convocatoria, calculándose el del plebiscito cancelado en unos veinte mil millones de pesos.

Pero si ya el caso referido ilustra algunas de las dificultades que suscitan los referéndums, mucho más, por sus circunstancias extremas y críticas, lo hace el segundo. El 22 de enero de 1996 se desata una tormenta política en Colombia cuando el ex ministro de defensa y ex director de campaña electoral del presidente Ernesto Samper Pizano declara desde la cárcel que Samper conoció y aprobó la financiación de la última fase de su campaña por el narcotráfico. Lo que nos interesa de este incidente es la discusión sobre el referéndum suscitada a raíz de que el asediado mandatario propuso una consulta popular como vía para salir de la crisis. La propuesta provocó un rechazo general tanto por razones jurídicas como políticas. Tanto las unas como las otras son de interés y trascendencia general para el tema discutido en este trabajo.

En cuanto a las jurídicas se resumían, en definitiva, en la inconstitucionalidad de recurrir a las figuras de la consulta popular y el plebiscito para decidir sobre la permanencia o salida del presidente, pues esto implicaría reformar la Constitución. Ahora bien, si se revisa el Cuadro presentado anteriormente se observará que ambos institutos están vedados para las modificaciones constitucionales. Específicamente la duración del período constitucional está expresamente excluida del ámbito

⁶ Parlamentarias del 13 de marzo de 1994; dos vueltas para elección presidencial en mayo y junio, respectivamente; y, por último, para autoridades locales en octubre.

del plebiscito. Si el lector echa una nueva mirada al Cuadro anteriormente presentado notará que en lo relativo al plebiscito está excluida de su ámbito la duración del período constitucional. Es indudable, en todo caso, que ambas formas parecen adaptarse mal al objetivo de la permanencia o salida de un presidente. Lo apropiado hubiera sido el referéndum revocatorio pero ya vimos que éste no se aplica a la presidencia. Por otra parte, el recurrir a ellos se consideraba una vía ilegítima para eludir el proceso político-judicial contra Samper o para reanudarlos.

Más allá de las razones jurídicas era evidente, así, que ni el ambiente político en el país ni la actitud de la clase política eran favorables al empleo de los recursos referendario-consultativos. Pronto se abrieron paso una serie de argumentos políticos que apuntaban a la exacerbación de pasiones y la radicalización que acarrearía la consulta. Se señalaba, además, que ésta requeriría un tiempo demasiado largo (tres meses) para una crisis tan virulenta y que podría ser manipulable por el Ejecutivo. No dejaron de plantearse también los consabidos argumentos sobre el costo de una consulta semejante.⁷

2. EL CASO ESPAÑOL

Disposiciones constitucionales

La Constitución española dispone en su artículo 9.2. «que corresponde a los poderes públicos...facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Posteriormente en el artículo 23.1 dice que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Además, norma varias formas de participación directa de los ciudadanos y grupos tales como la participación en la Administración (art. 105), a través de la audiencia de los ciudadanos directamente o por intermedio de las organizaciones reconocidas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que los afecten; en la Justicia mediante la acción popular y la institución del jurado, en la gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos (art. 27.5), etc. Todo ello, desde

⁷ Lo descrito corresponde a la situación para finales de enero de 1996.

un punto de vista participacionista, podría considerarse un prometedor arranque. Sin embargo, el espíritu dentro del cual se aplican estas normas nos lo revela la Ley Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, instrumento legislativo sobre el cual volveremos luego, que está permeado por una orientación restrictiva y de cierta desconfianza frente a la democracia semidirecta.

Tipos de referéndums

Lo anterior no quiere decir que se desconozca el referéndum, puesto que está consagrado en el art. 92 que lo clasifica en:

- (i) Consultivo, para decisiones políticas de especial trascendencia.
- (ii) Autonómico, de ratificación de la iniciativa autonómica para una región (art. 151.1) o de ratificación de un proyecto de Estatuto de Autonomía (arts. 151.2, 3º y 5º).
- (iii) Constitucional: para ratificación total de la Constitución, o facultativo para ratificación de la reforma parcial (art. 167.3).

El consultivo lo es realmente, pues nada se establece sobre su obligatoriedad ni en la Constitución ni en la ley orgánica respectiva. Es convocado por el Rey mediante propuesta del Presidente del Gobierno previamente autorizado por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. El otro gran medio de participación política es la iniciativa popular (art. 87.3) que requiere no menos de 500.000 firmas acreditadas y de la cual quedan excluidas materias propias de ley orgánica, tributarias y de carácter internacional y, finalmente, lo referido a la prerrogativa de gracia.⁸

Leyes orgánicas, especialmente la de iniciativa legislativa popular

Entremos ahora a las leyes orgánicas reglamentadoras de las dos mencionadas materias. La primera es la 2/1980 de 18 de enero sobre

⁸ Sirva para ilustrar la última restricción que no sería posible en España un movimiento, como el que se dio entre nosotros después del 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992, para promover por iniciativa popular una ley de amnistía a los fallidos golpistas.

regulación de las distintas modalidades de referéndum. Determina esta legislación, en su artículo 2.1, que la autorización para consultas electorales es competencia exclusiva del Estado. Se comprende que quiera decirse con ello al tener en cuenta la **disposición adicional** de la ley, por la que se dispone que las consultas populares relativas a asuntos municipales se registrarán de acuerdo con la legislación del susodicho nivel «y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización». Entendemos que esta norma está dirigida contra referéndums «espontáneos» y no que la autorización sólo puede provenir de la instancia estatal nacional. Otro aspecto notable que observamos, a continuación, es que los referéndums, salvo los constitucionales, no deben coincidir dentro de un determinado lapso con la celebración de elecciones parlamentarias o locales, generales o de otro referéndum. En cuanto al consultivo, ya escribimos sobre la autorización previa que requiere del Congreso de Diputados. Finalmente acotaremos el desarrollo, peculiar a la realidad política hispano-ibérica, del referéndum autonómico y que la regulación de la promoción y propaganda del referéndum está mucho menos elaborada que en la respectiva ley colombiana.

La ley orgánica 3/1984 de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, tiene un Preámbulo, ya referido, que no tiene desperdicio. En él se declara paladinamente que el régimen político español como monarquía parlamentaria es una democracia representativa en la cual la participación popular en el Gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente (énfasis nuestro), por tanto, a través de la elección de representantes populares en los órganos de gobierno. Esta glosa podría causar la impresión de un brusco tascar el freno al impulso participativo de no tenerse en cuenta la orientación de predominio de lo representativo que la interpretación predominante le atribuye a la Constitución española de 1978. Continuemos, sin embargo, con el texto en el cual se asevera que dicho básico encauzamiento no es óbice para que, siguiendo la tendencia de los más modernos Estados democráticos la Constitución se proponga intensificar la participación de los ciudadanos en la vida pública. Se refiere, entonces, a las vías abiertas por el artículo 9.2. y dice, a continuación, que la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa se inscribe en la misma línea. Apunta, sin embargo, que las enseñanzas históricas demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o,

incluso, para intentar legitimar con supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría. Este razonamiento fundamenta que, respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e **instrumentos fundamentales de la participación política** (énfasis nuestro)... queden excluidas de la iniciativa popular no sólo las materias que ya hemos mencionado sino, también, aquellas otras cuya iniciativa reguladora reserva la norma fundamental a órganos concretos del Estado.

Pero, además, la Comisión Promotora de la iniciativa debe someter un texto articulado dotado de unidad sustantiva a la Mesa del Congreso; y el artículo 5 regula minuciosamente las causas de inadmisión entre las cuales se encuentra en el literal d una bastante limitadora consistente en no haber ya en el Parlamento un proyecto o proposición que verse sobre el mismo objeto. Bastante limitadora, decimos, ya que tales proyectos o proposición podrían ser de sentido muy diferente o hasta contradictorio con el que eventualmente surgiera por iniciativa popular.

La decisión de la Mesa es susceptible de amparo ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, sorteados todos los obstáculos, el asunto queda librado a la tramitación parlamentaria sin plazos ni obligatoriedades que garanticen, a ese nivel, alguna seria consideración del asunto; sólo se pauta que la disolución en la Cámara donde se encuentre el proyecto no hace que éste decaiga.

Orientación del sistema español y experiencia política

Desde el punto de vista del funcionamiento político real, el régimen español es una democracia en la que todavía no aflora arrolladoramente la mala conciencia sobre el problema de la representación. Los institutos de democracia participativa allí consagrados se insertan dentro de ese marco y contribuyen más bien al refuerzo de la democracia representativa. Los referéndums autonómicos para las regiones históricas fueron constitucionalmente concebidos como una pieza clave para la estabilidad del sistema, en un país donde el poco diestro tratamiento de la cuestión regional podía llevar a pique al experimento democrático instalado después de trágicas vicisitudes de guerra civil y

prolongada dictadura.⁹ La sorpresa la constituyeron las peticiones de la región andaluza que, sin embargo, fueron dirigidas exitosamente por los partidos. Rourke y otros (1992: 137) nos proporcionan una impresionante confirmación de hipótesis que apuntan a la necesaria interrelación y articulación entre lo representativo y lo participativo, so pena de que al no ocurrir así se produzcan graves trastornos de gobernabilidad¹⁰. En efecto, al describir la situación posterior a estos referéndums nos dicen que el manejo de la cuestión autonómica se ha llevado a cabo a través de continuas e incesantes negociaciones entre el gobierno central y coaliciones de políticos de cada región con un papel cada vez mayor del Tribunal Constitucional en la resolución de las diferencias.

En cuanto al referéndum consultivo, hasta ahora el único caso de su práctica efectiva ha sido la consulta sobre la continuación de la afiliación de España al Tratado de la Organización del Atlántico Norte que, según los mismos Rourke y otros (1992: 79), constituyó más un producto de la manipulación partidista que un compromiso en la ampliación de la democracia directa. Se celebró el 12 de marzo de 1986 y fue el primero realizado por uno de los dieciséis miembros de la Alianza. La participación fue de un 59,5% del electorado, inferior, por lo tanto, al de las elecciones en los diez años anteriores que había oscilado entre 62 y 72%. De los votantes, el 52,5% se pronunció a favor; el 39,8% en contra y hubo 7,65% de votos blancos y nulos. El acto fue convertido, prácticamente, en un voto de confianza popular en el Primer Ministro Socialista, Felipe González, cuyo partido, cuando era oposición, había tenido una línea abiertamente contraria a la afiliación a la OTAN. El asunto se planteó como una asociación de España a la Alianza Atlántica vinculada a la reducción de los 12.600 soldados estadounidenses estacionados en el país y una prohibición de armamentos nucleares. De esta manera se hacía digerible para el electorado del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y se dificultaba la vida a la oposición, que si votaba afirmativamente favorecía al gobierno pero que tampoco podía votar negativamente por ser partidaria de la asociación española al discutido tratado.

⁹ Estos referéndums tuvieron lugar así: octubre de 1979, País Vasco y Cataluña; diciembre de 1980, Galicia; febrero de 1980 y octubre de 1981, Andalucía.

¹⁰ Hemos desarrollado este punto en el trabajo más amplio al cual refiriéramos en la nota 1.

3. EL CASO ITALIANO

Ausencia de una disposición general sobre participación

A pesar que la Constitución italiana prevé tres clases de referéndum —el abrogativo, un tipo de referéndum constitucional y un tercero relativo a las regiones— y que los dos primeros han tenido, en los últimos tiempos, un virulento efecto transformador del sistema político, no encontramos, por razones que luego entenderemos, un artículo general, como, por ejemplo, en la Constitución española, expresivo de que la soberanía también se ejerce en forma semidirecta (o directa, como dice la doctrina de ese país) por el pueblo.

Orden de exposición

El caso italiano es, por otra parte, de fundamental interés para nosotros porque ofrece características de grave deterioro de las instituciones representativas y del sistema de partidos muy afines a las vividas en Venezuela. Además, presenta un desarrollo jurisprudencial útil de analizar donde se manifiesta la típica agudeza de la mente jurídica italiana y la complejidad de aquella situación. En la exposición, donde nos apoyaremos en buena parte en Berreta (1994), trataremos primero las regulaciones constitucionales y legales en cuanto a participación, luego el aspecto jurisprudencial relativo, específicamente, al referéndum y, finalmente, nos detendremos en los asuntos políticos implicados y derivados del cuadro institucional.

Tipos de referéndums

En cuanto al referéndum abrogativo (art. 75 de la Constitución) encontramos que éste es para derogación total o parcial de una ley o un acto con valor de ley por solicitud de quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La proposición es aprobada si han participado en el acto la mayoría de los votantes y se pronuncian por la derogación la mayoría de los votos válidos. No se admite referéndum para las leyes fiscales y de presupuesto, de amnistía e indulto, y de autorización para

ratificar tratados internacionales. Se remite, por otra parte, a la ley la regulación de la materia.

El referéndum constitucional (art. 138) ha sido llamado suspensivo por la doctrina; a él pueden someterse aquellas leyes de reforma constitucional u otras leyes constitucionales que no hayan logrado, en las cámaras, una mayoría de dos tercios sino sólo la absoluta. La iniciativa corresponde a un quinto de los miembros de una de las Cámaras, a quinientos mil electores o a cinco Consejos Regionales. La mayoría requerida para la decisión final es la de los votos válidos de quienes participaron en el acto electoral.

En los apartes primero y segundo del artículo 132 constitucional, se dispone que debe someterse a aprobación de las poblaciones afectadas las fusiones de regiones o la creación de nuevas, así como la solicitud de provincias y municipios para desprenderse de una región y agregarse a otra. Por otro lado, cada región regulará en su respectivo Estatuto, entre otras cosas, el derecho de iniciativa y el referéndum sobre leyes y providencias administrativas (art. 123).

Ley ordenadora del referéndum: procedimiento y lapsos para el referéndum abrogatorio

La ley ordenadora del referéndum se dictó en 1970 (ley 352 de ese año). Regimenta los diferentes tipos de referéndums y la iniciativa popular. En cuanto al abrogativo, crea en la Corte de Casación el Instituto Central para el Referéndum (*Ufficio centrale per il referéndum*). Las propuestas de referéndums, las cuales deben cumplir una serie de requisitos en los que sólo entraremos en la medida que lo requiera el explicar las atribuciones del *Ufficio*, han de ser presentadas a éste entre el primero de enero y el treinta de septiembre; pero quedan suspendidas de haber sido consignadas en el tiempo comprendido entre el año anterior a la finalización del período de una de las Cámaras y los seis meses siguientes a la elección de la nueva. En el caso de disolución anticipada también se produce suspensión y los términos del procedimiento sólo comienzan a correr a partir de haber transcurrido trescientos sesenta días de la fecha de elección. Esto último, combinado con el período de presentación al electorado entre el 15 de abril y el 15 de junio, tiene por efecto que haya

referéndums que se lleguen a postergar por dos años como ocurrió con el referido al divorcio.

El Instituto Central para el Referéndum examina que la propuesta se ajuste a la ley respectiva y se ha considerado que ello incluye el determinar si el objeto de la solicitud tiene el carácter de ley o acto con fuerza de ley, así como el disponer la reunión de aquellas propuestas que revelen uniformidad o analogía de materia. El Ufficio dispone hasta el 15 de diciembre para decidir. Luego el asunto pasa al juicio sobre admisibilidad ante la Corte Constitucional en el cual se determina, fundamentalmente, la violación o no de lo dispuesto en el artículo 75, en cuanto al tipo de leyes no susceptibles de derogación por vía referendaria. La Corte dispone para decidir hasta el 10 de febrero. Anotaremos también que el Ufficio tiene funciones escrutadoras y comprobadoras del cumplimiento de los quórum establecidos de votación. El Presidente de la República, órgano al cual corresponde la declaratoria de derogación si ha lugar, puede demorarla por 60 días desde la publicación, a fin de que por vía legislativa se colmen lagunas normativas que hayan surgido por la derogatoria. Si el resultado es contrario a la abrogación, no podrá solicitarse otro referéndum sobre la materia sólo hasta cinco años después de publicada la negativa.

La iniciativa popular y otras formas de participación

La otra gran vía de participación es la iniciativa popular legislativa prevista en el artículo 71, aparte único de la Constitución, según el cual se ejercita tal iniciativa a propuesta por cincuenta mil electores de un proyecto redactado en forma de artículos.

Parte de la doctrina italiana considera como instrumento participativo al derecho de petición formulado en el artículo 50 constitucional, así como las acciones populares reguladas en diversas leyes en virtud de las cuales se atribuye a los ciudadanos poder de accionar en defensa de un interés público. Asimismo, en ciertos procedimientos administrativos, la intervención de ciudadanos y grupos para la tutela de intereses difusos. Esta posibilidad la ofrece, por ejemplo, una ley (N° 416 de 1981 llamada Ley Mammi) que pone límites a la concentración de la propiedad de los medios de prensa escrita, cuestión que, como luego veremos, va a desempeñar un papel crucial en acontecimientos políticos ulteriores.

De similar espíritu son también otras normas en materia electoral. La referencia a este tema es necesaria dado que, si el Defensor de los Derechos Humanos, previsto en el PRGC, podría a nuestro criterio, tener la facultad de promover y defender los intereses difusos en Italia, por otra parte, se va un paso más allá puesto que se habilita directamente a los ciudadanos para tal tipo de acciones.

Jurisprudencia

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia referendaria contiene lineamientos dignos de ser meditados, pues el tribunal ha ido más allá de los límites literales acotados por el primer aparte del artículo 75 de la Ley Fundamental y ha considerado que la univocidad, claridad y simplicidad de la cuestión sometida al electorado no está satisfecha donde existan contradicciones e incoherencias entre la propuesta derogación de algunas normas y la prevista permanencia de otras dentro del mismo contexto normativo (sentencias Nos. 27 y 29/1981, entre otras).

También ha reputado inadmisibles las solicitudes que tiendan a abrogar a la Constitución, las leyes de revisión constitucional y las otras leyes constitucionales, así como los actos legislativos dotados de una fuerza pasiva peculiar. Igualmente excluye aquellos referéndums que afecten disposiciones legislativas ordinarias pero de contenido vinculado a lo constitucional, pues de admitirse afectarían a la misma Constitución.

Llega la Corte Italiana incluso a sentar que la inadmisibilidad se extiende a normas productoras de efectos estrechamente ligados al ámbito operativo de las leyes enumeradas en el artículo 75. Así ha dictaminado que la regla excluidora del referéndum para las leyes autorizatorias de la ratificación de tratados internacionales abarca también a aquellas destinadas a ejecutarlos.¹¹ El resultado de esta doctrina, según Berreta (1994: 327), es que el tribunal ha declarado inadmisibles casi la mitad de las propuestas de referéndum que le han sido sometidas. Además, Zagrebelsky (1988: 472) evalúa, desde el punto de vista político constitu-

¹¹ Para problemas de carácter técnico-procesal envueltos en la jurisdicción constitucional sobre el referéndum, ver Zagrebelsky (1988).

cional, que el ejercicio de la competencia referendaria por la Corte ha sido fuente de tensiones y motivo de constante deslegitimización de la justicia constitucional y que la mayor parte de las decisiones en esta materia han desencadenado violentísimas polémicas.

Discusiones constituyentes

En las discusiones constituyentes italianas se había acogido, en principio, la idea de prever formas de participación popular que superasen los límites de una democracia mero representativa. Sin embargo, frente al proyecto originario que -siguiendo el modelo de la Constitución de Weimar- consagraba modalidades del referéndum aprobatorio de leyes por iniciativa del Presidente o del gobierno, se suscitaron múltiples resistencias y reservas. Se comprende que, después de una situación de dictadura se quisiese asegurar la preeminencia del Parlamento y excluir la utilización plebiscitaria del referéndum, a saber, como recurso de aprobación o desaprobación del gobernante que lo ha promovido. Así, el único referéndum legislativo acogido resultó ser el abrogatorio, al cual se le dio un carácter limitado si no marginal como también fue la intención con la iniciativa legislativa. Sustentaron esta posición especialmente los partidos de izquierda que veían al referéndum como institución conservadora y de obstrucción a la labor legislativa. Ante esta génesis constituyente resulta irónica la evolución posterior donde los referéndums consagrados han tenido una fuerza capaz de producir transformaciones fundamentales en el sistema institucional y político. Pero el instrumento adoptado, ante la frecuencia posterior de su uso, se reveló extremadamente complejo y generador de dificultades.

El papel de la ley ordenadora del referéndum

Sin embargo, ello sólo se patentizó con la aplicación de la ley reguladora del referéndum, dictada veintidós años después de la Constitución. Según Berreta (1994: 322), no es casual que la promulgación de dicha ley haya venido a darse en ocasión de un asunto conflictivo como el divorcio y con la pérdida por parte del partido dominante de la mayoría en el Parlamento, al plantearse agudamente el mencionado tema. El fenómeno de obstrucción por la mayoría se constata también respecto de la ejecución de otras normas constitucionales como las atinentes a la

Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Magistratura y el ordenamiento de las regiones. Pero, a más de las razones de coyuntura, también influyeron las reservas reveladas en la ocasión constituyente y que perduraron a lo largo del tiempo, así como la desconfianza de los partidos ante una forma de intervención popular no encuadrable dentro de la lógica del funcionamiento partidista.

En cuanto al referéndum constitucional, la no aprobación de la ley hacía que las reformas constitucionales tuvieran que lograr la votación calificada de las dos terceras partes de las Cámaras (primer aparte del artículo 138 de la Constitución). Con la ley se descongeló la posibilidad de reformas constitucionales que, no alcanzando tan elevada mayoría, pueden, entonces, someterse a la aprobación popular, lo cual en 1993, como veremos posteriormente, se demostraría grávido de consecuencias para el sistema político.

Frecuencia de los referéndums

Desde 1970 hasta 1990 se habían producido aproximadamente 120 iniciativas referendarias, es decir, 6 por año. En esta cifra, sin embargo, se incluyen (i) solicitudes promovidas por grupos diversos con el mismo objeto, (ii) aquellas en las cuales no se llegó a la recolección de firmas, y (iii) aquellas que fueron propuestas hasta por una tercera vez por no haberse podido reunir las firmas, por ejemplo, debido a la disolución anticipada del Parlamento; o por haberse tenido que reformular por declaratoria de inadmisibilidad de parte de la Corte Constitucional (ver *supra*). No obstante, el número consignado revela notable disposición y activismo referendarios.

De las 120 iniciativas, 40, es decir un tercio, obtuvieron el prescrito número de firmas y, entre estas últimas, 18 llegaron a comicios en 6 diferentes actos electorales. Entre éstas figuraron asuntos tan importantes como el ya mencionado divorcio, el financiamiento público de los partidos, el aborto, medidas contra el terrorismo, la responsabilidad civil de los jueces, y el sistema electoral.

La participación electoral se mantuvo elevada pero con tendencia a disminuir. En 1974, el referéndum abrogativo de la ley de divorcio congregó a un 88% del electorado; en 1978, dos propuestas sobre abrogación

parcial de la ley de tutela social de la maternidad e interrupción parcial de la gravidez suscitaron el interés del 81,2% de los votantes; en 1985, un referéndum sobre la escala móvil de salarios, un 65,2%. Se observa, sin embargo, que esta elevada participación se inscribe dentro de una tendencia electoral general manifestada a partir de 1979.

Resultados políticos de los referéndums

Los resultados de estos referéndums son particularmente sugestivos para reflexionar sobre el asunto de las relaciones entre representación y participación. Tales resultados siguieron los lineamientos de las fuerzas políticas mientras entre ellas hubo un acuerdo mayoritario sobre el mensaje a enviar al electorado. Un quiebre decisivo se produce en 1991 en el referéndum del 9 de junio. El asunto planteado estaba vinculado a la reforma del sistema electoral. Ante la incapacidad de los grupos políticos de ponerse de acuerdo, se intentó una estrategia de llamado a la abstención que había tenido éxito en un referéndum de menor interés — sobre caza y pesticidas— celebrado en 1990, pues sólo concurrió el 43,3% del electorado, no cumpliéndose, por lo tanto, el quórum mínimo exigido por el artículo 75 constitucional.

El referéndum de 1991

En 1991, en contraste, se inicia un cambio de actitud del electorado el cual más que un consenso sobre la pregunta concreta planteada expresaba la aspiración de los votantes a mecanismos electorales que reforzaran su poder de elección y redujeran el peso de los aparatos políticos. Participó el 62,5% del electorado que se pronunció casi unánimemente, en 95,6%, por la derogatoria. Se inició así un movimiento que había de tener profundas consecuencias en el sistema político y partidista dominante en Italia desde finales de la 2ª Guerra Mundial hasta 1994.

El referéndum de 1992

A consecuencia del referéndum anterior, se produce otro, el 11 de junio de 1992, cuyo resultado es confirmar un nuevo procedimiento de votación en el cual cada ciudadano podría votar por un solo candidato

por banca de la Cámara de Diputados —con el llamado voto preferencial— y no por cuatro como lo permitía la ley anterior; además, el elector debería identificar el candidato de su preferencia con nombre y apellido y no por medio de números. El primer aspecto de la reforma buscaba reducir el tráfico de sufragios e influencias; el segundo, evitar la intromisión de la mafia y el fraude en los escrutinios. El Presidente de la República -Francesco Cossiga- consideró que «el electorado rechazó el sistema por cuyo intermedio fue elegida la actual Cámara de Diputados, y esto no puede negarse» y «es claro que los italianos pretenden resolver de manera directa, cada vez con mayor asiduidad, sobre asuntos de importancia, evitando la mediación de los partidos, lobbies y grupos de presión, incluyendo a la mafia».

Referéndums de 1987 y 1993

En la constelación de factores referendarios de la crisis política italiana destaca también el referéndum de 1987, sobre la responsabilidad civil de los jueces, que creó un profundo distanciamiento entre la judicatura y la élite política¹² y preparó el terreno para un hecho que aceleró el deterioro de la Primera República. Se trata de la llamada operación «manipuliti», en virtud de la cual fiscales, sobre todo de Milán, libraron requisitorias masivas de averiguación contra prominentes políticos, altos ex funcionarios y empresarios sospechosos de cometer violaciones contra la ley de financiamiento de los partidos políticos. La conmoción fue tal que se habló de la necesidad de refundar la República. Con tal predicamento se convocó a un referéndum constitucional celebrado el 18 de abril de 1993. Su asunto fueron 8 temas: 1) derogación de las competencias de las Unidades Sanitarias locales sobre el medio ambiente; 2) despenalizar el uso personal de estupefacientes; 3) abolición de la financiación pública no electoral de los partidos; 4) las competencias del Ministerio del Tesoro en el nombramiento de los directivos de las Cajas de Ahorro y Montepíos; 5) supresión del Ministerio de Empresas Públicas; 6) reforma del sistema electoral del Senado por derogación del quórum de 65% del colegio electoral necesario para elegir a un Senador e implan-

¹² Nos basamos para esta consideración en una conferencia del profesor Vincenzo Ferrari, el 27 de octubre de 1994, en el Simposio sobre «Seguridad jurídica y competitividad», celebrado en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).

tación de un sistema mayoritario en 238 colegios y proporcional en 77 —como el número de Senadores es de 315, ello equivalía al 75% de esa cifra; 7) supresión del Ministerio de Agricultura; 8) supresión del Ministerio de Turismo y Espectáculos. Salta a la vista que el tema central, desde el punto de vista político, era el 6 y a esa modificación constitucional la había hecho necesaria la sentencia de la Corte Constitucional (N° 47/1991), declaratoria de la inconstitucionalidad del pretender lograr tal cambio mediante referéndum derogatorio. Sobre una participación del 76,9% de 47.942.095 electores ganó el sí en los 8 referendos por un 77%.

Elecciones de 1994 y crisis política posterior

Los acontecimientos se suceden a continuación de una manera vertiginosa que lleva, en las elecciones generales de marzo de 1994, a una barrida de los partidos políticos dominantes —Democracia Cristiana, Partido Socialista, Partido Democrático Social (antiguo comunista)— y a la formación de un heterogéneo gobierno jefaturado por un prominente magnate de la televisión, Enrico Berlusconi.

Nos interesa esta referencia a sucesos de plena actualidad en el momento en que escribimos, porque llevaron, a finales de 1994 y comienzos de 1995, a una crisis institucional de típico cariz plebiscitario. Se originó por haberle retirado apoyo al gobierno su principal aliado, la Liga del Norte. Para no afrontar un voto de censura adverso, el Primer Ministro dimite. La salida planteada estaba clara desde un punto de vista puramente parlamentario y representativo: la formación de gobierno entre la Liga y la oposición. Sin embargo, responde a la lógica plebiscitaria que Berlusconi haya considerado ilegítima tal vía por contrariar la voluntad popular expresada en 1993 y 1994 y haya solicitado, junto con su renuncia, la convocatoria a elecciones generales. Y no deja de resultar contradictorio que quienes, como la Liga del Norte, construyeron su relevancia política, en gran medida, sobre la apelación a las consultas populares referendarias rechazaran el planteamiento berlusconiano. De esta manera, entre alegatos de «golpe de Estado» de parte y parte, se hace necesaria la intervención de la figura normalmente neutra en el sistema italiano del Jefe de Estado, el Presidente de la República. En la contraposición el Presidente Luigi Scalfaro defendió el papel constitucional del Parlamento en cuyas manos estaría la solución de la crisis por ser Italia

una democracia representativa y no directa (prensa del 27/12/94). La tensión se extremó de tal manera que el mismo personero en su mensaje de fin de año se vio obligado a proclamar: «No se trata de la voluntad del Jefe del Estado, sino de la voluntad del parlamento —lo digo amorosamente— que rogaría que no fuera definido como deslegitimado». (Despacho de la Agencia EFE. *El Universal*: 31/1/95,1-6).

Paralelamente se planteaba otra vía para resolver el problema, consistente en la celebración de dieciséis referéndums que afectarían al sistema electoral, la televisión, la sanidad y los comercios, promovidos por aliados del dimitente (*El Nacional*: 8/1/95: A/8). La Corte Constitucional rechazó 7 y aceptó 9. De esta manera se convocó para junio de 1995 a la decisión electoral para la que estuvieron pautados 12 referéndums, pues a los nueve mencionados hay que agregar otros tres sobre asuntos laborales aprobados el año anterior por iniciativa de Refundación comunista aplazados por causa de las elecciones generales de marzo de 1994. Los asuntos decisivos se referían, 1° a la prohibición de cortes publicitarios en largometrajes televisivos, 2° a la prohibición de que un particular posea más de una cadena de televisión y 3° a la prohibición al establecimiento de límites para el acaparamiento de mensajes publicitarios dirigido, en la práctica, a impedir que las empresas publicitarias trabajen para más de una cadena televisiva nacional. Otros asuntos incluían la posibilidad de participación privada en la televisión estatal, la extensión a todas las ciudades italianas del sistema mayoritario a una vuelta para las elecciones municipales, la liberación del horario para las tiendas y la liberación de la licencias para la apertura de nuevos comercios (*El Nacional*, 30/3/95: A/6; Pasquali 1995). La cantidad de asuntos sometidos a discusión provocó que el filósofo político Norberto Bobbio hiciera un llamado a los electores para votar sólo por aquellos asuntos que entendieran, alegando que ya era tiempo para que la gente percibiera que también con buena comida es posible morir de indigestión y que de no procederse así en la próxima oportunidad se someterían 24 cuestiones a consulta popular (*The Daily Journal*, 6/6/95: p. 7).

En los tres asuntos políticamente más importantes y que giraban en torno al poder comunicacional del magnate Berlusconi, éste resultó ileso pues las propuestas fueron rechazadas por el 57% de los votos. A partir de estos eventos cabe definir la situación política italiana como la confrontación entre un líder extraparlamentario convalidado referenda-

riamente y el parlamento, vale decir, entre la democracia participativa y la representativa. Berlusconi ha seguido presionando por el adelanto de las elecciones parlamentarias. Recientemente (octubre de 1995), la cámara rechazó una moción de censura y sigue sosteniendo al gobierno de técnicos de Lamberto Dini con lo cual continúa la tensión en el sistema político.

El referéndum y la participación en las regiones

Completaremos el panorama sobre el funcionamiento efectivo del referéndum en Italia echando una ojeada sobre su vigencia en las regiones. Respecto del referéndum sobre modificación de circunscripciones territoriales, algunas regiones lo requieren antes de ser presentado el respectivo proyecto al parlamento regional y otras después que ha sido aprobado por éste. Para otras materias, si bien la doctrina predominante ha considerado que en los Estatutos Regionales se podría establecer mayor variedad de referéndums que los consagrados nacionalmente, no se ha actualizado esa potencialidad sino que se ha establecido sólo el abrogativo siguiendo los mismos lineamientos centrales. Incluso se da el caso de que el Estatuto siciliano no prevé ningún tipo de referéndum. Según la fuente consultada (Berreta 1994: 319) se han registrado pocos casos de ejercicio del instituto, entre otras razones por la demora en elaboración de las respectivas leyes. En cuanto a figuras de participación diferentes al referéndum sí se constata mayor diversidad en particular en lo referente a la consulta periódica a entes locales, sindicatos y otras organizaciones, sobre todo en lo relativo a programas regionales de desarrollo. Por otra parte, la ley N° 142 de 1990 de reforma de las autonomías locales también ofrece otras posibilidades participativas a nivel local.

Propuestas de reforma

Finalmente, es necesario informar sobre las propuestas de reforma planteadas, porque ellas terminan por darnos una idea más definida sobre las dificultades de la versión referendaria y participacionista italiana. Entre las relativas al recurso de admisibilidad ante la Corte Constitucional destacamos la de anticipar este control a una etapa anterior a la recogida de firmas, a fin de disminuir las tensiones que generan las sentencias

del tribunal posibilitando a los promotores mayor oportunidad de modificar los términos del requerimiento.

Otras proposiciones atienden a una regulación más precisa de la abrogación parcial, de modo de evitar que el referéndum pase de derogatorio a «enmendativo», como se piensa ocurrió con el referéndum de 1991. Muy relacionado con esto se encuentra el limitar el número máximo de cuestiones planteadas en un mismo referéndum. También se ha planteado aumentar el número de firmas a un millón o a un porcentaje del electorado —5 a 10%— o que la derogatoria sólo pueda suscitarse después de dos o tres años de vigencia de la leyes. Pero fuera de estas ideas relativas sólo al referéndum abrogativo, se ha discutido sobre la introducción de otros tipos, consultivo, aprobatorio, etc. Llama la atención la idea de un referéndum sobre reformas institucionales en que el cuerpo electoral daría orientación de sus preferencias sobre proyectos alternativos para dichas reformas y tocaría al Parlamento la formulación definitiva de aquel por cual se hubieran pronunciado los votantes.

4. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos planteado la laguna de estudios comparativos en la discusión sobre la democracia participativa en Venezuela y hemos querido comenzar a colmarla con los tres casos que, comprobadamente, han ejercido mayor influencia en el proyecto venezolano. Una labor más completa requeriría tener en cuenta dos modelos prestigiosos: el suizo y, en cuanto a lo local y regional, el de los Estados Unidos. Sin embargo, el asunto es de tanta envergadura que no sobra una comparación más amplia y si es posible exhaustiva. Por la misma razón ésta no puede limitarse a los aspectos puramente jurídicos sino que también tiene que abarcar las repercusiones políticas de las instituciones examinadas. En tal sentido, concluiremos planteando algunas reflexiones generales que pueden servir de base a ulteriores comparaciones.

El tema de la participación se plantea, a nuestro modo de ver, dentro de un contexto de deslegitimación y crisis de la representación como una vía de reconstrucción de la legitimidad y de la representatividad. Esta cuestión es tan urgente, no sólo en Venezuela sino en general, que

no resulta extraño el que para resolverla se apele a cuanta fórmula aparezca disponible en el derecho y la política comparadas. Desde luego que el referéndum es uno de los recursos que tal perspectiva muestra como disponibles.

Ahora bien, la participación es un fenómeno complejo y consiguientemente lo es la dilucidación de su concepto. En los casos que hemos visto, encontramos dos aspectos claramente discernibles. Uno es el de la contraposición democracia directa e indirecta que nos lleva al referéndum. Otro es la confluencia entre representantes y representados en diferentes instancias de toma de decisión en las que la actuación de los representantes pierde su carácter absoluto. Es decir, el representante ha de tomar en cuenta algún grado de intervención de los representados dentro del mismo proceso decisorio. Ejemplo de esto son la iniciativa popular de leyes, aunque más al modo concebido en Colombia que en España, y la acción popular en España e Italia.

Ambos aspectos tienen importantes repercusiones en la dinámica no sólo de las instituciones estatales sino también de aquellas organizaciones como los partidos, los sindicatos y otras colectividades que se encuentran a caballo entre el Estado y la sociedad. Podríamos decir que uno de los rasgos más importantes del proceso político contemporáneo es la repercusión y asimilación de las aspiraciones y realizaciones de participación por parte de las estructuras políticas tradicionales.

Ahora bien, las situaciones así planteadas presentan, desde otro punto de vista, otras dos dimensiones. Una es lo espectacular y llamativo, que lo es tal porque están en juego cuestiones de máxima importancia política como es la misma existencia o subsistencia de comunidades nacionales o de su soberanía. Ejemplo de lo primero son los referendums realizados en la antigua Yugoslavia o el dramático referéndum en Quebec de octubre de 1995. De lo segundo, la tensión permanente entre los órganos centrales de la Unión Europea y los Estados miembros (Dahl, 1994; Carvel, 1995).

En cambio, hay una dimensión no tan espectacular pero no menos importante porque tiene una profunda repercusión en el funcionamiento más cotidiano y estable de los sistemas políticos. Se trata de los mecanismos de participación a nivel local y en el seno de las diferentes orga-

nizaciones y otras de mayor alcance como la iniciativa popular para la legislación nacional. Sin embargo, no se trata de contraponer simplistamente estos mecanismos al referéndum que también cabe que tenga una repercusión profunda sobre todo cuando es producto de una evolución de las normas constitucionales, como ha ocurrido en Italia. Donde incluso un tipo de referéndum a primera vista limitado en sus alcances como el abrogatorio ha producido, sin embargo, un impresionante impacto sobre el sistema político.

Es cierto, sin embargo, que de todas las instituciones participativas la que deslumbra es el referéndum. Ello es, hasta cierto punto, desafortunado porque induce casi automáticamente a la conclusión de que mientras mayor número de referendums se introduzcan en una Constitución se logrará un orden más participativo. Lamentablemente, hay una distancia entre la consagración constitucional y la práctica efectiva, como ya hemos visto en el caso de Colombia con las mediatizaciones que se han dado en lo relativo al referéndum revocatorio y a la consulta popular. Ciertamente se podrá alegar que en el caso italiano también hubo tales mediatizaciones a través de la no aplicación durante más de 20 años del referéndum abrogatorio y las dificultades para la participación en el nivel de las regiones. No obstante lo singular en los dos casos latinoamericanos examinados es la pretensión tan ambiciosa de implantar tantos tipos de consultas a la vez. Surge, entonces, la pregunta de si un ansia tan vasta de participación no está condenada a ser inmanejable y a originar nuevos problemas más que a resolverlos.

La respuesta a esta pregunta depende, en gran medida, de la circunstancia concreta de relegitimación o deslegitimación, estabilización o crisis en la cual se encuentre el sistema político. En este sentido los casos examinados nos dan pie para distinguir tres situaciones. En Colombia nos encontramos con un sistema político que ya atravesó una crisis constituyente y que muestra un grado tal de firmeza que puede pasar sin protesta notable el retiro de una consulta popular por el gobierno, en virtud de argumentos informales de voceros de la Corte Suprema o la excepción de la presidencia al referéndum revocatorio o la persistencia en el poder de un presidente acosado por la gravísima acusación de haber sido financiada su campaña por el narcotráfico. En el caso de España, según muestran los últimos acontecimientos, con una crisis en cernerse donde se plantea la interrogante de si los españoles podrán

seguir manteniendo su buena conciencia sobre la fuerte y explícita representatividad de su sistema. Por último diremos que Italia y Venezuela nos parecen países donde la crisis está en pleno proceso, más aguda quizá en nuestro caso. En tal escenario al analista no puede menos que suscitársele más de una perplejidad. Por ejemplo, imaginar a un Congreso deslegitimado solicitando una consulta popular sobre la decisión de recurrir al Fondo Monetario Internacional. O, desde otra perspectiva, contemplar a un 5% del electorado solicitar eso mismo en momentos en que se juega la viabilidad económica del país. Por otra parte ¿cómo se puede deliberar, en un ambiente de crisis, con suficiente sensatez sobre reformas tan vastas? Quizás en la constituyente colombiana se logró de una manera que actualmente no parece posible en Venezuela.

Otro punto que tampoco ha sido objeto de suficiente consideración se refiere a que la dinámica entre referéndum y representación en sus aspectos contrapuestos y hasta antinómicos no sólo está planteada en cuanto a la racionalidad de la legislación o el bloqueo de la gobernabilidad para el Ejecutivo sino, también, y más profundamente quizás, en cuanto al control de constitucionalidad del referéndum y el papel de los correspondientes órganos jurisdiccionales. Hemos visto los controles previos establecidos en Colombia y practicados en Italia. Sin embargo, ¿sería posible un control a posteriori?, ¿podría un órgano jurisdiccional decretar la inconstitucionalidad del resultado de un referéndum? Vemos, entonces, cómo se suscita la vieja discusión que acompañó el surgimiento de las jurisdicciones constitucionales. Y con mayor agudeza todavía puesto que se trataría del cuestionamiento de una decisión popular directa. Que la cuestión dista de ser académica lo demuestra el referéndum californiano que aprobó la política de negar el acceso de los inmigrantes indocumentados a los servicios de educación y salud y que ha sido criticado como violatorio de los derechos humanos.

La conclusión que nos parece más contundente del examen de las relaciones entre participación y referéndum es que este último no debe privilegiarse como medio fundamental de perturbación, pues constituye un dispositivo de consecuencias tan complejas que sus efectos conducen más bien a la perturbación del sistema político que a su mejoría. Por consiguiente, la multiplicación de referéndums basada sobre la ideología de la participación o bien se toman en serio y se arriesgan, entonces, multitud de disfunciones o bien no se la aplica con grave desprestigio no sólo del referéndum sino, lo que es más grave, de la idea de democracia participativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Amato, Giuliano y Augusto Barbera (1994)
Manuale di diritto publico. Il Mulino.

Berreta, Paolo (1994)
«I poteri di democrazia diretta», cap. VIII de Amato y Barbera (1994).

Caldera, Rafael (1991)
«La constituyente colombiana». **El Universal**, 31/7,1-4.

(1993)
«El espejismo de la constituyente», **El Universal**, 11/8,1-4.

Carvel, John (1995)
«Why Europe had to give up its bad habits». **Guardian Weekly**, 29/11: p. 10.

Cepeda Ulloa, Fernando (1996)
Entrevista concedida a la periodista Macky Arenas por la emisora Unión Radio, radiada el día 25 de enero.

Colombia (1991)
Constitución política.

(1994)
Ley N° 134 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Dahl, Robert A. (1994)
«A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation». **Political Science Quarterly**, vol. 109, 1: 23-34.

Duhamel, Oliver (1992)
Ponencia del Dr. Oliver Duhamel presentada en el Consejo Supremo Electoral. Puntos a tratar: Los referéndums electorales y la figura del Primer Ministro en Francia, junio, mecanografiado.

España (1978)
Constitución.

(1980)

Ley orgánica 2/, de 18 de enero sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

(1984)

Ley orgánica 3/, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

Fernández Segado, Francisco (1992)

El sistema constitucional español. Madrid, Dykinson.

Pasquali, Antonio (1995)

«Televisión, publicidad y democracia». *Economía Hoy*. 23/4: pp. 18-19.

Rourke, John T., Richard P. Hiskes y Cyrus Ernesto Zirakzadeh (1992) *Direct Democracy and international politics. Decidin international issues through referendums*. Boulder y Londres, Lynne Rienner.

Zagrebelsky, Gustavo (1988)

«Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo» cap. XV de *La giustizia costituzionale*. Il Mulino.

La participación ciudadana en el Derecho Constitucional latinoamericano