El Diablo está en los detalles

Referéndum y poder político en América Latina

Fernando Tuesta Soldevilla
Yanina Welp
(coordinadores)

Fernando Tuesta Soldevilla es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), y magíster y licenciado en Sociología por la Ponti¬ficia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg. Es profesor principal en la PUCP en la especialidad de Ciencia Política. Enseñó en la Academia Diplomática del Perú, la Universidad del Pací¬fico, la Universidad de Lima y la UNMSM. Fue jefe de la O¬ficina Nacional de Procesos Electoral, entre 2000 y 2004; director del Instituto de Opinión Pública de la PUCP, entre 2005 y 2011; y presidió la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política en 2019. Es consultor internacional y actualmente tiene una columna de opinión en el diario *El Comercio*.

Yanina Welp es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra, y licenciada en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad de Buenos Aires. Entre 2016 y 2019 fue codirectora del Latin American Center de la Universidad de Zúrich. Actualmente es investigadora senior en el Albert Hirschman Centre on Democracy - Graduate Institute, en Ginebra; coordinadora editorial de Agenda Pública; y cofundadora de la Red de Politólogas. Se especializa en el estudio de la participación política. Su último libro es *Todo lo que necesitás saber sobre las democracias del siglo XXI* (2018) y su última coedición, *The Politics of Recall Elections* (2020).

EL DIABLO ESTÁ EN LOS DETALLES

Referéndum y poder político en América Latina

Fernando Tuesta Soldevilla
Yanina Welp
(coordinadores)

EL DIABLO ESTÁ EN LOS DETALLES

Referéndum y poder político en América Latina

FONDO EDITORIAL
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

El Diablo está en los detalles
Referéndum y poder político en América Latina
Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp, coordinadores

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2020
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
feditor@pucp.edu.pe
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

El concepto visual y la ilustración de la portada fueron realizados por los alumnos del curso Comunicación Editorial de la Facultad de Arte y Diseño de la PUCP: Adelaida Olaechea, Jamie Lam y Santiago Nishii

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2020
Impresión bajo demanda

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2020-09030
ISBN: 978-612-317-618-1

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.
Jr. Risso 580, Lima - Perú

Índice

La agenda de investigación
Yanina Welp 9

Democracia directa en Uruguay: apertura de agenda con restricciones
Alicia Lissidini 23

El referéndum en Colombia: un amor no correspondido
Juan Fernando Londoño Osorio 61

Los demonios de la democracia panameña
Jorge Giannareas Gill 93

Venezuela: consagración, uso y degradación de los referéndums de alcance nacional
Miriam Kornblith 131

Referéndum constitucional en Bolivia: un punto de inflexión en la democracia
Fernando Mayorga 159

Democracia directa en Costa Rica: el Diablo está donde se definen y aplican las reglas
Ciska Raventós Vorst 187

Ecuador: la consulta popular, entre lo ciudadano y lo político
Juan Pablo Pozo Bahamonde 207

Perú: un referéndum para la reforma
Fernando Tuesta Soldevilla 237

Dime cómo está regulada y te diré cómo funciona: la consulta popular en México
Martha Sandoval Alvarado 267

Apuntes para una reforma urgente
Yanina Welp 311

Sobre los autores 329

La agenda de investigación[1]

Yanina Welp
Albert Hirschman Centre on Democracy
Graduate Institute (Suiza)

Los mecanismos de democracia directa (MDD) son procedimientos regulados para permitir que la ciudadanía tome decisiones directamente en las urnas, a través del voto. Las características de la votación se corresponden con las de unas elecciones ordinarias de representantes. Como estas, también requieren de un registro de electores y de una institución o conjunto de instituciones que se responsabilicen de garantizar que el procedimiento sea competitivo, justo y se adecue a las normas desde la activación hasta el recuento de votos, pasando por la campaña, el día de los comicios y la implementación de resultados.

Existen numerosas clasificaciones de los MDD, cuyas denominaciones y características específicas varían entre los casos. En un plano general, se distingue según cómo se activa la consulta: por las autoridades («desde arriba», por el presidente o Congreso), por la ciudadanía u organizaciones de la sociedad civil («desde abajo» o por recolección

[1] Agradezco a Fernando Tuesta Soldevilla su invitación a compartir este proyecto y a Harry Brown sus comentarios a una versión previa de este capítulo introductorio. La mayoría de los trabajos incluidos en este volumen fue presentada en el seminario internacional «Los retos del referéndum en América Latina», organizado por la Organización Nacional de Procesos Electorales (ONPE) bajo la coordinación académica del Prof. Fernando Tuesta Soldevilla, en Lima, el 16 de noviembre de 2018.

de firmas), o por mandato legal (obligatorio, porque así lo establece la constitución frente a situaciones predefinidas, comúnmente para ratificar reformas constitucionales). Esta clasificación puede desagregarse en numerosos niveles. Por ejemplo, en algunos países, el presidente puede activar un referéndum con efectos consultivos, pero, para que los efectos sean vinculantes, se requiere del respaldo del Congreso (Argentina); asimismo, en otros países, el presidente no está autorizado a iniciar una consulta, aunque sí puede hacerlo una minoría parlamentaria (2/5 de la cámara en Uruguay).

Una segunda cuestión relevante es quién formula la pregunta. Así, el presidente puede sugerir una cuestión y el Parlamento fijar la pregunta a someter a voto, o puede ser el mismo actor el que hace la convocatoria y formula la cuestión. Este no es un asunto menor, ya que la intervención de más de una institución puede alterar sustancialmente la idea del actor que inicialmente promovió la consulta (véase el análisis de la experiencia peruana reciente por Tuesta Soldevilla, en esta obra). Cabe diferenciar, en este sentido, los criterios que una pregunta formulada adecuadamente debe cumplir[2], lo que amerita un control procedimental, del contenido específico de la propuesta, que conlleva no una evaluación del procedimiento sino del tema que se somete a voto.

Los referéndums reactivos permiten vetar leyes (referéndum derogatorio) o remover autoridades (referéndum revocatorio), mientras que los proactivos canalizan propuestas de reformas constitucionales o de nueva legislación. Los primeros se asocian al control y los segundos, a la ampliación de la agenda; en conjunto, generan la expectativa positiva de incrementar la legitimidad del sistema y fortalecer la democracia. Sin embargo, ¿cuándo funcionan adecuadamente los MDD? Entendemos por «buenas prácticas», en una aproximación general, a la activación de referéndums siguiendo criterios que permitan:

[2] Los principios que guían una adecuada formulación refieren a claridad y neutralidad, unidad de forma, unidad del contenido y claridad sobre las consecuencias del voto.

a) canalizar demandas ciudadanas: que versen sobre cuestiones de interés público, primera gran barrera que separa una apelación plebiscitaria de una invitación a debatir y decidir sobre temáticas cuya decisión está pendiente.

b) tomar una decisión informada: que la ciudadanía cuente con tiempo e información completa y equilibrada sobre él o los temas sometidos a voto y las consecuencias de las decisiones a tomar.

c) otorgar garantías jurídicas a los actores, con un desarrollo acorde a la legalidad, con regulaciones previas, conocidas, y que establezcan clara y adecuadamente plazos y procedimientos (el cumplimiento de la ley es un objetivo, pero la ley también debe ser evaluada, para considerar si genera o no el marco adecuado para las prácticas).

d) implementar los resultados: que se respeten la voluntad ciudadana y las condiciones creadas por el mecanismo de consulta en cada contexto específico.

e) complementar la democracia representativa, asumiendo que los mecanismos de democracia directa permiten controlar decisiones y ampliar la agenda, por lo que deberían alentar una articulación virtuosa entre representación y participación en lugar de incentivar desequilibrios (por ejemplo, si un presidente poderoso encuentra en ellos una vía para acumular aún más poder y/o para bloquear los canales de participación de las minorías o de actores con menos poder institucional o recursos a su disposición).

En las últimas décadas, la mayoría de los países de América Latina reformaron o reemplazaron sus constituciones para incorporar mecanismos de democracia directa. Tras la tercera ola democratizadora, en Colombia (1991), comenzó un proceso de reformas y reemplazos constitucionales que condujo, entre otras transformaciones, a que, para el 2012, con la introducción constitucional de la consulta popular

en México, todos los países de América Latina regulasen algún mecanismo de democracia directa (MDD). Una de las pocas excepciones es Uruguay, que contaba con una legislación avanzada y una tradición de ejercicios desde la primera mitad del siglo XX. Ecuador y Venezuela también contaban con regulación, la cual habían introducido en la década del sesenta. Chile, por su parte, también lo hacía, aunque con un diseño muy restrictivo que no fomentó su uso.

Tabla 1. Introducción y regulación de MDD

País	Introducción/expansión
Argentina	Constitución de 1994
Bolivia	Ley de 2004; Constitución de 2009 – Ley 2010
Brasil	Constitución de1988, Ley 1998
Chile	Constitución de 1925 y 1980
Colombia	Constitución de 1991, Ley de 1994
Costa Rica	Constitución de 2002; Ley 2006
República Dominicana	Constitución de 2010
Ecuador	Constituciones de 1967, 1979, 1998 y 2008. Código de la democracia 2009, reformas de 2011
El Salvador	Constitución de 1982
Guatemala	Constitución de 1993
Honduras	Constitución de 2005; Decreto 2010 – Decreto 2012
México	Constitución de 2012, Ley 2014
Nicaragua	Constitución de 1987; Ley 1996 – Ley 2000
Panamá	Constitución de 1972
Paraguay	Constitución de 1992; Ley 1996
Perú	Constitución de 1993; Ley 1994
Uruguay	Ley de 1912, Constitución de 1919 y ss. 1967
Venezuela	Constituciones 1961 y 1999

Fuente: Constituciones de los diferentes países latinoamericanos.

Mientras las denominaciones divergen —referéndums, consultas populares, plebiscitos o iniciativas ciudadanas—, estos mecanismos comparten el objetivo de generar un voto universal, secreto y directo de la ciudadanía en las urnas[3]. La tabla 1 muestra los años de introducción y expansión de mecanismos de democracia directa, y la reciente ampliación del número de países que los regulan. No solo se trata de más países, sino también de mayor número de mecanismos y actores formalmente habilitados para iniciarlos. Sin embargo, a pesar de la expansión de la normativa, puede decirse que los MDD funcionan poco y/o mal. Hay excepciones, contadas y puntuales, entre las que destaca la experiencia de Uruguay, caso que, aunque acepta matices, sigue operando como un referente en la región y en el mundo. En el resto de experiencias, la escala de resultados va de nulos a excepcionales y/o frecuentes pero inapropiados.

¿Qué explica estos magros resultados? Planteamos que la notable expansión de MDD ha quedado atrapada en la disputa por controlar el poder; además, a veces se han manipulado las reglas del juego de manera sutil y a veces flagrante. Los mecanismos prosperan (llegan a ser votados, con independencia de sus resultados) cuando son impulsados o respaldados por el Gobierno, mientras enfrentan innumerables obstáculos cuando la ciudadanía pretende impulsarlos. Así, la apertura del sistema político es meramente simbólica o nominal: numerosas cortapisas impiden iniciativas activadas por recolección de firmas mientras se permiten referéndums no siempre apegados a la ley. La hipótesis explicativa que proponemos es que los mecanismos de democracia directa funcionan mal debido a los defectuosos diseños institucionales y a la amplia capacidad de interpretación dejada en manos de las cortes constitucionales y los organismos electorales, que los bloquean o desvirtúan. En otras palabras, los marcos normativos no son adecuados o las instituciones encargadas de velar por la activación de estos mecanismos exceden sus competencias y/o son cooptadas por el poder político impidiendo su buen funcionamiento.

[3] No incluimos la iniciativa de agenda cuando esta se limita a presentar una propuesta legislativa al Parlamento, sin incluir un voto popular sobre la cuestión.

Las instituciones políticas son fórmulas para la organización de la convivencia y el reparto del poder, y ellas mismas son resultado de reglas previas (con sus mecanismos más o menos formalizados de organización y reparto del poder). Lo último está dicho a cuenta de que, aunque hay un creciente apego a la legalidad, este no es ni homogéneo ni absoluto: en América Latina se han observado numerosos ejemplos de forzamiento de las reglas —cuando no directamente de ruptura— para promover reformas no siempre ajustadas al marco legal vigente. Los referéndums no operan en una *tábula rasa*, sino que condicionan y son condicionados por el sistema político en que se inscriben. De momento, aunque hay una interacción en doble vía, puede decirse que la calidad de la democracia afecta las prácticas de consultas populares (e incluso su posibilidad) tanto o más que las consultas populares a la calidad de la democracia (Welp & Ruth, 2017).

En *El Diablo está en los detalles* invitamos a salir de los marcos más corrientes de análisis de los referéndums, que toman en cuenta aspectos normativos centrados más en los actores que en los procedimientos, o se limitan a estudiar los referéndums que efectivamente ocurren. La mayor parte de las investigaciones de MDD analizan la diversidad de los mecanismos introducidos considerando su origen —automáticos u obligados por la constitución, iniciados por las autoridades o «desde arriba», y/o por recolección de firmas o «desde abajo»— (Lissidini, Welp & Zovatto, 2014; Welp & Serdült, 2009). Estos tienden a hacer una valoración positiva de los mecanismos activados por recolección de firmas y negativa de los iniciados por el ejecutivo mientras dejan abierta la pregunta de por qué la ciudadanía los activa tan poco pese a que un número importante de países los regula.

En paralelo, los estudios de caso abundan si se trata del análisis de prácticas controvertidas, como las ocurridas en la Venezuela de Hugo Chavez (Kornblith, 2005) o en el Ecuador de Rafael Correa (Ramírez, 2014). Estos estudios han enfatizado en el rol destacado de los presidentes, ya que impulsaron plebiscitos, referéndums o consultas populares

(Altman, 2010; Durán & Martínez, 2012; Breuer, 2009), tendencia de la que se separa Uruguay, donde el Ejecutivo no está autorizado a iniciar consultas y ha predominado la activación por recolección de firmas (Lissidini, 2015).

En *El Diablo está en los detalles* queremos complementar estos enfoques observando con mayor detenimiento los aspectos de la regulación que promueven o desalientan buenas prácticas. Además, queremos hurgar en el análisis de los procedimientos donde se esconde la trampa mirando los aspectos específicos de la activación de una consulta popular en la normativa, pero también en las experiencias frustradas, debido a que los casos de estudio presentados aquí muestran que la ciudadanía sí ha intentado activarlos en numerosas ocasiones, pero sin éxito (salvo en Uruguay). Con toda precisión, Ciska Raventós reformula el título de esta obra para enunciar en su análisis de Costa Rica que «el diablo está donde se definen y aplican las reglas».

Los requisitos y procedimientos de activación —como la independencia y apego a derecho de las instituciones encargadas de los mismos— son claves que condicionan el desempeño de las consultas populares. Se hace evidente que no basta con enunciar mecanismos en la constitución; lo que realmente hace la diferencia entre ofrecer canales de influencia en la definición de asuntos públicos es la regulación específica y su implementación. Esto hace la diferencia entre un mecanismo que permite abrir la agenda (como ocurre en Uruguay) o mantiene el poder del Congreso si una propuesta es evaluada políticamente (por ejemplo, por el Legislativo, como ocurre en Perú con las iniciativas ciudadanas, que corren el riesgo de verse bloqueadas o desvirtuadas por la intervención parlamentaria) (Linares & Welp, 2019; Tuesta en esta obra).

Otras cuestiones remiten a las condiciones de activación, que promueven mecanismos susceptibles de ser activados frente a otros con altas probabilidades de quedar relegados al papel por razones como el elevado número de firmas o los altos umbrales de validación. Umbrales elevados, por ejemplo, desincentivan a la ciudadanía a involucrarse

en la ardua tarea de reunir firmas si una propuesta tiene escasas posibilidades de ser aprobada. Entre estos requisitos, destaca también el rol del control de constitucionalidad. La obra presta atención a estos procesos y a la regulación de campañas, un aspecto clave en las democracias contemporáneas. También, busca identificar los intentos de activación fallida para comprender si se han visto frustrados por cuestiones referidas al diseño institucional o por otros condicionantes.

Estructura del libro

Nuestro trabajo, fruto del esfuerzo colectivo de un grupo de prestigiosos autores y autoras, busca profundizar en la investigación previa prestando especial atención a los referéndums más recientes (Bolivia y Colombia 2016, Ecuador 2018, y Perú 2018), casos escasamente explorados (como los de México y Panamá) y temas poco estudiados como los referidos a la campaña y el proceso de activación de una consulta popular (considerando especialmente las experiencias de Uruguay, Costa Rica y Venezuela).

El libro se estructura en diez capítulos que presentan nueve estudios de casos y unas conclusiones sobre el devenir de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional en la región. En el primer capítulo, «Democracia directa en Uruguay: apertura de agenda con restricciones», Alicia Lissidini se centra en el caso con más larga tradición en el uso de referéndums e iniciativas (plebiscitos, según la denominación corriente en el país) de América Latina. Lissidini ha estudiado en profundidad la experiencia uruguaya, también en las etapas en que las consultas a la ciudadanía tuvieron vigor en contextos de democracias frágiles e incluso ante la suspensión de la democracia (Lissidini, 1998). Aquí la autora profundiza en el análisis de las prácticas de la segunda década del siglo XXI. Su investigación observa los factores y condiciones que explican que algunas iniciativas lleguen a buen puerto y culminan en un voto (sean o no aprobadas las propuestas), mientras otras se quedan

en el camino. En esta búsqueda, y realizando un análisis minucioso de actores y procesos, la autora otorga especial importancia a algunas limitaciones jurídicas que enfrenta el actual diseño institucional, lo que le permite cerrar el trabajo con recomendaciones para su mejora.

«El referéndum en Colombia: un amor no correspondido», segundo capítulo, de Juan Londoño, se ocupa de analizar el marco normativo colombiano, el cual muestra que la regulación presenta pocas lagunas, ya que los procedimientos, registros, umbrales, exclusiones, así como la misma campaña, están cuidadosamente regulados. Quedan para la discusión las exclusiones establecidas por la ley, que dejan fuera temáticas que podrían ser muy relevantes para la ciudadanía, o la pertinencia de los umbrales, que dificultan la recogida de firmas y la validación de las consultas en un país con elevada abstención. Londoño pone el acento en el bajo desempeño de estos mecanismos, que respondería a trabas *ad hoc y*/o a la alta abstención registrada en el país. Las iniciativas más recientes, las cuales incluyen las frustradas (que no llegaron a voto) son analizadas con detalle para concluir que «parece ser que la democracia participativa en Colombia está condenada a vivir en las leyes, pero no en la práctica». El autor cierra su texto señalando algunos elementos que deberían reformarse para propiciar un mejor uso.

En el capítulo tres, «Los demonios de la democracia panameña», Jorge Giannareas Gill describe los seis ejercicios de democracia directa registrados en Panamá entre 1940 y 2006. El análisis muestra cómo los referéndums han sido utilizados como vehículos de legitimación en contextos autoritarios, pero incluso allí han mostrado cierta contestación. También señala que no siempre se han dado conforme al marco legal vigente, como ocurrió en 1977 y 1983, y siempre han tenido al Ejecutivo como protagonista indirecto o directo y a la disputa por el modelo de organización política y económica, en la que la gestión del canal tiene un lugar destacado.

En cuarto capítulo, «Venezuela: consagración, uso y degradación de los referéndums de alcance nacional», Miriam Kornblith describe

la demanda e intención de incluir mecanismos participativos, presentes en el país desde antes de la llegada de Hugo Chávez a la presidencia en 1999. Estos instrumentos fueron concebidos con la intención de profundizar la democracia y proveer a la ciudadanía una mayor gama de vías de expresión de sus preferencias y de ejercicio del control sobre las autoridades. Sin embargo, al pasar de las expectativas a la práctica, su uso ha sido acomodaticio (funcional al poder) o directamente de bloqueo, cuando la activación va contra las propuestas del régimen. La falta de regulación específica fue incentivando un proceso de regulaciones *ad hoc* que distorsionaron los procesos de consulta y alentaron abusos de poder por parte de quienes fueron sus principales promotores.

El quinto capítulo, «Referéndum constitucional en Bolivia: un punto de inflexión en la democracia», de Fernando Mayorga, se ocupa del referendo obligatorio que tuvo lugar en el país el 21 de febrero de 2016, el cual derivó en el rechazo a la reforma constitucional que hubiera habilitado una tercera reelección consecutiva del presidente Evo Morales y el vicepresidente Álvaro García Linera. De todos modos, la reforma fue introducida por otras vías posteriormente, y abrió otra discusión sobre el respeto al mandato popular. El análisis presta especial atención al procedimiento de activación y a los actores que intervinieron en la campaña, a la distinción entre información y propaganda, el rol del gobierno cuando la medida sometida a voto refiere a la permanencia en el poder del oficialismo (lo que supone retos añadidos a la equidad, cuyo control queda a cargo del Tribunal Supremo Electoral). También analiza la incidencia de la campaña en las redes sociales, que polarizó y viralizó información falsa y/o centrada en descalificaciones (un supuesto hijo ilegítimo de Evo vs una guerra sucia orquestada por Estados Unidos) más que en argumentos programáticos o institucionales.

A continuación, en «Democracia directa en Costa Rica: el Diablo está donde se definen y aplican las reglas» (quinto capítulo), Ciska Raventós Vorst presenta una novedad en el abordaje a los referéndums

al ocuparse de estudiar las iniciativas que no prosperan. En esa búsqueda, Raventós encuentra que, frente a un presupuesto no comprobado que asumía que por desconocimiento o por falta de recursos y capacidad de organización las iniciativas ciudadanas no se activaban, la ciudadanía costarricense ha iniciado procesos de recolección de firmas para convocar consultas en una cuarentena de ocasiones, siempre sin éxito. La autora analiza las causas por las que no prosperan con una hipótesis guía: «quienes formularon las regulaciones las hicieron en extremo restrictivas y onerosas en tiempo y recursos materiales para quienes toman la iniciativa de hacerlo «desde abajo». Su trabajo contribuye a identificar esa letra pequeña que debería reformarse para que los mecanismos de democracia directa se conviertan en mecanismos efectivos de intervención ciudadana en la definición de asuntos públicos.

El séptimo capítulo de la obra, «Ecuador: la consulta popular, entre lo ciudadano y lo político», de Juan Pablo Pozo, se ocupa de otro país que ha sido prolífico en la activación de consultas populares en la región, el segundo después de Uruguay. Sin embargo, a diferencia del país oriental, en Ecuador, los promotores siempre han sido los presidentes. Pozo analiza la legislación y las experiencias más recientes para mostrar por qué fracasan los intentos de activación ciudadana y qué otras debilidades se plantean en su ejercicio, cuando es activado por el ejecutivo. Vacíos legales y falta de claridad en la definición de procedimientos están en el trasfondo de la normativa vigente. Aquí se presta especial atención al control de constitucionalidad.

En «Perú: un referéndum para la reforma», capítulo octavo, de Fernando Tuesta Soldevilla, se analiza el uso del referéndum con fines de reforma política y judicial que hace un presidente débil, nacido de una sucesión presidencial imprevista (tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, al que sucede su vicepresidente, Martín Vizcarra). Este uso pone de relevancia las serias grietas en el diseño institucional, que permite la activación de un MDD pensado como derecho ciudadano, pero usado por el Ejecutivo. Fernando Tuesta argumenta que el referéndum

del 2018 abrió un espacio de participación ciudadana, pero también una puerta de uso discutible.

El último estudio de caso, «Dime cómo estás regulada y te diré cómo funcionas. La consulta popular en México» (capítulo octavo), de Martha Sandoval, se ocupa de analizar la normativa y los intentos de activación del último país de la región en introducir mecanismos de democracia directa a nivel nacional (con la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012). El estudio muestra que el diseño institucional mexicano hace que sea casi imposible que un intento de activación prospere, lo que se comprueba al observar los intentos fallidos de convocarlos. La clave está en la combinación de una larga lista de exclusiones y su interpretación ampliada, que conduce a que las propuestas no superen el control de constitucionalidad.

En el capítulo final, «Apuntes para una reforma urgente», señalo que los mecanismos de democracia directa han llegado a América Latina para quedarse y, por esto, es indispensable mejorar su desempeño. El texto pone en perspectiva los estudios de caso presentados para mostrar los principales retos que se enfrentan en la actualidad, que refieren a la falta de responsabilidad política de algunas autoridades, que manipulan las reglas del juego a su favor; los diseños institucionales que dificultan o directamente impiden la activación ciudadana de estos mecanismos; las deficiencias que se observan en el trabajo de los organismos de control, seguimiento e implementación de MDD (cuerpos electorales y judiciales); y el reto de renovar y fortalecer las instancias de formación de la opinión pública.

Los distintos trabajos que se presentan fueron elaborados para registrar tanto las especificidades de los casos como para comparar y extraer conclusiones relevantes, no solo para el avance del conocimiento sobre el tema, sino también para la elaboración de una agenda de reformas orientadas a fomentar el potencial democratizador de la consulta popular.

Referencias

Altman, David (2010). Plebiscitos, referéndums e iniciativas populares en América Latina: ¿Mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, *35*, 9-34.

Breuer, Anita (2007). Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies. *Democratization*, *14*(4), 554-579.

Durán-Martínez, Angélica (2012). Presidents, Parties and Referenda in Latin America. *Comparative Political Studies*, *45*(9), 1159-1187.

Kornblith, Miriam (2005). The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy. *Journal of Democracy*, *16*(1), 124-137.

Linares, Sebastián & Yanina Welp (2019). Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, *15*, 55-77.

Lissidini, Alicia (1998). Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos*, *12*, 169-200.

Lissidini, Alicia (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. Disponible en http://nuso.org/

Lissidini, Alicia; Yanina Welp & Daniel Zovatto (eds.) (2014). *Democracias en Movimiento*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Raventós, Ciska (2018). *Mi corazón dice No. El movimiento de oposición al TLC en Costa Rica.* San José: Editorial UCR.

Ramírez Gallegos, Franklin (2014). El despliegue de la democracia directa en el Ecuador post constituciona. En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (eds.), *Democracias en Movimiento* (pp. 231-274). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Welp, Yanina & Saskia Ruth (2017). The Motivations Behind the Use of Direct Democracy. En Saskia Ruth, Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds.), *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press.

Welp, Yanina & Uwe Serdült (eds.) (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.

Democracia directa en Uruguay: apertura de agenda con restricciones[1]

Alicia Lissidini
Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

1. Introducción

Uruguay ejerce la democracia directa —en particular, el plebiscito— desde 1917 para aprobar toda reforma constitucional, sea parcial o total[2]. Muchas de esas reformas fueron impulsadas justamente por iniciativa popular. Además, desde 1989, se comenzó a utilizar otro mecanismo: el referéndum, para derogar leyes aprobadas por el Parlamento (ver cuadro 1). Es decir, la iniciativa ciudadana para proponer reformas

[1] Agradezco muy especialmente a la Oficina Nacional Electoral de Uruguay y, en particular, a su director Gastón Chabert, quien me permitió observar el funcionamiento de control de firmas en los referéndums y otros procesos electorales, así como evacuar dudas. También, agradezco al ministro de la Corte Electoral, José Korzeniak, y a su equipo, particularmente a Adriana Callero; a Yanina Welp, sus siempre generosos comentarios; y a Fernando Tuesta Soldevilla, por promover esta investigación y su publicación. Los errores son propios.

[2] En 1912, por la ley 4.257 del 28 de setiembre, se introdujo la ratificación popular —llamada posteriormente plebiscito en Uruguay—, para la aprobación de toda reforma o enmienda constitucional. Además, se amplió el concepto de ciudadanía, aunque no incluyó en esa ley a las mujeres. Fuente: http://www.inap.mx/portal/images/pdf/lat/uruguay/2.pdf

constitucionales[3], la iniciativa ciudadana para derogar leyes (referéndum[4]), la iniciativa de ley[5] y la obligación de someter a consulta popular (plebiscito) toda reforma constitucional son los mecanismos que conforman la democracia directa en Uruguay a nivel nacional (además, existen mecanismos a nivel departamental).

---

[3] En el caso de los plebiscitos, la Constitución podrá ser reformada —total o parcialmente—

> Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular (artículo 331, inciso A).

En este caso, no hay ninguna limitación, ni control previo respecto a los temas a proponerse.

[4] En el caso del referéndum, se establen dos vías, que se resumen en estos artículos:

> Artículo 21.- El recurso de referéndum contra las leyes, instituido por el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución de la República, podrá interponerse por el 25% (veinticinco por ciento) del total de inscriptos habilitados para votar, contra la totalidad de la ley o, parcialmente, contra uno o más de sus artículos, precisamente individualizados, dentro del año de su promulgación, cumpliendo con las siguientes condiciones [...].
>
> Artículo 30.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo precedente, podrán promover la interposición del recurso de referéndum ante la Corte Electoral compareciendo en un número no inferior al 2% (dos por ciento) de los inscriptos habilitados para votar, dentro de los ciento cincuenta días contados desde el siguiente al de la promulgación de la ley, cumpliendo con las condiciones establecidas en los numerales 1º a 5º inclusive del artículo 21 de la presente ley.

En cualquier caso, las firmas se presentan directa a la Corte Electoral. Ley 17.244. Recurso de referendum contra las leyes (2000).

[5] Vale aclarar que la iniciativa legal está prevista en el artículo 79 de la Constitución:

> El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Si bien el referéndum fue reglamentado, no lo fue el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo.

En este trabajo, nos concentraremos en el último plebiscito puesto a consideración de la ciudadanía el 26 de octubre de 2014, que proponía bajar la edad de imputabilidad, entre otras consideraciones. También, analizaremos las iniciativas promovidas en los últimos años —especialmente desde 2013 hasta 2019—, cuáles llegaron a concretarse y cuáles quedaron en el camino, y proponemos algunas hipótesis al respecto.

Realizaremos un análisis cualitativo y de trazado de procesos con el objetivo de identificar los actores claves de las iniciativas —especialmente si eran partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil o ambos—, los apoyos y los rechazos políticos y sociales que tuvieron desde el inicio y cómo se fueron posicionando los diferentes actores a medida que avanzaba la iniciativa. Uno de los aspectos positivos del ejercicio de la democracia directa es que obliga a los actores políticos a definirse a favor o en contra de la propuesta, lo cual dinamiza el debate y acerca a los ciudadanos a «la cosa pública».

Para ello, hicimos un rastreo de medios de orientaciones ideológicas marcadamente diferentes: *El Observador*, *El País* y *La Diaria*, y la información fue complementada por periódicos locales y medios de menor circulación, pero que se hicieron eco de las iniciativas ciudadanas. Asimismo, el *Semanario Brecha*, que representa una izquierda más «independiente», fue una fuente de información y de acercamiento a las protagonistas de las iniciativas. Los sitios y blogs de los partidos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil y de las comisiones que promovieron las consultas aportaron datos relevantes. La información parlamentaria fue central y, para ello, se consultó el sitio oficial (https://parlamento.gub.uy/). Para mayores precisiones jurídicas, se preguntó a personas que trabajan en la Corte Electoral, quienes gentilmente contestaron todas las dudas.

Al menos dos preguntas estimularon esta investigación. En primer lugar, ¿por qué algunas iniciativas logran reunir las firmas requeridas para someterse a consulta popular y otras no? Es decir, ¿cuáles son las variables que aumentan las probabilidades de que se logren los requisitos

jurídicos para que se convoque a una consulta popular? La capacidad de movilización ciudadana de las organizaciones que la promueven y la participación activa de al menos un partido político parecen ser lo más importante, aunque esto no supone afirmar que la temática sea irrelevante. En segundo lugar, ¿de qué depende que se apruebe la reforma propuesta? Otra vez la interacción entre movilización ciudadana y participación partidaria aparece como clave, sin desconsiderar el tema propuesto.

La democracia directa tiene una larga historia en Uruguay y siempre fue una herramienta política de los partidos. Sin embargo, las organizaciones sociales —sindicales, estudiantiles, juveniles, ambientales, feministas, de derechos humanos, de diversidad sexual —que surgieron o que se renovaron desde el retorno de la democracia, en 1985, adquirieron mayor poder, especialmente luego de la puesta en marcha del primer referéndum en 1989, y fueron centrales en el ejercicio de la democracia directa en los últimos años.

Finalmente, a partir del ejercicio de democracia directa en Uruguay, realizamos recomendaciones respecto a cómo mejorar su ejercicio, en el entendido que es un mecanismo que contribuye a la democratización de la sociedad uruguaya.

2. Plebiscito para bajar la edad de imputabilidad: una iniciativa política partidaria, una reacción ciudadana

En octubre de 2014, conjuntamente con las elecciones nacionales, se plebiscitó una reforma constitucional que proponía crear un centro especial de rehabilitación de adolescentes infractores, mantener sus antecedentes y bajar la edad de imputabilidad de 18 a 16 años Esta iniciativa conllevaba una serie de modificaciones en la Constitución que fueron advertidas por Unicef (2014). El mecanismo activado para este objetivo —consulta popular vía iniciativa ciudadana— fue inédito en el país, aunque no fue la primera oportunidad en que se propuso bajar

la edad de imputabilidad en Uruguay[6]. De acuerdo con la investigación de Gabriel Tenembaun (2011), desde 1985 —año de recuperación de la democracia—, se presentaron catorce proyectos de ley que no prosperaron, lo que señala que el tema estaba en la agenda política, al menos en la de los partidos «tradicionales» Partido Nacional y Partido Colorado, aunque con diferencias al interior de dichos partidos[7].

Bajo el lema «Yo voto para vivir en paz», la Comisión por la Seguridad para Vivir en Paz (más adelante Comisión para Vivir en Paz) inició en 2011 su campaña de recolección de firmas en un contexto signado por una mayor sensación de inseguridad en la ciudadanía. De hecho, en 2013, la inseguridad era considerada el principal problema del país para el 65%, según la encuesta de CIFRA[8]. En 2007, solo el 13% tenía esa opinión. El informe del PNUD de 2012 señalaba que el incremento abrupto de robos y otros delitos podría ser el causante de la magnitud de la preocupación (los robos se duplicaron entre 2005 y 2011), al mismo tiempo que mejoraron significativamente los indicadores relativos a la pobreza y al desarrollo. En ese marco —mejora de los niveles de pobreza y empleo, y al mismo tiempo aumento de los delitos—, la «minoridad infractora»[9] fue señalada —injustamente, según

[6] Actualmente, los jóvenes entre doce y diecisiete años que cometen delitos son privados de su libertad, en el Instituto de Ciudadanía Adolescente (INCAA), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (que sustituyó al Servicio de Responsabilidad Penal, el cual recibió denuncias, especialmente en 2016, por maltrato a adolescentes). Entre 2010 y 2013, según Trajtenberg y Eisner, 2014, hubo un fuerte crecimiento de la población privada de libertad: de 319 a 591 personas. Asimismo, en estos años, aumentaron las leyes punitivistas.

[7] Los sectores políticos que propusieron esta medida se ubican a la «derecha» del espectro político, tanto el grupo de Pedro Bordaberry como el sector «herrerista», liderado por el expresidente del Partido Nacional.

[8] «Inseguridad y plebiscito para bajar la edad de imputabilidad». Cifra (2012). Fuente: https://web.archive.org/web/20120822051135/http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=162

[9] En los medios de comunicación, se suele utilizar el término 'menor' y sus derivaciones, por ejemplo, 'menor infractor', como los «que son rechazados en el vocabulario de

los datos[10]— como el problema que se debía «atacar». Aunque hay versiones encontradas sobre las cifras de homicidios y robos, y especialmente respecto al contexto en que ocurren los homicidios —cuántos son por consecuencia de «ajuste de cuentas» relacionadas con narcotráfico y cuántos son resultado del robo o del intento—, lo cierto es que los medios de comunicación centraron buena parte de la información en ese tema y, en particular, en los hechos delictivos protagonizados por jóvenes[11].

Los dos principales líderes que impulsaron la campaña fueron los senadores Pedro Bordaberry (del Partido Colorado, sector Vamos Uruguay) y Luis Alberto Lacalle (del Partido Nacional, sector herrerista), los voceros de la Comisión, y los diputados Germán Cardoso (Colorado) y Gustavo Borsari (Blanco). Asimismo, se integraron a la comisión familiares de víctimas de delitos y personas relacionadas con el comercio (quienes suelen ser víctimas de robos)[12]. Se requerían unas 270 mil firmas, pero la Comisión superó la cifra (367 588) en

---

las organizaciones promotoras de los derechos de la infancia, pues remiten a la doctrina de la situación irregular, como resultado de una construcción que pone de un lado a los 'menores' (niños, niñas y adolescentes usualmente en situación de pobreza, potenciales infractores a la ley penal), y deja del otro a niños, niñas y adolescentes integrados socialmente» (Voz y vos, 2014, p. 65).

[10] Existen dudas respecto a la cantidad de delitos cometidos por menores de edad (y, en general, respecto a la cantidad total de delitos), pero la literatura acuerda que no supera el 7% del total. Trajtenberg y Eisner, 2014, analizan en profundidad las cifras.

[11] *El Observador*, uno de los principales diarios uruguayos, titulaba «Uruguay enfrenta "pidemia de asesinatos" y supera a la mayoría de países de la región». Fuente: https://www.elobservador.com.uy/nota/uruguay-enfrenta-epidemia-de-asesinatos-y-supera-a-la-mayoria-de-paises-de-la-region-20191818287. En relación a los menores de edad, el informe *Niñez y Adolescencia en la prensa escrita uruguaya. Monitoreo de medios. Informe de resultados 2010-2013* (Voz y Vos, 2014). El uso de términos o expresiones definidos como peyorativos, inadecuados o descalificadores se mantiene relativamente estable para todos los años que comprende el análisis (2010-2013) a excepción del 2011, en el que se observa un ligero aumento a nivel general.

[12] Buena parte de la propaganda a favor de firmar fue protagonizada por las víctimas de violencia por robo.

abril de 2012[13]. Se movilizaron activamente los integrantes del grupo político de Pedro Bordaberry, quien apareció como el principal interesado en llevar adelante esta y otras medidas relativas a la inseguridad. Su planteo se sintetizó en el documento *15 medidas de seguridad ciudadana*[14]. Entre los gobernadores locales, el intendente de Florida del Partido Colorado, Germán Coutinho, promovió la campaña de recolección de firmas desde el inicio (2011)[15]. El intendente de San José del Partido Nacional, José Luis Falero, también hizo lo mismo, quien junto al senador Juan Chiruchi (herrerismo) y otros diputados del mismo partido presentaron cinco mil firmas en mayo de 2011. En el acto de entrega de firmas, el diputado Gustavo Borsari (herrerismo) expresó que «todos estamos sometidos al peligro de la delincuencia y, sobre todo, a la delincuencia juvenil»[16]. La recolección de firmas constituyó un estímulo para la participación, especialmente en los jóvenes del Partido Colorado[17]. Dentro del Partido Nacional, Jorge Larrañaga no acompañó la medida y propuso otras alternativas, lo cual provocó

[13] Desde el 2019 y por propuesta de la Corte Electoral, se aprobó en Parlamento la ley 18.600 que habilita la validación electrónica de la firma. Este tema llevó a un largo debate sobre si viola o no el secreto de los firmantes. No entraremos aquí en ese debate, pero consideramos acertada la medida propuesta por la Corte Electoral. Por otra parte, vale aclarar que se cuentan las firmas hasta que las mismas lleguen a la cifra requerida; en ese momento, se frena el conteo y se habilita la democracia directa.

[14] Fuente: Sitio «Vamos Uruguay». http://vamosuruguay.com.uy/category/propuestas/ (23 de julio de 2014).

[15] Fuente: «Con el eslogan más seguridad…» Diario *El Pueblo*, 27 de marzo de 2011. http://www.diarioelpueblo.com.uy/politica/con-el-slogan-de-%E2%80%9Cmas-seguridad%E2%80%9D-el-gobierno-local-adhiere-a-campana-de-firmas-para-resolver-el-tema.html

[16] Fuente: «Baja de imputabilidad: blancos presentaron 5 mil firmas recolectadas en San José», *Visión Ciudadana*, edición digital, 7 de mayo de 2011. http://www.visionciudadana.com.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=5484:-baja-de-imputabilidad-blancos-presentaron-5-mil-firmas-recolectadas-en-san-jose&-catid=1:latest-news&Itemid=50

[17] Fuente: *La Red21*, 27 de junio de 2011. http://www.lr21.com.uy/politica/459552-jovenes-cambian-la-fisonomia-del-partido-colorado

debates con el Partido Colorado[18] y divisiones entre sectores del Partido Nacional[19]. Asimismo, el candidato a la presidencia por el Partido Nacional, Luis Lacalle Pou, apoyó la reforma, pero no hizo campaña y su sector no «ensobró»[20] la papeleta junto a las listas[21]. Una vez que se lograron las firmas requeridas (10% del padrón electoral), se conformó, en julio de 2014, la «Comisión Para vivir en paz-Yo voto». En esa ocasión, la figura fue centralmente Pedro Bordaberry, pues no participaron integrantes del Partido Nacional[22], aunque se sumaron los expresidentes Jorge Batlle y Julio María Sanguinetti. En las redes sociales como Twitter y Facebook, también hubo campaña, y se promovió el #sialabaja y #paravivirenpaz.

Como respuesta a la recolección de firmas, se constituyó, a mediados de 2011, la Comisión por el No a la Baja, integrada por una multiplicidad de actores, colectivos políticos y sociales[23]; sin embargo,

---

[18] Fuente: *El Diario*, 12 de agosto de 2011. http://eldiario.com.uy/2011/08/12/vaivenes-en-el-enfrentamiento-por-la-imputabilidad/

[19] Jorge Larrañaga publicó «12 razones para no firmar» y su correligionario herrerista respondió con «Mis 12 razones para firmar». Fuente: *El Diario*, 11 de agosto de 2011. http://eldiario.com.uy/2011/08/11/borsari-responde-a-larranaga/

[20] Recordemos que, como las elecciones y consultas se realizan de forma simultánea, los sectores políticos que apoyan la reforma incluyen, en el sobre de su lista electoral, la papeleta por el «sí».

[21] Como ya se mencionó, los plebiscitos se realizan conjuntamente con las elecciones nacionales (o departamentales).

[22] En esa ocasión, el candidato presidencial del Partido Colorado reprochó la ausencia de integrantes del Partido Nacional. Bordaberry hizo referencia a la ausencia de figuras del Partido Nacional que apoyaban esta comisión. «Nos hubiera gustado ver hoy aquí a quienes nos acompañaron el día que entregamos las firmas. Esperemos que estén la noche en que esto salga y festejen el éxito con nosotros», expresó. Según afirmó Bordaberry, la comisión invitó a todos a participar de este evento». Fuente: *El Observador*, 9 de setiembre de 2014. https://www.elobservador.com.uy/nota/pedro-bordaberry-insistio-en-sus-criticas-a-luis-lacalle-pou-2014999120

[23] Integraron la Comisión Nacional No a la Baja diversos grupos sociales y culturales, centros de investigación y de acción, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sindicales, estudiantiles y organizaciones partidarias de todo el espectro político (especialmente del Frente Amplio, pero también de partidos tradicionales) de

el mayor protagonismo fue de los jóvenes menores de treinta años de las organizaciones sociales, sindicales y políticas, y de muchos jóvenes «sueltos» que se acercaron a participar. La comisión tuvo sus altas y bajas. «Está bueno reconocer que tampoco fue que todos los años estuvo súper legitimada la Comisión No a la Baja. Hubo idas y vueltas. Con el triunfo capaz que todo es color de rosa y se construye un relato épico, pero, como cualquier movimiento social, tuvo sus desafíos y sus piedras en el camino, que, de alguna forma, valorizan más el resultado del movimiento que se terminó formando» (Marcelo Aguilar, 2014). Esos altibajos fueron también señalados en la investigación realizada por Mateo Berry y Jimena Pendolfi (2018): la comisión pasó por diversas etapas, que incluyeron cambios en el liderazgo y en el mensaje hacia la opinión pública. Los protagonistas fueron, en ese momento, jóvenes que no tenían necesariamente inserción partidaria (como Fabiana Goyeneche), y la comunicación se repensó con argumentos que pudieran llegar a un público amplio. Desde el origen, se planteó como una comisión no partidizada y, de hecho, participaron jóvenes de todos los sectores políticos y jóvenes que no tenían identidad

---

Montevideo y de otros departamentos del Uruguay. Antes de su cierre, en la página oficial de la Comisión «No a la baja», estaban PIT-CNT, TECHO, Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), Coordinadora de Estudiantes de Enseñanza Media (CEEM), Asociación de Docentes de la Universidad de la República (ADUR), Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FENAPES), Asociación de Estudiantes de Educación Social (AEES), Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU), Iglesia Evangélica Valdense, Movimiento Tacurú Salesianos, Casa de Cultura Mordejai Anilevich, Hashomer Hatzair, Centro de Investigación y Promoción Franciscano y Ecológico (CIPFE), Ovejas Negras, Cotidiano Mujer, MYSU, Mujer Ahora, Mizangas - Mujeres Afrodescendientes, Mundo Afro, Proderechos, Gurises Unidos, El Abrojo, El Tejano, Grupo Teatro del Oprimido, Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), Asociación de ex Pres@s Polític@s de Uruguay (CRYSOL), Centro de Participación Popular (CPP), Casa Bertolt Brecht, Centro de Investigación y Estudios Judiciales, Asociación de Funcionarios Judiciales (CIEJ-AFJU), Fundación Justicia y Derecho, Colectivo Catalejo, Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CADESYC), Nueva Agenda Progresista (NAP).

político-partidaria.[24] La producción de un documento en común en 2014 representó un clivaje en el movimiento, pues generó una mejor y más clara comunicación hacia afuera, y tuvo impacto en la opinión pública. Al menos, eso podría deducirse del cambio en la opinión pública medida por las encuestas. En ese documento, la Comisión desarrolló tres líneas argumentales: 1) que no se debería bajar la edad de imputabilidad penal por razones de derechos humanos, 2) que las medidas propuestas no son novedosas ni solucionarían el problema de la seguridad y 3) que el problema de la seguridad en sí mismo está magnificado por los medios de comunicación y que estigmatiza a los jóvenes y adolescentes (Berri y Pandolfi, 2018). Asimismo, la comisión entró en un período de efervescencia y proactividad, que se vio reflejado en eventos como el «amanecer amarillo» (monumentos y espacios públicos de todo el país fueron decorados con «los colores del colibrí» que identifica a la Comisión No a la Baja)[25], y la realización de festivales y talleres para debatir con argumentos la baja de imputabilidad.

Como señala una de las protagonistas de la movida contra de la baja entrevistada por Marcelo Aguiar (2014)[26], «ahora tenés jóvenes que hablan de seguridad en todo el país, y esa es una de las principales cosas que

[24] Como señaló Fabiana Goyeneche en una entrevista realizada por *El Espectador*:

> Ya en la primera reunión se dijo que no se quería partidizar a la comisión, porque no todos eran frenteamplistas, entonces, nadie quería representar a alguien con quien no se sentía identificado, porque considerábamos además que la discusión era mucho más compleja que ser afín o no a un partido, y porque, de hecho, cuando comienza la comisión, el Frente Amplio no tenía una postura explícita tampoco respecto de la baja de la edad de imputabilidad: no había hecho una campaña, no había una postura del partido. El pronunciamiento de la mayoría de sus dirigentes vino luego (6 de noviembre de 2014).

Disponible en https://www.espectador.com/politica/303278/fabiana-goyeneche-la-discusiones-sobre-seguridad-y-la-minoridad-infractora-estan-lejos-de-estar-terminadas

[25] «Uruguay amanece amarillo contra la baja de la edad de imputabilidad». *El Diario,* 1 de setiembre de 2014. http://eldiario.com.uy/2014/09/01/uruguay-amanece-amarillo-contra-la-baja-de-la-edad-de-imputabilidad/

[26] Marcelo Aguiar, «Retrato de una revuelta», *Semanario Brecha*, 30 de octubre de 2014. https://brecha.com.uy/retrato-de-una-revuelta/

quedan, la movilización, el despertar de una generación que nace con esta ilusión. Esto genera muchas personas jóvenes pensando en política».

El plebiscito marca un antes y un después para trabajar en muchas transformaciones culturales. La juventud, su estigmatización, el sistema penal, todo esto implica empezar a construir un cambio cultural». Por su parte, Fabiana Goyeneche, quien fuera protagonista de la Comisión y de la campaña, señala la relevancia que tuvo dar a conocer las condiciones de vida de los adolescentes en situación de encierro. Es definitiva, más allá del resultado concreto, lo cierto es que se debatió la situación de los «menores infractores» y de la minoridad en general.

Entre otras organizaciones que se manifestaron contra la reforma constitucional, lo hizo el Consejo Federal de la Asociación de Docentes de la Universidad de la República (ADUR), que resolvió, en 2011, exhortar a los universitarios a no apoyar con su firma la propuesta de bajar la edad de imputabilidad, promover participación activa de expertos en los aspectos legales y sociales de la temática, y movilizar el gremio contra la iniciativa[27]. La Iglesia católica y, en particular, el arzobispo de Montevideo, Sturla, se manifestaron contrarios a bajar la edad de imputabilidad en 2014[28]. En el mismo sentido, se expresó el director técnico de la selección uruguaya de fútbol, el «maestro» Tabárez[29], y también el entonces presidente de la República, José «Pepe» Mujica. Actores, músicos y otros referentes de la cultura fueron protagonistas de los spots contrarios a la propuesta de reforma constitucional.

Sin embargo, los integrantes del partido de gobierno (Frente Amplio) tuvieron cambios en sus posturas. Ante las encuestas que, en 2011 y

[27] Fuente: «ADUR llama a los universitarios a no firmar la baja de imputabilidad», 21 de setiembre de 2011, *Udelar*. http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/28838

[28] Fuente: «Sturla contra la baja», 17 de abril de 2014, *Telemundo*. https://www.teledoce.com/telemundo/sociedad/sturla-en-contra-de-la-baja/

[29] Fuente: «Tabárez se manifestó por el "no a la baja" de la edad de imputabilidad». *Subrayado*, 21 de octubre del 2014. https://www.subrayado.com.uy/tabarez-se-manifesto-el-no-la-baja-la-edad-imputabilidad-n38359

en 2012, mostraban un alto apoyo a la baja de la edad de imputabilidad, algunos sectores sugirieron que habría que acompañar esto con habilitar el voto a partir de los dieciséis años de edad y la de poder ser electo para cualquier cargo público a partir de la mayoría de edad[30]. Sin embargo, no hubo propuestas concretas al respecto y el Frente Amplio se sumó a la campaña en contra, aunque de manera mucho más tímida de lo que lo hicieron los jóvenes de las organizaciones sociales, quienes fueron los protagonistas de la «movida contra la baja». A nivel «políticas de seguridad», se registró un cambio transcendente en materia de políticas. Como señala Rafael Paternain (2014), a partir de abril de 2011, el Ministerio del Interior inició un conjunto de acciones policiales sobre ciertas zonas de la capital y su periferia. Se pusieron en marcha los llamados operativos policiales de saturación, como respuesta habitual para «gobernar a través del delito». Es decir, la política oficial acompañó el reclamo social de mayor control y accionar policial.

A partir de 2013, se generaron mayores debates públicos sobre el tema, y nuevos actores se fueron definiendo y asumiendo posturas críticas y organizaciones. El Instituto del Niño y del Adolescente (INAU), y el Instituto de la Juventud (INJU), dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, desplegaron campañas de sensibilización respecto a los jóvenes y en contra de la baja de edad de imputabilidad. De hecho, Fernando Amado, el diputado del Partido Colorado (sector Vamos Uruguay), acusó al Instituto Nacional de la Juventud de «violar la laicidad» al promover una jornada de debate bajo el título «Soluciones mentirosas: baja de la imputabilidad y criminalización de la pobreza» (2011)[31]. Sin embargo, el INJU continuó organizando actividades, como la corrida de cinco quilómetros

[30] Fuente: «MPP contraataca con propuesta para bajar la mayoría de edad. Proponen que a los 16 años puedan votar, manejar y casarse». *El Observador*, 21 de mayo de 2012. https://www.elobservador.com.uy/nota/mpp-contraataca-con-propuesta-para-bajar-la-mayoria-de-edad-201252120280

[31] Fuente: «Faltó un moderador. Amado contra INJU por imputabilidad». *Montevideo Portal*, 4 de agosto de 2011. https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Amado-contra-INJU-por-imputabilidad-uc144688

bajo la consigna «Ser joven no es delito» (2012), el Taller de formación y sensibilización sobre baja de edad imputabilidad juvenil (2014) y la presentación del «Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay. Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación» (2014), en el cual se hizo referencia concreta a la baja de imputabilidad y las consecuencias negativas que tendría su aprobación[32]. Asimismo, el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y el Adolescente de Uruguay se pronunció en contra de la iniciativa advirtiendo que la propuesta es contraria a la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU. Unicef se sumó activamente a la campaña contra la baja de la imputabilidad y creó un portal con información y argumentos contrarios a la reforma de la Constitución[33]. La comisión financió la campaña a través del aporte de cada organización. Un aporte económico polémico y cuestionado por los sectores que promovieron el plebiscito fue el que recibió la organización Proderechos[34] de parte de la fundación Soros[35].

---

[32] Fuente: «Plan de Acción de Juventudes 2015-2025: Una guía para programas de inclusión». 12 de agosto de 2014. *INJU.* http://www.inju.gub.uy/28986/una-guia-para-programas-de-inclusion

[33] Fuente: «Seguridad ciudadana y adolescentes, más información, más datos, más argumentos», Unicef. https://www.sonadolescentes.org.uy/

[34] La organización se define como «un colectivo de mujeres y varones jóvenes que trabajan por un Uruguay más justo, más solidario, más democrático. Articulan fuerzas y demandas a través de la movilización social, incidencia política, calificación del debate y campañas públicas en algo que llaman «Puño único contra el Uruguay conservador». Su horizonte es la transformación cultural que conjugue una sociedad diversa e integrada que permita el pleno ejercicio de la libertad de todas las personas. La regulación de la marihuana, la despenalización del aborto, el matrimonio igualitario y movimiento «No a la baja», democratización de los medios de comunicación» integran la alianza de organizaciones promotoras de la nueva agenda de derechos Fuente: Mapeo de la Sociedad Civil Uruguaya. http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/proderechos/

[35] Fuente: «Proderechos defiende su viaje a Estados Unidos». *Montevideo Portal,* 20 de mayo de 2014. https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Proderechos-defiende-viaje-a-EEUU-uc234829

Las encuestas mostraron cambios en la opinión pública desde que se inició la recolección de firmas a la votación en 2014, en particular en los votantes del Frente Amplio. En 2011, según CIFRA, el 65% apoyaba la baja de imputabilidad, frente a un 28% que estaba en contra y un 7% que no sabía. Esos huarismos pasaron en 2012 a 54% a favor, 34% en contra y 12% que no sabía. Según esta misma empresa consultora, los que adherían a la baja de imputabilidad eran siete de cada diez personas del Partido Nacional y más de ocho de cada diez del Partido Colorado, y también el 37% de personas del Frente Amplio, aunque la mitad de ellos votaría luego en contra. Un año atrás, la mayoría absoluta de los votantes del Frente Amplio opinaba a favor de la baja de la edad de imputabilidad, pero los frentemplistas se alinearon con la posición de su partido, que se manifestó en contra de la medida[36]. También, la empresa consultora Equipos confirma ese dato: «los frenteamplistas a favor de la baja pasaron de ser clara mayoría a ser menos de un tercio (31%), y ahora una mayoría aún más clara de frenteamplistas (61%) está en contra del plebiscito» (setiembre de 2014)[37].

El Poder Ejecutivo accedió a la solicitud de la Comisión para Vivir en Paz de habilitar la cadena nacional de radio y televisión para que pudieran expresarse tanto a favor como en contra de la reforma constitucional propuesta. El acuerdo fue producto de la reunión convocada por el secretario de la presidencia con los diputados Gustavo Borsari y Juan Manuel Garino, en representación de la Comisión Para Vivir en Paz, y Fabiana Goyeneche, Álvaro Pérez y Federico Barreto, por la Comisión No a la Baja[38]. La comisión a favor del plebiscito presentó testimonios de víctimas de la inseguridad, mientras que la comisión por el no presentó argumentos contra la baja de imputabilidad.

---

[36] Fuente: «Inseguridad y plebiscito para bajar la edad de imputabilidad» (2012). *Cifra*. https://web.archive.org/web/20120822051135/http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=162

[37] Fuente: «Cae el apoyo a la baja de edad de imputabilidad». *Equipos*, 17 de septiembre de 2014. http://www.equipos.com.uy/noticias_despliegue.php?i=172

[38] Comunicado Presidencia de la República: https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/cadena-radio-television

Finalmente, el 26 de noviembre de 2014, conjuntamente con las elecciones generales (presidenciales y parlamentarias), la ciudadanía tuvo la posibilidad de votar para adherir a la reforma constitucional —solamente podía expresarse a favor de la reforma—; es decir, no hubo papeleta por el «No». La reforma no llegó a la cifra requerida y, por tanto, no fue aprobada[39]. De acuerdo con el análisis realizado por Santiago Soto (2014), la adscripción partidaria jugó un rol fundamental. Adhirieron a la reforma 20% del Frente Amplio, 74% del Partido Nacional, 88% del Partido Colorado, 79% del Partido Independiente y 34% de los restantes partidos[40]. Sin embargo, este punto merece un análisis más profundo, pues cabe preguntarse si los ciudadanos votaron según lo que definió cada partido o los partidos se definieron en función de las encuestas y sus cambios. De hecho, como ya se mencionó, algunos sectores partidarios demoraron en definirse públicamente. Como ya planteamos en análisis anteriores, es fácil establecer correlación, pero no causalidad entre democracia directa e identidad política.

3. Las iniciativas constitucionales que quedaron en el camino y las que siguen caminando

No hay registros ni investigaciones exhaustivas de las iniciativas que se impulsaron y que no llegaron a convertirse en plebiscito o en referéndum. En este artículo, haremos referencia a las más recientes[41],

[39] Como mencionamos al final del artículo, en las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, solo se vota por «Sí»; es decir, la ciudadanía puede adherir a la reforma, pero no votar en contra. Para la aprobación de la reforma constitucional, se requiere que voten por «Sí» la mayoría de los habilitados para votar.

[40] Fuente: «Cuantos votantes de cada partido apoyaron el Sí a la baja». *La Diaria*, 10 de noviembre de 2014 Santiago Soto https://ladiaria.com.uy/articulo/2014/11/cuantos-votantes-de-cada-partido-apoyaron-el-si-a-la-baja/

[41] No analizamos aquí todas las iniciativas que quedaron el camino, por ejemplo, la que propuso eliminar las AFAPS (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional) en el 2016 y la que pretendía prohibir la minería a cielo abierto en el 2014.

dividiendo las iniciativas contra las leyes aprobadas en el Constitución —llamadas referéndum en Uruguay— y las iniciativas que proponen una reforma constitucional —plebiscito— (ver cuadro 2).

3.1. Referéndum contra el aborto: impulso político partidario fallido

Uno de los referéndums que no llegó a ser tal fue el intento por derogar la ley 18.897, promulgada el 22 de noviembre de 2012, que permite la interrupción del embarazo dentro de las doce semanas de gravidez a las ciudadanas uruguayas naturales y legales, y a las mujeres extranjeras con más de un año de residencia en el país. En caso de violación acreditada con la denuncia judicial, se permite la interrupción hasta las 14 semanas. Finalmente, cuando hay grave riesgo para la salud de la mujer y en caso de malformación fetal incompatible con la vida, no hay límites para la interrupción del embarazo.

Dicha ley fue introducida en la Constitución por un voto y no fue vetada por el presidente José «Pepe» Mujica, como sí lo había hecho el anterior, Tabaré Vázquez. El debate parlamentario fue largo y las diferencias atravesaron a los partidos políticos: en el Frente Amplio, la mayoría se pronunció a favor, a excepción del diputado Andrés Lima, quien, por razones religiosas, no acompañó la votación ni se ausentó de sala y cuyo voto era decisivo (el voto número 50). Finalmente, se negociaron los términos de la ley para que el diputado Iván Posadas del Partido Independiente votara a favor. Si bien el Partido Colorado votó en contra, al menos dos diputados se manifestaron a favor de la ley (Fernando Amado y Ope Pasquet); incluso, el expresidente Julio María Sanguinetti del Partido Colorado se expresó a favor del aborto. Dentro del Partido Nacional, el senador Jorge Saravia apoyó la ley, pero el resto del partido se mostró claramente en contra del aborto y a favor del referéndum. Aun antes de ser aprobada por el Poder Ejecutivo, el Partido Nacional lanzó una campaña para que el presidente de la República, José Mujica, vetara la ley o se iniciara un proceso de recolección de firmas para someter a referéndum

dicha ley[42]. En este caso, se utilizó la vía rápida: se presentó el 2% del padrón electoral (52 000 firmas) para que la Corte Electoral convocara a un prereferéndum. En los hechos, es más difícil de alcanzar, pues requiere que el 25% concurra a las urnas.

Aunque una encuesta presentada por CIFRA afirmaba que la mayoría de la ciudadanía estaba a favor del referéndum (66%), tan solo un poco más del 8% concurrió a habilitar la consulta[43]. Los cuatro potenciales candidatos de los principales partidos políticos (Pedro Bordaberry del Partido Colorado, Jorge Larrañaga del Partido Nacional, Pablo Mieres del Partido Independiente y Tabaré Vázquez del Frente Amplio) votaron para habilitar la consulta. Vale acotar que la Comisión pro Referéndum solicitó al Poder Ejecutivo la utilización de la cadena nacional de radio y televisión para presentar su propuesta, pero fue denegada por el entonces presidente José Mujica.

En definitiva, el tema se dio por concluido con este intento. El aborto se practica de forma legal y, a seis años de su instrumentación, la muerte por aborto se redujo prácticamente a cero. Asimismo, disminuyeron los abortos y la tasa de repetición es baja[44]. Más allá de la opinión personal sobre el aborto, la ciudadanía no concurrió a las urnas para abrir el debate sobre un derecho ya adquirido.

[42] Fuente: «Lanzan campaña de firmas contra el aborto y evalúan acción jurídica». Partido Nacional, s.f. https://www.partidonacional.org.uy/portal/index.php/9-noticias/256-lanzan-campana-de-firmas-contra-el-aborto-y-evaluan-accion-juridica

[43] Fuente: «Uruguayos votarían a favor de la ley de aborto». En *Perspectiva*, 15 de noviembre de 2012 https://www.180.com.uy/articulo/29961_Uruguayos-votarian-a-favor-de-ley-sobre-aborto

[44] Fuente: «A cinco años de la aplicación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo». *La Diaria*, 7 de mayo de 2018 https://salud.ladiaria.com.uy/articulo/2018/5/a-cinco-anos-de-la-aplicacion-de-la-ley-de-interrupcion-voluntaria-del-embarazo/

3.2. Referéndum contra la ley de riego: movilización social sin apoyo partidario

Otro referéndum que quedó por el camino fue el intento por derogar la ley 19.553, impulsada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) para aumentar la disponibilidad de agua y mitigar los efectos de su variabilidad temporal sobre la producción agropecuaria y aprobada por amplia mayoría en el Constitución. A diferencia del caso anterior, la vía utilizada fue la llamada «lenta»; es decir, los ciudadanos tienen un año para juntar 25% de firmas para promover directamente un referéndum (y no un prereferéndum, como el caso del aborto)[45]. Tienen más tiempo, pero también deben juntar muchas más firmas (en la otra vía es 2%).

La aprobación de la ley generó —tal vez por primera vez en la historia— una fuerte oposición entre la academia —representada especialmente por investigadores de la Universidad de la República— y el gobierno del Frente Amplio[46]. También enfrentó a las organizaciones ambientales y al sindicato de los trabajadores de OSE (Obras Sanitarias de Estado) con la izquierda representada en el gobierno. Otro aspecto interesante fue el surgimiento o consolidación en todas las bancadas políticas de alguna fuerza o sector a favor de los temas ambientales, aunque todavía está lejos de ser un tema prioritario en Uruguay. La ley contó, además, con el apoyo del Banco Mundial, lo cual también generó críticas desde algunos sectores de izquierda.

[45] Respecto a las vías de referéndum, ver pie de página número 1 en este capítulo.

[46] Fuente: «Mesa de debate sobre Ley de Riego organizada por la Facultad de Ciencias», *El Telégrafo*, 27 de noviembre de 2017 https://www.eltelegrafo.com/2017/11/mesa-de-debate-sobre-ley-de-riego-en-la-facultad-de-ciencias/ y «Sectores del FA y la academia advierten que la eventual Ley de Riego afectará la biodiversidad», *La República,* 14 de octubre de 2017 http://www.lr21.com.uy/comunidad/1348114-proyecto-ley-riego-danos-biodiversidad-agua-potable

La ley fue criticada por varios parlamentarios. La senadora Constanza Moreira del espacio «Casa Grande»[47] del Frente Amplio resumió lo siguiente en el cierre de su exposición:

> las problemáticas ambientales llaman a la solidaridad con las generaciones futuras como ningún otro aspecto de la política lo hace y, por lo tanto, toda mi exposición tuvo por objeto llamar la atención porque la ley de riego puede ser muy buena para aumentar la productividad en los grandes emprendimientos agrícolas, pero todo esto siempre tiene costos ambientales; el crecimiento, el aumento de la productividad y el uso intensivo de la tierra tienen externalidades ambientales. En función de esto, algunas de las modificaciones que hicimos fueron recogidas y otras no. Mi misión como integrante de la banca verde es alertar, alertar y alertar[48].

Durante el debate parlamentario y luego de la aprobación de la ley, se movilizaron las organizaciones Redes-Amigos de la Tierra y la Comisión en Defensa del Agua y de la Vida, entre otras, las cuales consideraron, además de los aspectos mencionados por los legisladores, que la ley violaba el artículo 47 de la Constitución de la República porque habilita la mercantilización del agua. Recordemos que, en el 2004, se aprobó por iniciativa ciudadana la reforma constitucional que prohíbe la privatización del agua: «El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales»[49].

---

[47] Dentro de Casa Grande, existe el «Círculo Verde»: «un espacio de trabajo político permanente, para generar y apoyar la implementación de estrategias —tanto nacionales como locales— que fomenten y fortalezcan el equilibrio entre desarrollo, conservación de los recursos naturales y cuidado del ambiente». http://www.casagrandefa.com/como-nos-organizamos/circulos/circulo-verde/

[48] Fuente: *Diario de sesiones del Senado*, *23*, 5 de julio de 2017.

[49] Fuente: Natalia Ubal, «Denuncias que la ley de riego constituye una amenaza para la salud pública y el ecosistema». *La Diaria,* 16 de octubre de 2017. https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/10/cientificos-denuncian-que-ley-de-riego-constituye-una-amenaza-a-la-salud-publica-y-al-ecosistema/

La Comisión por el Agua y la Vida[50] llevó adelante la campaña de recolección de firmas. Si bien las organizaciones ambientales recogieron firmas y tuvieron el apoyo —al menos formal— de diversas grupos y asociaciones, no contó con el respaldo de ningún partido político importante y solo una parte del sindicato de OSE se movilizó activamente[51]. Hubo debates en las redes sociales y manifestaciones en la calle, pero no contaron con los recursos económicos y políticos para visibilizar el reclamo. Se juntaron unas 300 000 firmas, menos de la mitad de las requeridas.

La comisión anunció que seguirá intentando derogar la ley a través de la declaración de inconstitucionalidad. Asimismo, se continuaron registrando manifestaciones en contra de la ley de riego, conjuntamente con otras protestas, como la movilización contra instalación de una nueva pastera en Uruguay. El 22 de marzo de 2019, a propósito del Día del Agua, se realizó una importante manifestación pública en un contexto en el que los ríos del Uruguay muestran avances de las cianobacterias y se registran denuncias de problemas con el agua potable[52].

---

[50] Sobre la integración formal de la Comisión, ver la página web http://www.ffose.org.uy/aguayvida/web/content/comision.html

[51] Así lo expresó Carlos Pérez (Unidad Popular):

> Nosotros creemos que el PIT-CNT no tiene muchas ganas de juntar firmas, porque defiende al gobierno. El planteo de ellos es que hay un espacio para modificar la ley, cosa que no es cierto. Lo que queda en la reglamentación son los procedimientos de aplicación, no es que tú vayas a modificar la ley. Y algún control ambiental que se le agregue, por ejemplo a meter embalses en todo el país, que está previsto que sean los grandes, el nivel 4 le llamaban ellos, de más de 15 metros de altura, más allá que le pidan un estudio de impacto ambiental.

Entrevista en *La Juventud*, 27 de febrero de 2018. https://www.diariolajuventud.com/single-post/2018/02/27/En-3-palabras-%E2%80%9CLa-Ley-de-Riego-es-privatizadora-inconstitucional-y-contaminante%E2%80%9D

[52] Fuente: «Este 22 en la calle, por el agua y por la vida». *La Diaria*, 22 de marzo de 2019. https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/3/este-22-en-la-calle-por-el-agua-y-por-la-vida/

Es decir, la agenda ambiental y el conflicto entre «modelos de desarrollo» y «derecho ambiental» adquieren mayor relevancia. Sin embargo, al igual que los gobiernos progresistas de la región, este conflicto coloca al Frente Amplio —al menos en su mayoría— en contra de los derechos del ambiente y sus defensores. Algunos antecedentes de movilizaciones ciudadanas exitosas en Uruguay fueron el freno a la instalación de la minera Aratirí (extracción de hierro a cielo abierto)[53]; como consecuencia, la paralización del proyecto de aguas profundas que requería Aratirí (2013-2015); la movilización en 2018 contra la instalación de una empresa de transporte fluvial en el dique Maguá, protagonizada por la Asamblea Permanente por el Barrio Sur[54], y que finalizó con la cancelación de la obra (aprobada en el Constitución por la bancada del Frente Amplio); en el 2019, la movilización contra la instalación de una nueva pastera, una resistencia que adquiere cada vez mayor visibilidad y que también utiliza las vías legales disponibles para frenarla, entre otras. Es decir, el ejercicio de la democracia directa dio mayor visibilidad a la ya preexistente agenda ambiental y, aunque no logró su cometido —al menos por ahora—, el tema va adquiriendo importancia política y social.

3.3. Las iniciativas que siguen en camino: plebiscito para «vivir sin miedo» contra los derechos de las personas trans y contra la bancarización obligatoria

Hay, al menos, tres iniciativas que siguen su curso: un recurso de referéndum y dos iniciativas de reforma constitucional. Sin embargo, no todas tienen posibilidades de llegar a la instancia de consulta popular.

---

[53] Este grupo nació en el 2013 y tenía como uno de sus objetivos una reforma constitucional (plebiscito) que prohibiera la minería a cielo abierto. Fuente: http://www.guayubira.org.uy/2016/08/uruguay-libre-de-megamineria/

[54] Fuente: https://www.enperspectiva.net/enperspectiva-net/movimiento-opuesto-terminal-zona-del-dique-maua-patrimonio-horizonte-maritimo-la-visual-la-gente-visita-lugar-la-condicion-policlasista/

La ley que se pretende derogar es la 19.684, ley integral para personas trans[55]. La Comisión Nacional Pro Derogación de la Ley Trans recogió, en principio, el 2% de las firmas del padrón electoral, lo que habilitaría a convocar a una consulta para permitir un referéndum (se necesitaban 25% de adherentes). La convocatoria ya fue aprobada por la Corte Electoral. Dada las características de la ley —contra derechos adquiridos por personas trans— y el escaso apoyo político —un sector del Partido Nacional—, es probable que no adhiera al referéndum el 25% requerido. Sin embargo, vale aclarar que esta afirmación podría discutirse, pues, según una encuesta realizada por la empresa CIFRA[56], habría un leve predominio de quienes se oponen por sobre quienes se encuentran a favor de la misma (38% contra 33%) y con un significativo 27% que no tiene posición fijada. Como suele suceder en Uruguay, los posicionamientos están fuertemente asociados a la intención de voto. Mientras 70% de los frentistas se manifiesta a favor de la ley, en los votantes de los dos principales partidos de oposición, estas tendencias descienden al 10%, en tanto la población que votaría blanco o anulado tiene un alto porcentaje sin postura definida (42%) y cierto predominio de quienes se oponen (35%) por sobre quienes apoyan la ley (23%). Sin embargo, como ya mencionamos, la ciudadanía tiende a no votar en contra de derechos adquiridos.

Más chances de concretarse tiene la iniciativa contra la «bancarización obligatoria», dado que cuenta con mayor respaldo de organizaciones sociales y de dirigentes políticos. Una de las caras más visibles es la del abogado Gustavo Salles que considera que la ley 19.210[57] «vulnera el derecho a la libertad a la libertad previsto en la Constitución».

[55] Fuente: «Alcanzaron las firmas para iniciar el proceso de derogación de la Ley Integral para Personas Trans». *La Diaria*, 29 de marzo de 2019. https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/3/alcanzaron-las-firmas-para-iniciar-el-proceso-de-derogacion-de-la-ley-integral-para-personas-trans/

[56] *Opción*, «Posicionamiento ante la Ley Trans», 18 de diciembre de 2018. http://www.opcion.com.uy/opinion-publica/?p=2184

[57] La iniciativa pretende modificar la Ley de inclusión financiera https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19210-2014

Fue promovida por empresarios y comerciantes agrupados en la Cámara Regional de Empresarios y Comerciantes del Este (Crece), y también por la Comisión Pro Plebiscito «para decirle no a la inclusión financiera obligatoria». Luego, se fueron sumando otras organizaciones como Cambadu (Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay), Comisión de Jubilados y Pensionistas del Uruguay, Un Solo Uruguay (empresarios y trabajadores relacionados al sector agropecuario)[58] y otras organizaciones opositoras al gobierno. Entre los líderes políticos que apoyan, están Luis Lacalle Pou, Jorge Larrañaga, Juan Sartori y Jorge Gandini, entre otros, del Partido Nacional, y Jorge María Sanguinetti del Partido Colorado. Para que prospere, deben juntarse 260 mil firmas (10% del padrón electoral); en caso de concretarse, se plebiscitará conjuntamente con las elecciones de octubre de 2009 o en las elecciones departamentales de 10 de mayo de 2020 (ver cuadro 2).

La iniciativa ciudadana promovida por sectores del Partido Nacional (en especial, por el dirigente Jorge Larrañaga), «Vivir sin Miedo», ya presentó las firmas requeridas (10% del padrón electoral) para la reforma constitucional. Está aprobado el plebiscito por la Corte Electoral y se hará junto con las elecciones nacionales de octubre de 2019. Las medidas que se proponen son el levantamiento de la prohibición de los allanamientos nocturnos si existe orden judicial, el cumplimiento completo de las penas en los delitos graves, la prisión perpetua revisable en los casos de delitos gravísimos y la creación de una guardia nacional integrada por militares. Según las encuestas publicadas por CIFRA, el 58% de los habilitados votaría a favor del plebiscito para concurrir a las urnas en octubre. En mayo de 2019, se organizó la campaña contra el plebiscito en una comisión que reúne al menos a la central sindical, a los estudiantes y a docentes de la Universidad de la República,

[58] Más información en http://unsolouruguay.uy/definicion-de-la-identidad-de-un-solo-uruguay/

así como organizaciones sociales y culturales. Recordemos que, para que la reforma constitucional se apruebe, deben «adherir» al proyecto la mayoría de los ciudadanos habilitados para votar.

4. Democracia directa en Uruguay: abrir la agenda y mejorar su ejercicio

A diferencia de otros países, en Uruguay, no existe el ejercicio de la democracia directa promovida por el presidente. El Poder Legislativo tampoco tiene injerencia en la iniciativa ciudadana —aunque puede promover reformas alternativas a plebiscitarse conjuntamente con la ciudadana—, y no existen límites temáticos a las propuestas de reformas constitucionales (llamados plebiscitos), pero sí a los referéndums[59], es decir, a las iniciativas que buscan la derogación de una ley aprobada en el Congreso. Por ello y por las características jurídicas del plebiscito y el referéndum, consideramos que la distinción entre democracia directa «desde abajo» y «desde arriba» carece de valor explicativo en este caso.

En Uruguay, la democracia directa sigue siendo un instrumento que utilizan los partidos políticos para promover reformas constitucionales y para intentar derogar leyes aprobadas en el Constitución. Los partidos políticos —por identidad política y por el manejo de recursos—continúan jugando un rol central para promover y apoyar la democracia directa. Sin embargo, en los últimos años, aumentó el protagonismo

[59] La Constitución dice en su artículo 22:

> No son impugnables mediante el recurso de referéndum:
>
> a) Las leyes constitucionales (literal D) del artículo 331 de la Constitución.
>
> b) Las leyes cuya iniciativa, por razón de materia, es exclusiva del Poder Ejecutivo (artículos 86 in fine, 133 y 214 de la Constitución).
>
> c) Las leyes que establezcan tributos, entendiéndose por tales los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales (artículos 11, 12 y 13 del Código Tributario).
>
> Es la Corte Electoral quien decide la validez del recurso y de las firmas presentadas.

de las organizaciones de la sociedad civil y, en algunos casos, se independizaron del Frente Amplio[60]. Surgieron o crecieron organizaciones de la sociedad civil relacionadas con los derechos humanos (generales y particulares como las organizaciones que protegen los derechos de los presos), los derechos ambientales y ecologistas, los de las mujeres y las que defienden la diversidad sexual, las comunidades LGTBIQ, los grupos de jóvenes, entre otros. También surgieron las organizaciones «provida» y más recientemente «Un Solo Uruguay»[61], las cuales adquirieron visibilidad y poder junto con los grupos pentecostales y evangélicos; sin embargo, tienen menor presencia que en otros países de la región.

Las organizaciones de la sociedad civil en forma solitaria, conjuntamente con partidos o con el apoyo partidario, utilizan los mecanismos institucionales para conducir la protesta. Como ya mencionamos en trabajos anteriores, la canalización de la insatisfacción ciudadana por vías legales (Lissidini, 2012) conlleva una serie de beneficios, tanto para las personas que protestan como para la democracia en su conjunto. En el caso de la democracia directa, la ciudadanía tiene la posibilidad de ejercer su función constituyente —mediante el plebiscito— y de participar ejerciendo una función legislativa —a través de la iniciativa de ley y del referéndum—.

En definitiva, consideramos que, independientemente de los temas en cuestión, los plebiscitos y los referéndums en Uruguay han contribuido a ampliar la democracia, a introducir temas en la agenda y a permitir expresar opiniones contrarias a las leyes aprobadas. Los partidos políticos y el gobierno tienen la posibilidad de «escuchar» las demandas

[60] Históricamente, el Frente Amplio surgió en alianza con la lucha sindical, y fue incorporando las demandas de diferentes grupos sociales y culturales, como las de las feministas y las del LGTBQ, entre otras.

[61] «Un Solo Uruguay» es un conjunto de grupos y de personas de diferente filiación política partidaria y de demandas tan diversas que es difícil catalogarlo como de «derecha», aunque algunos de sus dirigentes lo sean.

de forma más clara. Si bien en el caso uruguayo hay una cultura política que promueve la búsqueda de consensos entre los partidos políticos y hay puentes de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y con el «conocimiento experto», creemos que se deberían reforzar estos canales para así utilizar los mecanismos de democracia directa y otras vías institucionales una vez agotadas las vías informales.

Además de promover más y mejores canales de participación y que los que existen funcionen realmente (como las audiencias previas), sugerimos que se introduzcan modificaciones que hagan más sencillo, equitativo y transparente el ejercicio de la democracia directa para canalizar la protesta por vías legales:

a) En el caso del referéndum, debería simplificarse a una sola vía la posibilidad de derogar total o parcialmente una ley[62]. En lugar de una vía rápida y una vía larga, se debería establecer una sola que exija un 10% de firmas que se presenten ante la Corte Electoral para convocar directamente a un referéndum. Es decir, bajar el porcentaje y eliminar el prereferéndum.

b) Asimismo, debería reducirse la cantidad de firmas requeridas para proponer una ley ante el Poder Legislativo: en lugar de 25% de los ciudadanos (como establece el artículo), reducirlo a un 10%. De esta manera, algunas demandas ciudadanas podrían canalizarse mediante una propuesta de ley. Por otra parte, urge la reglamentación de dicha la ley para que la ciudadanía conozca y utilice este instrumento.

c) Debería volver a instalarse la posibilidad de votar por «sí» o por «no» en los plebiscitos propuestos por iniciativa ciudadana, ya

[62] Vale recordar que, en el caso uruguayo, es posible plantear una derogación parcial o total de una ley: «El recurso de referéndum podrá interponerse contra la totalidad de la ley o, parcialmente, contra uno más de sus artículos, precisamente individualizados por su número» (ley 17.244, recurso de referéndum contra las leyes). También existe, como ya mencionamos, la iniciativa de ley, aunque no se reglamentó.

que ahora solo se adhiere a la reforma; es decir, se vota por «sí». Esto genera dos problemas: en primer lugar, en los plebiscitos promovidos por la Asamblea Constituyente, sí se registran los votos por «sí», por «no», «blanco» y «anulado», lo cual introduce una diferencia y una inequidad entre sujetos de iniciativa; en segundo lugar, al no existir las diferentes posibilidades, no se refleja cabalmente la opinión de la ciudadanía.

d) Deberían ser claros los plazos para proponer reformas constitucionales a la Asamblea Nacional, pues la última reforma constitucional de 1996 dejó un vacío que habilita a diferentes interpretaciones. En particular, ¿junto a qué elecciones se pueden realizar las consultas, las elecciones nacionales o las elecciones departamentales, o en ambas? Si bien algunas constituciones establecen explícitamente que no se deben realizar conjuntamente elecciones con consultas, consideramos que no es necesario modificar este punto, pues sería costoso y engorroso para la Corte Electoral; además, de esta manera se asegura la participación de la ciudadanía en el ejercicio de la democracia directa.

e) Debería reglamentarse la propaganda de las iniciativas ciudadanas, estableciendo espacios en los medios de comunicación pública para su difusión y su debate. Es decir, todas las iniciativas ciudadanas deberían contar con un mínimo de posibilidades para plantear su propuesta de reforma constitucional o de derogación de una ley en los medios masivos de comunicación. Eso haría posible un piso de equidad entre las propuestas que surgen de organizaciones con recursos económicos y políticos y aquellas que no lo tienen.

f) En Uruguay, a diferencia, por ejemplo, del Perú, las personas que ejercen el gobierno y las que integran el Constitución tienen libertad para expresarse a favor o en contra ante una consulta popular.

Y entendemos que esa libertad debe mantenerse. Sin embargo, deberían reglamentarse las potestades de los diversos organismos del Estado ante una consulta. Específicamente, deberían limitarse a promover debates amplios y plurales, y prohibir la utilización de recursos y espacios estatales para favorecer a una de las partes.

g) También habría que reglamentar la propaganda a favor y en contra tanto en los plebiscitos como en los referéndums. Es decir, una vez aprobada la iniciativa ciudadana, ambas posturas deberían contar con espacios en los medios de comunicación públicos, en particular, en la cadena de radio y televisión que utiliza el Poder Ejecutivo y que, en algunos plebiscitos, se habilitó por decisión del presidente. Debería ser obligatorio y no una potestad del Poder Ejecutivo.

5. Post scriptum-18 de junio de 2019 ¿Limitar el ejercicio de la democracia directa? ¿Proteger los derechos adquiridos?

La Institución de Derechos Humanos del Uruguay (IDDH) se expidió respecto al plebiscito «Vivir sin miedo» y a la iniciativa de derogación de la Ley Trans[63]. La IDDH enmarca su postura en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, especialmente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y advierte que «cualquier modificación del ordenamiento jurídico nacional que implique un retroceso en la esfera de protección de derechos o que pretenda anular derechos humanos ya reconocidos por el estado uruguayo carece de validez normativa cuando esa decisión implica la violación de los derechos que ampara la Constitución». La institución añade que los mecanismos de democracia

[63] Fuente: «Sobre los efectos de plebiscitos o referéndum que disminuyen protección de DDHH». Comunicado 17 de junio de 2019, Instituto de Derechos Humanos del Uruguay. https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/sobre-efectos-plebiscitos-referendum-disminuyen-proteccion-ddhh

directa no deben suponer «de ninguna manera la posibilidad de ir contra esos derechos inherentes de las personas». Si bien esta declaración no tiene efectos jurídicos ni poder vinculante, es la primera vez que la IDDH (fundada en 2008) realiza una declaración respecto al ejercicio de la democracia directa. La comunicación generó debates políticos y jurídicos que permanecen abiertos: ¿todos los temas son pasibles de ser sometidos a consulta popular? Si se establecen límites a la iniciativa en materia de democracia directa, ¿quiénes tienen la potestad y la legitimidad para hacerlo? ¿La ciudadanía o el derecho internacional? ¿Debe limitarse la libertad de su ejercicio en función de los tratados internacionales de derechos humanos firmados por el país? Las interrogantes merecen analizarse con profundidad por sus implicancias en la democracia, el autogobierno y los derechos humanos.

Cuadro 1. Democracia directa en Uruguay (1989-2019)

Consultas populares	Organizaciones que convocan y apoyan	Porcentaje de votos a favor	Porcentaje de abstención
16 de abril de 1989. Referéndum contra la Ley de Caducidad Punitiva del Estado.	• Organización de Madres y Familiares de Detenidos-Desparecidos. • Frente Amplio y sectores de la izquierda de los partidos tradicionales. Central Sindical (PIT-CNT).	43,9 (No aprobada la derogación)	15,28
26 de noviembre de 1989. Plebiscito por el reajuste de pasividades según Índice Medio de Salarios.	• Coordinadora de Jubilados y Pensionistas del Banco de Previsión Social. • Frente Amplio (con la salvedad del MPP). Partido Colorado (con la excepción del grupo de Jorge Batlle. • Partido Nacional, con la excepción de los sectores del gobierno (Lacalle-Aguirre).	81,78 (aprobada la reforma)	10,89

Consultas populares	Organizaciones que convocan y apoyan	Porcentaje de votos a favor	Porcentaje de abstención
13 de diciembre de 1992. Referéndum contra la Ley de Empresas Públicas.	• Central Sindical PIT-CNT, en particular, el sindicato de trabajadores de la empresa telefónica. • Frente Amplio y algunos sectores del Partido Colorado (en particular, el Foro Batllista, liderado por Julio María Sanguinetti). • Algunos grupos y líderes del Partido Nacional (como el Encuentro Wilsonista, liderado por Alberto Zumarán) y del Nuevo Espacio.	72 (aprobada la derogación parcial de la ley)	17,20
18 de agosto de 1994. Plebiscito sobre reforma constitucional, considerada como «mínima» (habilitaba el «voto cruzado», fijaba un sueldo a los ediles y los reducía en número).	• Partido Colorado (con la excepción de sectores de derecha del partido). • Apoyo del Partido Nacional, y de algunos sectores y líderes del Frente Amplio.	31,3 (rechazada la propuesta)	14,59
27 de noviembre de 1994. Plebiscito por la derogación de las reformas introducidas a la seguridad social y la prohibición de introducir modificaciones por la vía de la rendición de cuentas.	• Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social, Organización Nacional de Jubilados y Central Sindical (PIT-CNT). • Frente Amplio, Partido Colorado (con la excepción de Jorge Batlle) y el sector de Alberto Volonté del Partido Nacional.	69,8 (aprobada la reforma). A partir de esta consulta, la Corte Electoral decidió que solo se vota por «sí».	13,76

Consultas populares	Organizaciones que convocan y apoyan	Porcentaje de votos a favor	Porcentaje de abstención
27 de noviembre de 1994. Plebiscito por la obligación constitucional de otorgarle a la educación pública 27% del presupuesto nacional.	• Sindicatos de la enseñanza (en especial docentes y funcionarios). • Frente Amplio.	32 (no aprobada la reforma)	La ciudadanía solo podía adherir a la reforma; es decir, no se podía votar en contra o abstenerse.
8 de diciembre de 1996. Plebiscito sobre reforma constitucional. Se introducen importantes reformas: candidatura única a presidente y vicepresidente por partido (precedido por elecciones internas de todos los partidos), separación temporal de elecciones nacionales y departamentales e introducción de la segunda vuelta o balotaje.	• Propuesta del Partido Colorado y el Partido Nacional y apoyada por un sector del Frente Amplio (liderado por Danilo Astori) y el Nuevo Espacio.	50,45 (aprobada la reforma)	13,83
31 de octubre 1999. Plebiscito para impedir que los directores de entes autónomos se postulen como candidatos en las elecciones.	• Nuevo Espacio (promotor). Teóricamente, todos los partidos políticos apoyaron la medida (en los hechos, muy pocos la promovieron).	37,7 (rechazada la propuesta)	La ciudadanía solo podía adherir a la reforma; es decir, no se podía votar en contra o abstenerse.

Consultas populares	Organizaciones que convocan y apoyan	Porcentaje de votos a favor	Porcentaje de abstención
31 de octubre 1999. Plebiscito para habilitar la autonomía financiera del Poder Judicial.	• Asociación de Funcionarios Judiciales, Asociación de Actuarios, Asociación de Defensores de Oficio, Colegio de Abogados, Asociación de Escribanos y Asociación de Asistentes Sociales. • Fue apoyada por sectores del Frente Amplio y del Partido Nacional.	42,3 (no aprobada)	La ciudadanía solo podía adherir a la reforma; es decir, no se podía votar en contra o abstenerse.
7 de diciembre 2003. Referéndum por la derogación de la llamada Ley de ANCAP, la norma que permitía la desregulación del monopolio que esta empresa petroquímica mantiene sobre la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y sus derivados.	• Comisión de Defensa de ANCAP, PIT-CNT (sindicalismo) y el Encuentro Progresista-Frente Amplio (algunos sectores, como los liderados por Astori y Rubio, se opusieron a la derogación de la ley).	62,2 (aprobada la derogación de la ley)	16,75
31 de octubre 2004. Plebiscito que proponía la introducción de dos artículos constitucionales referidos a la administración y el uso del agua (impidiendo su privatización futura).	• Comisión en Defensa del Agua y la Vida. Federación de Funcionarios de OSE (compañía de servicio público de agua). • Frente Amplio y sectores del Partido Nacional (en particular Alianza Nacional).	63 (aprobada la reforma)	La ciudadanía solo podía adherir a la reforma; es decir, no se podía votar en contra o abstenerse.

Consultas populares	Organizaciones que convocan y apoyan	Porcentaje de votos a favor	Porcentaje de abstención
25 de octubre de 2009. Plebiscito para decidir si los ciudadanos uruguayos pueden votar desde el exterior (a partir de 2014).	• Encuentro Progresista-Frente Amplio.	37,42 (No aprobada)	La ciudadanía solo podía adherir a la reforma; es decir, no se podía votar en contra o abstenerse.
25 de octubre de 2009. Plebiscito para anular los artículos 1, 2, 3 y 4 de la ley 15848, del 22 de diciembre de 1986. Dicha ley evitó que se juzgara a los militares acusados de delitos contra los derechos humanos.	• Coordinadora Nacional por la Nulidad de la Ley de Caducidad. • Fue impulsado por el Partido por la Victoria del Pueblo (sector político del Frente Amplio) y el PIT-CNT. • Formalmente contó con el apoyo de todo del Frente Amplio.	47,96% (No aprobado	La ciudadanía solo podía adherir a la reforma; es decir, no se podía votar en contra o abstenerse.

Fuente: Lissidini (2012)

Cuadro 2: Iniciativas y ejercicios de democracia directa en Uruguay: 2013- 2019[64]

Tipo de iniciativa: referéndum (vía rápida o larga) y plebiscito[65]. Año	Etapas, estado actual[66]	Grupos Promotores de la iniciativa y apoyos	Grupos en contra de la iniciativa	Campañas	Resultados y efectos
Referéndum «vía rápida» contra el aborto 2013	22 de marzo de 2013: Se presentaron las firmas requeridas (2%) para habilitar la convocatoria para una consulta popular. 23 de junio de 2013: En la consulta para habilitar el referéndum, concurrió menos del 25% habilitado para votar (8,7).	Comisión Nacional Pro Derogación de la Despenalización del Aborto, integrado por grupos provida, Vamos Uruguay del Partido Colorado y el Partido Nacional. Apoyaron sectores de la Iglesia Católica.	Organizaciones sociales y políticas promovieron no ir a votar. Las organizaciones feministas promovieron la legalización del aborto y, por tanto, el mantenimiento de la ley.	No hubo grandes campañas, salvo en las redes sociales a favor y en contra del referéndum.	No se lograron los votos necesarios para que se convocara a referéndum. No hubo más intentos por derogar la interrupción del embarazo. No se volvió a plantear el tema.
Plebiscito, reforma Constitucional. Se propone bajar la edad de imputabilidad, entre otras medidas punitivistas 2014	17 de abril de 2012: Se presentaron las firmas para promover la reforma constitucional. 7 de setiembre de 2012: Se corroboraron que estaban las firmas requeridas para el plebiscito (10%, es decir, 350 mil firmas) 16 de octubre de 2014: Se adhirieron a la reforma 46,81% de los habilitados para votar.	Propuesta impulsada por la comisión para vivir en paz, integrada por líderes del Partido Nacional, especialmente, Luis Alberto Lacalle y Pedro Bordaberry del Partido Colorado.	Comisión «No a la baja», integrada por activistas sociales, feministas, académicos, jóvenes de diversos grupos políticos y sociales.	Intensas campañas, debates y de movilización, especialmente, por parte de los jóvenes para impedir la baja de la edad de imputabilidad.	No logró la adhesión necesaria (mayoría) para su aprobación. Sin embargo, en el Constitución, se votaron leyes punitivistas luego del plebiscito. En 2019, se propone otra reforma constitucional en la misma línea.

[64] No es un cuadro exhaustivo: algunas iniciativas no fueron incluidas.

[65] Las firmas que respaldan una propuesta de reforma constitucional se presentan ante la presidencia de la Asamblea Nacional, mientras que las firmas para la derogación de una ley se presentan directamente en la Corte Electoral.

[66] Desde el 2019, para la verificación de las firmas la Corte Electoral, se deberá recurrir al Registro Patronímico Electrónico de la Oficina Nacional Electoral.

Tipo de iniciativa: referéndum (vía rápida o larga) y plebiscito[65]. Año	**Etapas, estado actual[66]**	**Grupos Promotores de la iniciativa y apoyos**	**Grupos en contra de la iniciativa**	**Campañas**	**Resultados y efectos**
Plebiscito, reforma constitucional para derogar la obligatoriedad de la inclusión financiera 2019	Todavía no se presentaron las firmas; hay un debate respecto a la fecha límite. Es probable que se adopte como fecha para el plebiscito las elecciones departamentales (10 de mayo de 2020.	Cámara Regional de Empresarios y Comerciantes del Este (Crece), Comisión pro Plebiscito «para decirle no a la inclusión financiera obligatoria». CAMBADU, Comisión de Jubilados y Pensionistas del Uruguay. Un Solo Uruguay. Líderes políticos del Partido Nacional y del Partido Colorado.	El gobierno, la central sindical PIT-CNT. La ley fue aprobada con los votos del oficialismo (Frente Amplio).	Campañas a favor de la reforma en redes y en las calles. En abril del 2019, comenzaron algunos sectores a manifestarse públicamente a favor de la bancarización, especialmente, desde el oficialismo, mientras que algunos sectores de la oposición se manifiestan a favor de la derogación de la ley.	Incierto
Referéndum contra la ley de riego «vía lenta» 2019	No se alcanzaron las firmas necesarias: se terminó el plazo para juntarlas (un año).	Organizaciones ambientalistas (Amigos de la Tierra, entre otros), el sindicato de OSE (agua), organizaciones de la sociedad civil, académicos y sectores minoritarios de izquierda. En el FA: el Partido por la Victoria del Pueblo, Casa Grande y la Liga Federal. Fuera del FA: Unión Popular y el PT.	Dado que la ley fue aprobada por amplia mayoría (tuvo consenso en la Cámara de Senadores y mayoría en Diputados), la mayoría de los sectores políticos no apoyaron el referéndum.	La campaña se realizó especialmente a través de la movilización en la calle, debates en ámbitos académicos y activismo en las redes sociales. Se hizo solo a favor de la derogación de la ley (hubo escasas voces públicas que defendieran públicamente la ley de riego). Pocos medios siguieron el tema.	No se derogó la ley, pero se sigue intentando por la vía de declararla inconstitucional. El tema ambiental genera mayor preocupación social y diferencias al interior de la izquierda en el gobierno.

Tipo de iniciativa: referéndum (vía rápida o larga) y plebiscito[65]. Año	Etapas, estado actual[66]	Grupos Promotores de la iniciativa y apoyos	Grupos en contra de la iniciativa	Campañas	Resultados y efectos
Plebiscito, reforma constitucional. Se propone el levantamiento de la prohibición de los allanamientos nocturnos (si existe orden judicial), el cumplimiento completo de las penas en los delitos graves, la prisión perpetua revisable en los casos de delitos gravísimos y la creación de una Guardia Nacional integrada por militares. 2019	Se presentaron las firmas requeridas (10%). La Corte Electoral ya confirmó que están las necesarias para convocar al plebiscito (mayo 2019). La consulta se hizo junto a las elecciones nacionales de 30 de octubre de 2019.	Comisión «vivir sin miedo» integrada por sectores del Partido Nacional (especialmente la Alianza Nacional), liderado por Jorge Larrañaga.	Se está organizando la Comisión contra el plebiscito y comienzan a definirse los diferentes líderes políticos y sociales. Se sumaron a favor sectores del Partido Nacional y algunos del Partido Colorado.	En mayo de 2019, se dio inicio a la campaña a favor y en contra. El debate en los medios está presente.	Incierto, aunque algunas encuestas dan leve mayoría a la reforma.
Referéndum vía rápida, para derogar la Ley Integral Trans 2019	La Corte Electoral habilitó el prereferéndum para el 4 de agosto de 2019. Ese día, la ciudadanía que está a favor del referéndum podrá adherir al recurso. Si lo hace el 25%, habrá referéndum.	«Todos somos iguales» fue impulsada por el precandidato del PN Carlos Iafigliola (Movimiento Adelante Pro-Vida) y por el diputado nacionalista Álvaro Dastugue (Esperanza Nacional).	Se oponen jóvenes del Partido Nacional y organizaciones sociales y políticas, en especial, aquellas que promovieron la Ley Integral Trans. Dicha fue votada por la mayoría del Constitución.	Se confirmó la convocatoria a prereferéndum para 4 de agosto. Todavía no hay campañas.	Incierto, aunque las encuestas no le dan mayoría a los promotores del referéndum

Fuente: Elaboración propia basada en datos de prensa y parlamentarios.

Referencias

Berri, Mateo & Jimena Pandolfi (2018). Movimiento No a la baja. Construcción estratégica de la identidad colectiva. *Revista de Ciencias Sociales* DS-FCS, *31*(42), enero-junio.

Lissidini, Alicia (2012). Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. En Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kennteh Sharpe (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (pp. 235-272). México: Flacso.

Paternain, Rafael (2014). Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013). *Revista Contrapunto*, *la seguridad contra la pared*, *4*, 13-25.

PNUD (2015). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDHAL%20Informe%20completo.pdf

Soto, Santiago (2014). ¿Cuántos votantes de cada partido apoyaron el Sí a la baja? *La Diaria,* 10 de noviembre.

Tenenbaum, Gabriel (2011). La discusión legislativa de la edad de imputabilidad en los anales de la recuperación democrática. Cualquier semejanza con la actualidad NO es pura coincidencia. *Revista de Ciencias Sociales*, *24*(28), 127-147.

Trajtenberg, Nicolás & Manuel Eisner (2014). *Hacia una política de prevención de la violencia en Uruguay*. Montevideo: Departamento de Sociología (UDELAR).

UNICEF (2014). *Aportes para la cobertura periodística sobre la rebaja de la edad de imputabilidad*. https://www.unicef.org/uruguay/spanish/unicef-edad-imputabilidad.pdf

Voz y Vos (2014). *Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya Monitoreo de medios*. https://www.vozyvos.org.uy/wp-content/uploads/2015/09/modelo_voz_y_vos_18-11-14_web1.pdf

El referéndum en Colombia: un amor no correspondido

Juan Fernando Londoño Osorio
Universidad de los Andes

1. Introducción

La democracia colombiana se encuentra llena de paradojas. Por un lado, ha tenido un gran récord de realización ininterrumpida de elecciones y, al mismo tiempo, ostenta una historia plagada de violencia política. Por otro, goza de una organización institucional que garantiza la separación de poderes y la alternancia de gobiernos civiles, pero, de igual manera, registra altísimas violaciones de derechos humanos que impregnan tanto su devenir como su territorio. En relación con la democracia participativa, sucede algo similar: mientras existe un marcado abstencionismo electoral, en determinados momentos de su historia han sido los mecanismos de democracia directa los que han permitido realizar profundos giros políticos. Siguiendo la hoja de ruta marcada por esta obra (véase la introducción, por Welp), el presente texto examinará la figura del referéndum en Colombia. Para ello, se bosquejará, en primer lugar, el diseño normativo de la figura y, en segundo lugar, se realizará una descripción de lo sucedido con los intentos de uso. Finalmente, se reflexionará sobre las dificultades que enfrentan.

2. La regulación del referéndum en Colombia

2.1. El marco legal

El marco constitucional para la figura del referéndum en Colombia determina que este será de carácter obligatorio si así lo pide el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral cuando se modifiquen elementos de la propia Constitución que afecten los derechos fundamentales de los ciudadanos, las garantías de estos, los procedimientos de participación popular o el régimen del Congreso. Aunque la Constitución deja en manos de la ley la reglamentación de la figura, establece de qué manera el mecanismo puede ser usado cuando con él se pretenda modificar la propia Constitución y regula lo atinente a los referéndums constitucionales que tienen como objetivo la aprobación o derogación de normas de rango constitucional. Cabe señalar que el artículo 374 constitucional establece que «La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referéndum». El artículo 378 señala:

> Por iniciativa del gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referéndum un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referéndum será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

El artículo 155 establece la iniciativa popular legislativa y constitucional:

> Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número de ciudadanos igual o superior al 5 por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tra-

> mitada por el Congreso de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

El artículo 170 establece su uso con el fin de derogar una ley:

> Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referéndum para la derogatoria de una ley. [...] No procede referéndum respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la ley de presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.

Por último, la propia Constitución establece el papel de la Corte Constitucional en relación con los referéndums, la cual señala en el artículo 379 que la convocatoria a un referéndum solo podrá ser declarada inconstitucional cuando se violen los requisitos contenidos en el titulo XIII, que establece los mecanismos de reforma de la Constitución. Señala también que la acción pública contra la convocatoria de un referéndum constitucional solo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 2. Este, a su vez, establece que la Corte tendrá como función «Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referéndum o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación».

De esta manera, la Constitución «blinda» a los referéndums de dos maneras. Por un lado, impide que el legislador añada nuevos requisitos a la convocatoria de un referéndum y, por otro, señala que la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte solo procede por vicios de procedimiento, lo cual impide que la Corte revise el contenido de las preguntas puestas a consideración del pueblo. Curiosamente, mientras que la actuación de los ciudadanos en relación con los referéndums constitucionales se activa con la solicitud del 5% de solicitantes, en el caso

de la derogatoria de leyes, el requisito se aumenta al 10%, lo cual hace más difícil su uso para derogar leyes que para derogar normas de rango constitucional. En ambos casos, se requiere un umbral de participación de una cuarta parte de los electores habilitados y que la mayoría de dichos votantes se manifieste aprobando el referéndum.

Dado que el artículo 103 señala que la ley se ocupará de reglamentar los mecanismos de participación, ha sido el Congreso de Colombia el que ha regulado el tema en dos leyes. La primera, la ley 134 de 1994, que sentó las bases del funcionamiento de la democracia participativa y reglamentó asuntos tales como su definición, usos y requerimientos. La segunda, la ley 1757 de 2015, que mantiene las características generales, pero se ocupa de hacer más fácil el proceso de convocatoria de los mecanismos de participación, simplificando y reduciendo requisitos para su puesta en marcha.

En cuanto al referéndum, la ley 134 lo definió en su artículo 3 de la siguiente manera:

> Es 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. Parágrafo: El referéndum puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

El referéndum constitucional puede ser convocado por el gobierno nacional o por los ciudadanos; este es el único caso que autoriza tanto a la autoridad político-administrativa como a los ciudadanos a solicitar la convocatoria. En los demás casos, esto es, referéndums derogatorios constitucionales y referéndums aprobatorios de otro tipo de normas, solo los ciudadanos pueden solicitar su convocatoria. Para el caso de los referéndums constitucionales de origen ciudadano, el requisito es que la solicitud sea respaldada por el 5% del censo electoral respectivo, tanto si es aprobatorio como derogatorio. Para solicitar la aprobación de normas legales o administrativas de las entidades territoriales, se requiere

que la solicitud sea avalada por un 10% de personas incorporadas en el censo electoral.

2.2. La solicitud

El título II de la ley 134 corresponde a la «Inscripción y Tramite de las Iniciativas Legislativas y Normativas y de la Solicitud de Referéndums», en la que el articulo 10 define que, para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referéndum, se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. También pueden ser promotores de referéndums las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas y comunales, así como los partidos y movimientos políticos.

En el caso de las organizaciones, partidos o movimientos políticos, la iniciativa legislativa y normativa, y la solicitud de referéndum deberá ser aprobada en asamblea, congreso o convención, por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija. Deberán constituirse en comité e inscribirse como tal ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral. Este comité estará integrado por nueve ciudadanos y un vocero que lo presidirá y representará. Si el promotor es la misma organización, partido o movimiento, el comité podrá estar integrado por sus directivas o por las personas que estas designen para tal efecto. En el caso de que la iniciativa legislativa provenga de los miembros de las corporaciones públicas territoriales (diputados en los departamentos y concejales en los municipios), el comité será integrado por cinco de ellos, en uno y otro caso, quienes elegirán a su vocero. Por el solo hecho de ser concejal o diputado, se podrá ser promotor. Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero.

2.3. La aprobación de la convocatoria

Una vez reconocida la constitución del comité promotor del referéndum, la Registraduría respectiva asigna un número consecutivo a la iniciativa y entrega, en un plazo no mayor a quince días, los formularios para que se realice el proceso de recolección de firmas. El comité promotor cuenta con un plazo de seis meses para asegurar el número de apoyos ciudadanos requerido según la inicativa (5% referéndum constitucional y 10% referéndum legal o normativo). El plazo de recolección de firmas puede ser ampliado por razones de fuerza mayor si así lo decide el Consejo Nacional Electoral.

Por decisión de al menos la mitad más uno de los miembros del comité promotor, es posible desistir del proceso de convocatoria del referéndum. En este caso, la Registraduría dará la oportunidad para que un nuevo grupo se convierta en comité promotor, pero solo contará con el plazo restante para terminar de recaudar los apoyos necesarios (esto implica que el nuevo comité no empieza de cero en términos de firmas ni de tiempos).

Los promotores de la iniciativa están facultados para recibir contribuciones con el objetivo de sufragar los gastos derivados del proceso de recolección de firmas, y están obligados a llevar una cuenta detallada de las mismas y de su utilización. Los promotores tienen quince días luego de la entrega de las firmas para entregar a la propia registraduría el balance correspondiente suscrito por un contador público juramentado. Se establece que cualquier persona puede solicitar que se haga público el nombre de quienes hayan financiado la iniciativa, en dinero o en especie, por un valor superior a un salario mínimo mensual. Todas las contribuciones están sujetas a las reglas que fije el Consejo Nacional Electoral (artículo 97 y 98 ley 134). La ley 1757 establece que el registrador correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos cuando el promotor no haya entregado los estados contables en el plazo establecido o cuando los mismos reflejen que la

campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos. De esta manera, el registrador ejerce un poder de control sobre el reporte del financiamiento de las propuestas de mecanismos de participación. Una vez recibidas las firmas, la Registraduría cuenta con un mes para constatar la validez de los apoyos. Si se validan, se enviará el proyecto a la corporación respectiva (al Congreso) en caso de referéndums constitucionales o legales, y a las asambleas o concejos municipales para el caso de referéndums.

En el caso de los referéndums constitucionales, el Congreso debe expedir una ley que debe ser aprobada por la mayoría de ambas cámaras (Senado y Cámara de Representantes), la cual debe contener en forma discriminada las preguntas que se realizarán de tal manera que se permita votar en forma positiva o negativa la pregunta. El contenido del proyecto de ley debe ser enviado a la Corte Constitucional. La Corte no puede realizar un examen sustantivo al contenido de los temas del referéndum.

En el caso de los referéndums aprobatorios de leyes o normas territoriales o derogatorios de normas constitucionales, leyes o decisiones de las corporaciones públicas en los niveles territoriales, una vez recibida la certificación de la Registraduría, la autoridad administrativa respectiva tiene ocho días para convocar a la votación definiendo la fecha y adoptando las demás decisiones necesarias para que se realice. Los referéndums aprobatorios o derogatorios de normas que no sean constitucionales no tienen ningún tipo de trámite en las corporaciones públicas. El acto de votación debe realizarse en período no superior a seis meses.

En cuanto a la elaboración del contenido de la tarjeta, el artículo 43 de la ley 134 estipula que, para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente revisará la constitucionalidad del texto sometido a referéndum y se pronunciará después de un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne

o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa, y el Ministerio Público rinda su concepto. Igualmente, se establece que:

> No podrá acumularse la votación de más de tres referéndums para la misma fecha ni podrá acumularse la votación de referéndums constitucionales con otros actos electorales. Cuando se inscriba más de una propuesta de referéndum sobre el mismo tema y obtenga el número de apoyos requeridos, el votante podrá decidir sobre cualquiera de ellos, evento en el cual la autoridad electoral pondrá a su disposición cada una de las iniciativas en forma separada (artículo 33 ley 1757).

En el caso de los referéndums constitucionales, se exige que el texto de las preguntas sea presentado a los electores de manera tal que los electores puedan escoger de manera libre aquellos aspectos del temario o articulado que quieren votar positiva o negativamente. En cualquier caso, es importante señalar que existen temas que se encuentran excluidos de la convocatoria de referéndums, así como de otros mecanismos de participación directa. Según la Constitución, se trata de temas que se consideran de iniciativa exclusiva del Gobierno, gobernadores y alcaldes, tales como temas presupuestales, fiscales o tributarios, relaciones internacionales, concesión de amnistías o indultos y preservación y restablecimiento del orden público (artículo 18, ley 1757).

2.4. La campaña

Tanto el gobierno como los partidos y las organizaciones sociales pueden inscribirse para hacer campaña por la opción que consideren más adecuada notificando su intención al Consejo Nacional Electoral, en un plazo no superior a quince días a partir de la publicación del decreto que convoca y establece la fecha del referéndum. Todos los grupos inscritos podrán acceder en condiciones de equidad a los medios de comunicación social del Estado para defender y explicar sus posturas. Para facilitar la difusión de sus posturas, se establece que, para el caso

del referéndum constitucional o legal (de carácter nacional), el Estado brindará por lo menos dos espacios institucionales en los canales nacionales durante los treinta días anteriores a la votación. En el caso del gobierno nacional, la ley otorga tres espacios institucionales. La ley establece la misma opción a nivel territorial y obliga a los canales regionales a brindar dichos espacios para la defensa de las posiciones.

El Consejo Nacional Electoral tiene la obligación de regular dichos espacios, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión. Para ello, el Consejo Electoral distribuirá los espacios y señalará la duración de cada presentación y las reglas que deban observarse al hacer uso de los mismos. En todo caso, los tiempos que se asignen a los promotores de la iniciativa no podrán ser menores, en promedio, a aquellos otorgados a los partidos políticos.

Además de las campañas de las partes, la ley establece una campaña institucional liderada por la organización electoral. Para ello, se obliga al registrador del Estado Civil correspondiente (nacional o territorial) ordenar tres publicaciones del texto sometido a referéndum al comienzo, en el intermedio y al final de la campaña. En el caso de los referéndums nacionales, estas publicaciones deben estar ordenadas en dos diarios de circulación nacional; en el caso de los referéndums territoriales, en dos publicaciones de amplia circulación en el respectivo territorio. La organización electoral tiene la obligación de dar una orientación objetiva al debate, para lo cual escuchará en audiencia los argumentos de los promotores y opositores, según lo establezca el Consejo Electoral.

En este mismo, se obliga a la organización electoral a publicar anuncios en los medios de comunicación más adecuados:

> Para la suficiente divulgación del contenido de la propuesta que será sometida a referéndum, para invitar a los ciudadanos a participar en la votación y para ilustrar a los ciudadanos sobre la organización del mismo, pero no podrá expresar juicio alguno sobre el texto que será votado, ni señalar sus ventajas, implicaciones o desventajas si las hubiere» (artículo 93, ley 134).

Se autoriza la contratación de publicidad tanto para promover la recolección de firmas como para defender una determinada posición. Durante la campaña, los distintos grupos podrán hacer propaganda por todos los medios de comunicación, de conformidad con la reglamentación del Consejo Electoral. Los medios de comunicación que reciban pagos para el desarrollo de la publicidad deben garantizar igualdad de condiciones para todos los intervinientes en el debate, lo cual evita que los medios ejerzan censura sobre cualquiera de las posiciones en disputa.

Las campañas tendrán los topes que fije el Consejo Nacional Electoral, los cuales se deben actualizar cada año, pero la ley establece que ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones o donaciones que provengan de personas naturales o jurídicas por un monto superior al 10% de la suma autorizada por el Consejo electoral. De este modo, se busca evitar que estos mecanismos sean utilizados por grupos económicamente poderosos para agenciar iniciativas particulares. Otras reglas sobre el proceso electoral, como la realización de encuestas, se aplicarán de acuerdo con la normatividad vigente para otro tipo de procesos electorales.

Los resultados del referéndum son obligatorios si se supera el umbral requerido, equivalente al voto afirmativo de la mitad de los sufragantes, siempre y cuando concurra a las urnas una cuarta parte del censo electoral. De ser aprobado, el presidente de la República, el gobernador o el alcalde sancionarán la norma en los ocho días siguientes a la declaración de resultados por parte de la registraduría respectiva.

Las normas que hayan sido adoptadas o derogadas mediante referéndum no podrán ser objeto de trámite dentro de los dos años siguientes y, en el caso de los referéndums nacionales, no podrán solicitarse nuevos referéndums sobre el mismo asunto en los siguientes dos años. En este caso, la ley 1757 modificó la ley 134 que establecía la posibilidad de modificar las decisiones tomadas en los referéndums si se hacía por mayoría absoluta de la respectiva corporación.

3. La utilización del referéndum en Colombia

En Colombia, se han presentado tres iniciativas legislativas relacionadas con referéndums, pero solo una de ellas se ha convertido en ocasión para que los ciudadanos se pronuncien y emitan su voto; además, se presentó el plebiscito por la paz en 2016 y la iniciativa anticorrupción en 2018. Se analizan, a continuación, tras reseñar los intentos fallidos (Londoño, 2015).

3.1. La ley 1475 de 2014 y el posible referéndum para la paz

En el año 2014, el presidente Juan Manuel Santos fue reelegido en un apretado resultado que decidió el futuro del proceso de paz en Colombia. Durante la campaña, el presidente Santos reiteró su promesa de que el resultado del acuerdo de paz sería sometido a aprobación de los ciudadanos. Para ello, llevó al Congreso una iniciativa legislativa cuyo propósito era permitir la realización de un referéndum que coincidiera con las elecciones locales que tendrían lugar en el mes de octubre del año 2015. La iniciativa fue aprobada por el Congreso y por la Corte Constitucional.

La idea del Gobierno era eliminar la restricción existente para que los referéndums (y otros mecanismos de participación) coincidan con otros actos electorales. De esta manera, el Gobierno pretendía presentar una nueva propuesta de referéndum para la aprobación del acuerdo de terminación del conflicto armado el mismo día de las elecciones locales, pues se consideraba que el problema de la abstención era la mayor dificultad que se debía vencer. El propósito del Gobierno no se llevó a cabo debido a que la negociación con las FARC se prolongó durante dos años más. Finalmente, el Gobierno optó por convocar un plebiscito en el año 2016 como mecanismo para aprobar los acuerdos de paz (ver más abajo el análisis del plebiscito por la paz).

3.2. La ley 1354 de 2009 y el intento de tercera elección consecutiva de Álvaro Uribe

En el año 2009, el Congreso de la República aprobó un referéndum de iniciativa popular con el fin de que los ciudadanos decidieran la continuidad en el cargo del presidente Álvaro Uribe, quien gozaba de los más altos índices de popularidad de la historia del país. Se establecía la siguiente pregunta: «quien haya sido elegido a la presidencia de la República por dos períodos constitucionales podrá ser elegido únicamente para otro período. ¿Aprueba usted el anterior inciso? Sí ( ) No ( ) Voto en blanco ( )».

La Corte Constitucional analizó dicha ley y la declaró inexequible por múltiples razones, las cuales vale la pena reseñar brevemente para entender la importancia de la revisión sobre futuras iniciativas similares.

- Vicios de competencia: aunque la revisión de la Corte Constitucional no abarca el estudio de los temas objeto de consulta al pueblo, en su estudio sobre esta iniciativa específica, consideró que el Congreso desbordó su poder de reforma constitucional y trató de convocar una votación que en realidad no reformaba la constitución, sino que la suplantaba (Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010) (Londoño, 2015). De esta manera, la Corte Constitucional ha descubierto, en primer lugar, la manera de sobrepasar la restricción impuesta en la Constitución relativa a no realizar análisis de fondo sobre los contenidos del referéndum; en segundo lugar, bajo la excusa del análisis de competencias, pudo entrar a analizar los aspectos de fondo para determinar si con ellos se reforma o se sustituye la constitución. Si el análisis de la Corte determina que el tema puesto a consideración del pueblo solo reforma la Constitución, se permitirá la votación, pero si la Corte determina que con dicha decisión se puede sustituir la Constitución, entonces impedirá su convocatoria. Vale la pena señalar que este mismo

argumento aplica para el análisis de actos legislativos de reforma de la Constitución emitidos por el propio Congreso. La gran paradoja de este caso es que los argumentos para declarar una nueva reelección presidencial también aplicaban para la modificación que permitió la primera reelección del presidente Uribe, pero que en su momento no fueron esgrimidos por el órgano constitucional.

- Vicios de procedimiento: la Corte constató graves irregularidades en la financiación de la campaña de recolección de apoyos; observó que una organización ajena a la iniciativa (Asociación Primero Colombia) adelantó actividades propias del comité de promotores; verificó la violación de los topes de financiación (tanto en relación con los gastos que fueron seis veces superiores a lo autorizado por el Consejo Electoral como en relación con los ingresos que verifican aportes individuales superiores hasta casi treinta veces lo permitido); y evidenció serios vicios de carácter insubsanable, tales como la ausencia de certificación del registrador nacional del estado civil, la modificación del texto original, la convocatoria irregular a sesiones extraordinarias y el transfuguismo político de varios representantes a la Cámara. La Corte constató que el trámite del referéndum en el Congreso se hizo sin la constancia de cumplimiento de requisitos expedida por el registrador nacional, tal como lo exigía el artículo 27 de la ley 134, con lo cual todo el trámite posterior se realizó de manera irregular. Finalmente, según la Corte, fue irregular la convocatoria a sesiones extraordinarias sin que dicho anuncio fuese publicado en el diario oficial, lo cual generó, por tanto, una falta de sustento jurídico en las decisiones tomadas en dichas reuniones del Congreso.

3.3. El referéndum constitucional del gobierno de Álvaro Uribe (2003)

En el año 2002, Álvaro Uribe Vélez fue elegido a la presidencia de la República, quien había logrado su victoria en la primera vuelta de dicha elección con una plataforma de recuperación de la seguridad, combate a la subversión y lucha contra la corrupción política. Como parte de su programa de gobierno, ofrecía la presentación de un proyecto de reforma constitucional denominado «Referéndum contra la corrupción y la politiquería». En cumplimiento de dicha oferta política, el Gobierno elaboró una propuesta de referéndum constitucional que el Congreso convirtió en la ley 796 de 2003. El proyecto incluía modificaciones constitucionales en un texto de dieciocho preguntas. La Corte Constitucional, en la sentencia C-551 de 2003, realizó importantes precisiones sobre la iniciativa y declaró inexequibles varios de los textos de las preguntas (Olano & Espinosa, 2004).

En primer lugar, la Corte declaró inconstitucionales las notas introductorias que acompañaban los textos de las preguntas y que, en teoría, buscaban dar orientación al elector sobre el sentido del contenido de la norma constitucional a ser reformad; sin embargo, la Corte consideró que dichas preguntas estaban redactadas de tal forma que inducían una respuesta del votante, daban una información incompleta del sentido del artículo a ser aprobado sin que fuera evidente el vínculo entre el propósito enunciado en la pregunta y el texto a ser aprobado. La Corte consideró inviable su inclusión en los textos de los referéndums por razones estructurales como la imposibilidad de hacer una formulación totalmente imparcial con respecto al texto que se proponía modificar.

En segundo lugar, la Corte eliminó la posibilidad de votar en bloque el conjunto de preguntas, pues con ello se violaba la libertad del elector y se desnaturalizaba la figura del referéndum al convertirlo en la práctica en una expresión de apoyo o rechazo al promotor del referéndum. También eliminó la posibilidad de votar en blanco las diferentes

preguntas, pues el artículo 378 solo prevé la opción de votar afirmativa o negativamente el referéndum y la opción de voto en blanco induce un comportamiento electoral que distorsiona los requisitos de la votación. Dado que en Colombia existen incentivos para el ejercicio del voto, quienes acuden a votar y lo hacen en blanco pueden inflar la votación y favorecer un resultado sin que realmente se pronuncien sobre el sentido de la pregunta.

En tercer término, la Corte declaró la inexequibilidad de varios de los contenidos del referéndum, en particular, un parágrafo del artículo 6 que daba al presidente la facultad de crear circunscripciones de paz, pues dicho parágrafo no tenía relación estricta con el texto del mismo artículo que modificaba el sistema electoral. La Corte consideró que se violaba la libertad del elector, pues el ciudadano podría estar de acuerdo con la reforma electoral pero no con las circunscripciones de paz, o estar a favor de las circunscripciones de paz pero no con la propuesta de reforma electoral.

Del mismo modo, fueron declarados inexequibles los artículos 10, 16 y 17 del proyecto. El numeral 10 del articulado, que preveía la eliminación de las personerías municipales y distritales, fue declarado inexequible, pues la votación de conciliación (última votación para hacer concordar los textos de las dos cámaras) revivió un texto que había sido negado en una de las cámaras. El artículo 16 establecía la penalización del uso de sustancias y drogas que causan adicción; se titulaba contra el narcotráfico y la drogadicción. La Corte encontró que dicho artículo no tenía unidad de materia con respecto al conjunto de temas propuestos en el referéndum (reformas políticas y lucha contra la corrupción). El artículo 17 buscaba ampliar el período de las autoridades territoriales, pero la Corte encontró que, al igual que el numeral 16, fue incorporado en el debate parlamentario cuando ya se había surtido la mitad del trámite legislativo y que no tenía ningún vínculo razonable con el proyecto originario.

Finalmente, los temas del referéndum fueron los siguientes:

a) Pérdida de derechos políticos
b) Voto nominal
c) Eliminación de suplencias temporales
d) Facultades de las corporaciones públicas de elección popular en la dirección y control del presupuesto
e) Servicios administrativos del Congreso
f) Reducción del Congreso
g) Pérdida de investidura
h) Limitación pensiones y salarios mayores a 25 SMLM[1]
i) Supresión de contralorías
j) Prohibición de auxilios
k) Nuevos recursos para educación y saneamiento básico
l) Recursos para educación y saneamiento básico
m) Congelación de salarios y pensiones mayores a 2 SMLM
n) Nuevos requisitos para personería jurídica de los partidos y movimientos políticos
o) Vigencia

El principal actor que promovió el referéndum fue el propio Álvaro Uribe, quien puso a la iniciativa en el centro de su agenda pública y política. Esto llevó a que en el país hubiera cierto optimismo respecto a la aprobación del referéndum, pese a la elevada exigencia en el número de votantes (más de 6 000 000 de votos). De hecho, «las encuestas de opinión mostraban que, entre quienes apoyaban a Uribe (entre el 65% y el 70% de la población), cerca del 80% tenía el firme propósito de participar en el referéndum, lo cual sugería que la participación real superaría la legalmente requerida» (Amézquita, 2007).

[1] SMLM es la abreviatura de Salarios Mínimos Legales Mensuales, una medida para cuantificar los ingresos en función de cuántos salarios mínimos representan. Si el salario mínimo mensual es de 200 dólares, nadie debería ganar más de 25 veces ese monto por concepto de pensiones públicas.

El 25 de octubre de 2003, se llevó a cabo el referéndum constitucional, que fue un fracaso electoral, pues, de las 15 preguntas sometidas a votación, se aprobó únicamente una, pero marcó un hito de participación ciudadana, ya que la pregunta concerniente a la pérdida de derechos políticos supero el umbral del 25% del censo electoral. Otras diez propuestas superaron los seis millones de votos.

3.4. El plebiscito por la paz (2016)

La construcción de un nuevo marco normativo y la preocupación existente de las partes por brindarle legitimidad a los acuerdos de paz partía del entendimiento de que la negociación y lo pactado iba más allá de la perspectiva de desarme, desmovilización y reincorporación que había caracterizado a los anteriores acuerdos de paz realizados en el país. Este «incorporaba elementos para transformar la política, la economía y la sociedad, por ejemplo, mediante un mejor uso y distribución de la tierra, y mediante un sistema de justicia transicional que permitiera que los hechos del conflicto no terminara en la impunidad». Por esto, era necesario que el acuerdo contara con un alto grado de legitimidad que le permitiera posteriormente al gobierno impulsar las reformas necesarias en el legislativo y que estas tuvieran fácil implementación.

Sobre este último punto hay que destacar que el plebiscito dividió al país alrededor de dos campañas: El «Sí» y el «No».

> La campaña del «Sí» contó con el apoyo de los partidos de gobierno: Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U) y el Partido Cambio Radical. Otros partidos y movimientos optaron por inscribir comités promotores en apoyo al «Sí». Entre estos, estuvieron el movimiento político MIRA, las FARC, el movimiento progresista de Gustavo Petro. Además, tanto el partido liberal como una parte del partido conservador se sumaron al apoyo al «Sí» en el plebiscito. Por otro lado, la campaña del «No», estuvo encabezado por el expresidente Álvaro Uribe y su partido, el Centro Democrático (Ibíd).

Las negociaciones del acuerdo terminaron en el mes de agosto. Durante este mes, se aprobó el decreto 1391 de 2016, que convocaba al plebiscito para el domingo 2 de octubre de 2016, «en ejercicio de su soberanía a decidir si apoyaba o rechazaba el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción una Paz Estable y Duradera. Con propósito, el pueblo responderá sí o no a la siguiente pregunta: «¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?» (Decreto 1391, art. 1).

Se fijó el umbral aprobatorio para el plebiscito en 4 536 992 votos. Los resultados fueron 49,78% por «Sí» (equivalente a 6 377 482 votos) y 50,21% por el «No» (correspondiente a 6 431 376 votos). En general, las votaciones en el plebiscito dejaron 12 808 858 votos válidos, 86 243 votos no marcados y 170 946 votos nulos, lo cual implicaba una participación de 13 066 047 de las 34 899 945 personas habilitadas, es decir, un 37,43% de participación. La victoria del «No» produjo un gran *shock* político, dado que la mayoría de las encuestas reflejaban tanto un apoyo contundente para la paz como una intención de voto mayoritario por el «Sí». Sin embargo, la intención de voto en favor del rechazo a los acuerdos mostró una tendencia creciente a medida que se desarrollaba la campaña electoral.

Visto de manera retrospectiva, el Gobierno tenía la razón al querer dotar a los acuerdos de un grado de legitimidad, con el objetivo de impulsar las reformas en el legislativo. La victoria del «No» ha producido el efecto contrario. El gobierno de Santos se vio obligado a implementar una agenda mucho más práctica y conciliadora con la oposición; por lo tanto, la implementación de los acuerdos ha venido presentando sus dificultades. Finalmente, los resultados empoderaron a la oposición hasta el punto de ganar las elecciones presidenciales.

3.5. Consulta anticorrupción 2018

Durante los últimos años, el tema de la corrupción ha adquirido una gran relevancia en la agenda pública colombiana, especialmente, tras los diferentes escándalos ligados a este fenómeno que han venido presentándose en el país, como el de Odebrecht o Reficar, por mencionar algunos. Esta consulta nació de la iniciativa de algunos líderes políticos del Partido Verde, con la colaboración de diferentes organizaciones sociales. Pronto se le unieron otros grupos políticos como el «Polo Democrático Alternativo, Colombia Humana y los congresistas de Decentes, así como sectores minoritarios de los partidos Liberal, Conservador y Cambio Radical» (Duque, 2018).

La consulta se presentó como un hito histórico, ya que era la primera consulta popular a nivel nacional que se realizaba tras 27 años de la creación de la Constitución política de 1991. Para su realización, los promotores debieron recolectar 5% del censo electoral en firmas. Para esto, se realizaron diferentes campañas que iban desde la recolección de firmas en las calles, realizada por los propios promotores y personajes visibles de la consulta, hasta la difusión a través de los medios de comunicación, las redes sociales y diferentes propuestas pedagógicas que dieron a conocer el mecanismo. Se entregaron a la Registraduría 4 236 682 firmas de apoyo. La revisión por parte de la Dirección de Censo Electoral identificó 3.092.138 apoyos válidos (equivalentes al 8,4% del censo electoral), muy por encima del mínimo requerido (de 1 762 083).

La consulta buscaba promover una serie de proyectos en el Legislativo que generasen instrumentos en la lucha contra la corrupción. En un primer momento, la votación de la consulta fue aplazada por el Legislativo, debido a que el país se encontraba en campaña presidencial y los senadores temían que la aprobación del mecanismo de participación permitiera la apropiación de réditos políticos a sus promotores (Notimérica, 2018). Por esto, a través de la resolución 1489 de 2018 y el decreto 1020 de 2018, se reglamentó que la consulta se realizaría

el 26 de agosto del mismo año, y se establecían las reglas para la inscripción de los comités de campañas; la financiación del mecanismo; la divulgación, publicidad y acceso a los medios de comunicación; y la realización de encuestas para la consulta y otras disposiciones. Además, también se establecía el texto de cada una de las preguntas que iban a ser sometidas a votación (MOE, 2018).

Es de destacar que, además de la parte promotora de la consulta, la cual señalaba la necesidad que desde la ciudadanía se promovieran mandatos que obligaran al legislativo a aprobar normas que sancionaran a los corruptos, existía una parte opositora que veía a la consulta como una pérdida de tiempo y dinero. El Partido Centro Democrático, cuya cabeza es el expresidente Álvaro Uribe, fue el principal opositor de la consulta, aunque se abstuvo de promover oficialmente el «No».

Respecto a las razones a favor para votar por la consulta, los promotores destacaban las siguientes:

- Con el voto en las urnas, se avanza en la dirección correcta para acabar la corrupción y se le envía un duro mensaje a la clase política sobre el rechazo de los ciudadanos a las prácticas clientelistas.
- El Congreso hundió catorce veces los proyectos relacionados con las medidas anticorrupción que se promueven en la consulta y también rechazó los múltiples proyectos que se presentaron para reducir el salario de los congresistas.
- Nunca se ha hecho una consulta popular en Colombia. Hay que darle la oportunidad a este mecanismo.
- Ha sido una campaña completamente transparente, sin recursos públicos y con masiva participación de la ciudadanía haciendo pedagogía, especialmente, personas muy jóvenes.
- Fortalece la democracia al darle legitimidad a un mecanismo de participación ciudadana que es muy exigente en su umbral de participación.

- De aprobarse la consulta, se hará una completa revolución en la contratación pública en Colombia, uno de los mayores focos de corrupción.
- Los más recientes estudios de opinión muestran que la corrupción es una de las mayores preocupaciones de los colombianos y uno de los principales elementos que retrasan el progreso (El Tiempo, 2018).

Mientras que por el lado de la oposición a la consulta anticorrupción, sus contradictores destacaban lo siguiente:

- Los promotores están usando el mecanismo de participación ciudadana como una plataforma para impulsarse para las elecciones de 2019.
- Las leyes vigentes tienen los suficientes dientes para castigar los actos de corrupción y prevenir que se presenten este tipo de actuaciones.
- La primera y la séptima pregunta —que hacen alusión a la reducción del salario de los congresistas y limitar sus periodos—, de ganar, obligarían a modificar la Constitución, lo cual no se puede hacer mediante una consulta popular.
- El mecanismo adecuado para hacer estas reformas de tipo constitucional es un referéndum, no una consulta popular como la que se promueve.
- La representación del pueblo está en los concejos municipales, asambleas departamentales y en el Congreso de la República; ellos son quienes deben hacer las reformas.
- La lucha contra la corrupción debe ser con un enfoque educativo, no con más normas que lo que hacen es volver más engorroso el ordenamiento jurídico.

- La democracia participativa es necesaria, pero no se pueden someter al voto popular todos los temas de alcance nacional: debe haber restricciones en asuntos constitucionales (El Tiempo, 2018).

Para que fueran aprobados los mandatos, era necesario obtener al menos 12 140 342 votos (33,3%) y que el «Sí» obtenga más del 50% de los votos. En la medida que ninguna de las preguntas pasó el umbral de los 12 140 342 (33,33%) votos, ninguna fue aprobada. A continuación, se presentan los resultados obtenidos en la consulta anticorrupción:

Tabla 1. Resultados Consulta Anticorrupción (2018)

Pregunta	Votos Sí	Votos No	Votos Totales	Participación (%)
Pregunta 1. Reducir el salario de congresistas y altos funcionarios del Estado ¿Aprueba usted reducir el salario de los congresistas de 40 a 25 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) fijando un tope de 25 SMLMV como máxima remuneración mensual de los congresistas y altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 197 de la Constitución Política?	11 424 523 (99,16%)	96 153 (0,83%)	11 672 122	32,04
Pregunta 2. Cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el Estado ¿Aprueba usted que las personas condenadas por corrupción y delitos contra la administración pública deban cumplir la totalidad de las penas en la cárcel, sin posibilidades de reclusión especial, y que el Estado unilateralmente pueda dar por terminados los contratos con ellas y con las personas jurídicas de las que hagan parte, sin que haya lugar a indemnización alguna para el contratista ni posibilidad de volver a contratar con el Estado?	11 468 241 (99,54%)	52 834 (0,45%)	11 673 166	32,05

Pregunta	Votos Sí	Votos No	Votos Totales	Participación (%)
Pregunta 3. Contratación transparente obligatoria en todo el país ¿Aprueba usted establecer la obligación a todas las entidades públicas y territoriales de usar pliegos tipo, que reduzcan la manipulación de requisitos habilitantes y ponderables, y la contratación a dedo con un número anormalmente bajo de proponentes en todo tipo de contrato con recursos públicos?	11 433 519 (99,38%)	70 436 (0,61%)	11 669 897	32,04
Pregunta 4. Presupuestos públicos con participación de la ciudadanía ¿Aprueba usted establecer la obligación de realizar audiencias públicas para que la ciudadanía y los corporados decidan el desglose y priorización del presupuesto de inversión de la Nación, los departamentos y los municipios, así como en la rendición de cuentas sobre su contratación y ejecución?	11 401 117 (99,11%)	101 367 (0,88)	11 671 424	32,04
Pregunta 5. Congresistas deben rendir cuentas de su asistencia, votación y gestión ¿Aprueba usted obligar a congresistas y demás corporados a rendir cuentas anualmente sobre su asistencia, iniciativas presentadas, votaciones, debates, gestión de intereses particulares o de lobbistas, proyectos, partidas e inversiones públicas que haya gestionado y cargos públicos para los cuales hayan presentado candidatos?	11 466 025 (99,60%)	45 561 (0,39%)	11 667 243	32,03

Pregunta	Votos Sí	Votos No	Votos Totales	Participación (%)
Pregunta 6. Hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio ¿Aprueba usted obligar a todos los electos mediante voto popular a hacer público a escrutinio de la ciudadanía sus declaraciones de bienes, patrimonio, rentas, pago de impuestos y conflictos de interés, como requisito para posesionarse y ejercer el cargo, incorporando la facultad de iniciar de oficio investigaciones penales y aplicar la extinción de dominio al elegido y a su potencial red de testaferros como su cónyuge, compañero o compañera permanente, a sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, y a sus socios de derecho o de hecho?	11 496 387 (99,43)	65 105 (0,56%)	11 667 429	32,03
Pregunta 7. No más atornillados en el poder: máximo 3 períodos en corporaciones públicas ¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el senado de la República, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales?	11 284 435 (99,02)	110 568 (0,97%)	11 660 311	32,01

Nota: Los votos totales no hacen referencia a votos válidos; es decir, tienen en cuenta votos nulos y no marcados.

Fuente: Elaboración propia con base en el tarjetón de la consulta anticorrupción y los resultados del preconteo para la consulta anticorrupción de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_cpa_20180826/consultas/html/inicio.html

Como se puede ver, a pesar de la gran participación de los ciudadanos en la consulta anticorrupción, ninguno de sus mandatos fue aprobado. De estos, la que registró más participación fue la pregunta 2 respecto a cárcel para corruptos y la prohibición de que puedan volver a acceder a contratar con el Estado, mientras que, la pregunta que tuvo menos participación fue la 7, sobre «máximo 3 períodos en corporaciones públicas». Además, el mando que más tuvo aceptación por parte de los colombianos fue la 6, sobre «hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio».

4. Conclusiones

Como en las historias de boleros, tangos y otros géneros populares que constituyen el imaginario popular de colombianos y latinoamericanos, existen amores que no son correspondidos. Tal parece ser la historia de la democracia participativa en Colombia, un marco legal que trata de halagar y conquistar a una ciudadanía que se muestra siempre apática. Hasta ahora, los intentos de poner en marcha los diferentes mecanismos de democracia directa han terminado en fracaso, o al menos eso pueden concluir quienes los han convocado. Las revocatorias de mandato fallidas, el referéndum de Uribe no aprobado, el plebiscito de Santos negado y la consulta popular improcedente por no alcanzar el umbral pueden llevar a concluir que la democracia participativa en Colombia está condena a vivir en las leyes, pero no en la práctica. De hecho, esta puede ser la conclusión más generalizada.

A continuación destaco unas reflexiones sobre el plebiscito para la paz como mecanismo de refrendación. En Colombia, existe una larga tradición de elecciones democráticas, pero esta se ha caracterizado por contar con unos altos niveles de abstencionismo electoral. Estos procesos suelen generar una mayor polarización de la sociedad, más aún cuando los conflictos que se deben resolver han sido de una larga duración. Una negociación como la de un acuerdo que acaba

con un conflicto incluye una variedad de temas extremadamente complejos. Trasladar esta discusión a un escenario electoral implica una serie de retos pedagógicos y de marketing electoral, que puede facilitar la difusión de mensajes falsos alrededor del mecanismo. Esta propia dificultad de construir pedagogía implica que debe haber un tiempo entre la firma del acuerdo (setiembre) y el momento de la votación (octubre), que permita socializar de la mejor manera los puntos acordados. Como se puede ver, en el caso colombiano, esto no sucedió. Peor aún, ya que la mayoría de la negociación se dio a «puerta cerrada», los colombianos no tuvieron la oportunidad de conocer a fondo los contenidos de los acuerdos. Incluso, la latente desconfianza hacia las FARC, en temas de desmovilización y entrega de armas, y su poca muestra de voluntad hacia la paz permitió que el ambiente se permeara de mensajes confusos que muchas veces no mostraban el verdadero contenido del acuerdo.

En cuanto a la consulta anticorrupción, es de destacar que, a pesar de que la consulta no pasó el umbral, sí dejó grandes avances. El primero de ellos es que el mecanismo logró convocar y relacionar a «todo el espectro político para empezar a acordar una agenda legislativa contra la corrupción. El presidente Duque se sentó en la misma mesa con todos los presidentes de los partidos, incluyendo al líder de la Farc. Además, fueron convocados los promotores de la consulta anticorrupción. Se logró un pacto nacional para combatir la corrupción» (Semana, 2018). De hecho, y a pesar de la derrota, la consulta superó con creces los resultados esperados. Ninguno de los análisis anteriormente realizados pronosticaba que el mecanismo pudiera estar cerca de alcanzar el umbral. Las votaciones en la consulta superaron a los más de diez millones obtenidos por el presidente Iván Duque en las elecciones presidenciales. Por lo tanto, sí genera cierta presión política sobre el Congreso colombiano, respecto a ese sentir de los colombianos, de que las cosas no van bien y que la corrupción se sitúa como uno de los principales problemas a afrontar.

Tal como señaló el maestro Dieter Nohlen, el contexto importa para las instituciones y, en Colombia, el contexto es el de un país altamente abstencionista. Es el país de mayor promedio abstencionista en América Latina (46,6% promedio de votación en los últimos veinticinco años) después de Haití (40,8 de participación electoral), pero con una tradición electoral y democrática mucho mayor que la del país caribeño, frente a un 71,1% de participación promedio en América Latina en el mismo período. En este contexto, los umbrales de participación han demostrado ser absolutamente inadecuados, pues estimulan la abstención y la convierten en una táctica ganadora. Aunque abstenerse es un acto democrático y el sistema electoral colombiano le reconoce un valor, lo cierto es que promover la abstención en lugar de dar el debate político sobre su inconveniencia debilita no solo los mecanismos de participación, sino la calidad misma de la democracia. Sin embargo, si las normas facilitan la abstención como estrategia para evadir la confrontación de posiciones, realmente estamos ante una distorsión de los mecanismos de participación.

El mejor camino para la utilización de los mecanismos de democracia directa es modificar los umbrales de participación por umbrales de aprobación, tal como se diseñó para el plebiscito por la paz del año 2016. Para dicha ocasión, se adoptó un umbral aprobatorio de 12,5%, con lo cual los opositores tuvieron que realizar una campaña activa contra dicha propuesta y al final obtuvieron una victoria. En dicha ocasión la participación alcanzó un 37,43%, que si bien es bajo, especialmente dada la importancia del acuerdo de paz, por lo menos modificó los incentivos de quienes participaron en dicho debate. Tal como lo ha señalado Rodrigo Uprimny,

> […] No es bueno que una reforma constitucional pueda ser aprobada por una ínfima minoría de ciudadanos movilizados, pero deberíamos usar otro mecanismo, que son los llamados «umbrales aprobatorios», conforme a los cuales un referéndum es aprobado si la mayoría de los participantes votan a favor, y esos votos favorables

> representan un porcentaje del censo electoral. Estos «umbrales aprobatorios» no estimulan entonces la abstención activa, pues el cálculo del umbral toma en cuenta solo los votos favorables y no la participación en general (Uprimny, 2015).

Pese a sus dificultades, la democracia participativa en Colombia mantiene su encanto, pues logra ser un gran catalizador y movilizador ciudadano, aunque al final no logre su cometido. Los políticos que acuden a la promoción de estos mecanismos consiguen un diálogo más directo con la ciudadanía y logran convertirse en voceros de importantes causas y sectores. Seguramente, no pasará mucho tiempo antes de que se inicie un debate sobre la efectividad de estos mecanismos, y será entonces cuando se ponga sobre la mesa la necesidad de modificar el actual sistema de umbrales de participación y se plantee un sistema distinto basado en umbrales aprobatorios. Si esto se consigue, quizá sea posible que los mecanismos de democracia directa consigan una segunda oportunidad en la tierra de García Márquez.

Referencias

Álvarez, Luis Fernando (2016) Plebiscito de 1957 a 2016. *El Colombiano*. http://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/plebiscito-de-1957-a-2016-CD4665765

Amézquita, Constanza (2007). Fuerzas políticas movilizadas ante el referéndum de 2003 en Colombia. *Análisis político*, *63*, 78-102. http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n63/v21n63a05.pdf

Charria Segura, Juan Manuel (2018). *El referéndum constitucional y la reelección presidencial*. Bogotá: Ibáñez.

Congreso de Colombia (1994). Ley 134. http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330

Congreso de Colombia (2003). Ley 796. *Diario oficial*, CXXXVIII(45070), 25. http://www.mincit.gov.co/publicaciones/10926/convocatoria_referéndum_texto_definitivo_ley_796_de_2003

Congreso de Colombia (2007). Ley Estatutaria 1757. http://ccong.org.co/files/551_at_LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf

Congreso de Colombia (2016). Ley estatutaria 1806. http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201806%20DEL%2024%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf

Constaín, Juan Esteban (2016). Así fue el primer plebiscito votado en el país. El Tiempo. https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/historia-del-plebiscito-de-1957-51641

Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 103. http://www.constitucioncolombia.com/titulo-4/capitulo-1/articulo-103

Coronel Hernández, Carlos Antonio (2005). La participación ciudadana en el derecho electoral colombiano. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

Duque, Javier (2018). La consulta anticorrupción: una derrota con sabor a victoria. *Razón Pública*, 27 de agosto. https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11371-la-consulta-anticorrupci%C3%B3n-una-derrota-con-sabor-a-victoria.html

El País (2003). El referéndum de Uribe contra la corrupción desata la violencia en Colombia. *El País*, 25 de octubre. https://elpais.com/internacional/2003/10/25/actualidad/1067032802_850215.html

El Tiempo (2018). Las razones para ir o no a las urnas este domingo. *El Tiempo*, 25 de agosto. https://www.eltiempo.com/politica/congreso/datos-y-explicacion-de-la-consulta-anticorrupcion-del-26-de-agosto-234948

Florez Arias, Juan Manuel (2018, 24 de agosto). «La consulta será innecesaria cuando no nos roben $50 billones al año». El Tiempo. https://www.eltiempo.com/politica/congreso/datos-y-explicacion-de-la-consulta-anticorrupcion-del-26-de-agosto-234948

Función Pública (2017). *ABC de la ley 1757 de 2015*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/abc_de_la_ley_1757_de_2015_0.pdf

Henao Hidrón, Javier (2003). *Todo sobre el Referéndum*. Bogotá: Temis.

Londoño, Juan Fernando (2015). *Análisis y perspectivas de la nueva ley estatutaria de participación ciudadana*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil & Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales.

Londoño, Juan Fernando (2017). Tiempos y secuencias electorales. El caso de Colombia: proceso de paz y refrendación popular. Documento elaborado en el marco del proyecto «Timing and Sequencing of Elections» de IDEA Internacional.

Ministerio del Interior y de Justicia (2003). Decreto 2000. http://alvarouribevelez.com.co/es/content/decreto-2000-que-convoca-el-referéndum-constitucional

MOE-Misión de Observación Electoral (2018). Todo sobre la consulta anticorrupción. https://moe.org.co/consulta-anticorrupcion/

Notimérica (2018). ¿Qué es la consulta anticorrupción que se pretende realizar en Colombia? https://www.notimerica.com/politica/noticia-consulta-anticorrupcion-pretende-realizar-colombia-20180419185712.html

Olano García, Hernán & Daniel Espinosa Silva (2004). Análisis de la sentencia C-551 de 2003, que limitó los poderes de reforma de la carta política. *Revista Dikaion*, *13*, 121-156.

Palacios, Ana María (2016). El referéndum, ¿ilusión de la democracia o tristeza para el pueblo? *Universidad Estudiantes*, *13*, 73-98. https://ciencias-juridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/7363669/73-98.pdf/3ae54c04-7a9d-4b0d-b498-77560278a5b3

Presidencia de la República (2016). Decreto 1391. http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201391%20DEL%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf

Registraduría Nacional del Estado Civil (2016). Preconteo Plebiscito. https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm

Registraduría Nacional del Estado Civil (2018). Resultados Preconteo para la consulta popular anticorrupción del 26 de agosto de 2018. https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_cpa_20180826/consultas/html/inicio.html

Semana (2016). Las mujeres del plebiscito. *Semana*, 1 de octubre. https://www.semana.com/nacion/articulo/plebisicto-para-la-paz-de-1957-a-hoy-el-papel-de-las-mujeres-ha-sido-clave/496374

Semana (2018). Consulta anticorrupción: con 1.785 votos más al finalizar el escrutinio. *Semana*, 30 de agosto. https://www.semana.com/nacion/articulo/resultados-definitivos-de-la-consulta-anticorrupcion-1785-votos-mas/581323

Uprimny, Rodrigo (2015). Umbrales y participación. *El Espectador*, 11 de abril. https://www.elespectador.com/opinion/umbrales-y-participacion-columna-554482. Fecha de consulta: 11 de febrero de 2019.

Valencia. Alejandro (2018). Las 10 dudas que debe responder sobre la Consulta Anticorrupción antes de votar. *Asuntos Legales*, 25 de agosto. https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/las-10-dudas-que-debe-responder-sobre-la-consulta-anticorrupcion-que-se-votara-el-domingo-2763502

Los demonios de la democracia panameña

Jorge Giannareas Gill
Florida State University (Panama Branch)

Am I politic? Am I subtle? Am I a Machiavel?
Shakespeare, *The Merry Wives of Windsor*

Los políticos, por el contrario, se cree que se dedican a tender trampas a los hombres, más que a ayudarles, y se juzga que son más bien hábiles que sabios.
Spinoza, *Tratado político*

Estado se llama el más frío de todos los monstruos fríos. Es frío incluso cuando miente; y ésta es la mentira que se desliza de su boca: «Yo, el Estado, soy el pueblo».
Nietzsche, *Así habló Zaratustra*

1. Introducción

Las instituciones de democracia directa han jugado un papel decisivo en la evolución reciente de la república panameña, pese a que su regulación es tardía y muy limitada. Se trata de una historia que se oculta entre las disputas por la representación política y los discursos ideológicos simplistas que buscan apropiarse de modo conveniente de los hechos de un actor que llamaré el pueblo. Así, parto de la premisa de que en las instituciones de democracia directa se recrea un actor privilegiado.

Soy consciente de que hay varias opciones terminológicas alternativas a la palabra pueblo y que en el constitucionalismo panameño el realismo político ha desaconsejado el uso de dicho término, particularmente en la obra de César Quintero[1]. Reconozco que pueden ser justas las admoniciones que se me dirijan por esta decisión que, evidentemente, no es puramente metodológica. Las decisiones del pueblo en la historia política panameña no han sido, por lo general, adecuadamente escrutadas, pues, como en las comedias de Shakespeare, las apariencias engañan, y en los pliegues de cada proceso histórico se puede observar la tensión entre las fuerzas políticas que sostienen a la república.

En este ensayo haré un análisis breve de los momentos históricos en los que «el pueblo» ha tomado decisiones fundamentales. En sus más de cien años de historia como Estado soberano e independiente, la República de Panamá ha adoptado invariablemente la forma representativa de gobierno. La configuración de la representación política ha conocido algunas variantes importantes, que en algunos casos constituyen una reconfiguración real del poder político dentro del Estado (Turner, 2014)[2]. Tradicionalmente, los partidos políticos se han disputado los espacios de la representación política, pero su dinámica no puede ser comprendida solamente desde las estructuras legales que los constituyen, sino que es necesario enfocar el sustrato social desde el cual emergen y en el cual se sustentan. Aunque ni la representación política ni la historia de los partidos son temas cardinales de este ensayo, en

[1] En su brillante opúsculo *Crítica a la teoría tradicional del poder constituyente* —aún no bien comprendido—, Quintero afirma: «Ningún pueblo ha hecho jamás Constitución alguna. La única operación popular posible en cuanto a Constituciones, es la que puede efectuar el electorado (sector relativamente minoritario del pueblo), ya sea diciendo «sí» o «no» mediante un referéndum a un texto constitucional elaborado por conocedores de la materia; o bien, eligiendo miembros de una convención constituyente» (1998a, pp. 47-48).

[2] Turner hace un análisis de los miembros de la convención constituyente de 1945 y muestra la magnitud del cambio en la estructura de la representación, principalmente en relación a la participación de las mujeres y las poblaciones afrodescendientes, que históricamente habían sido excluidas del electorado.

ocasiones los mencionaremos porque forman parte de la trenza del poder que buscamos observar en las instituciones de la democracia directa.

Desde este introito baste afirmar que la elección de los representantes, y la formación de colectivos políticos como estrategias de representación son instancias cruciales de la participación ciudadana y no sus opuestos. Es decir, la evolución de las democracias modernas revela la incomprensión de la noción de representación que excluye sistemáticamente la decisión de los representados en forma directa. No hay tal dicotomía fundacional donde la representación excluya la participación (Prud'homme, 1986). El problema está en otra parte: más bien se trata de cómo se articulan las decisiones mayoritarias del electorado con las estructuras de representación política.

El funcionamiento óptimo de la democracia requiere del binomio representación política más participación. Entre los recursos de la participación ciudadana se encuentran formas adicionales a la elección de representantes y a la formación de colectivos. A estos recursos se les llama instituciones de democracia directa y son tan antiguos como la república romana misma. Entre las opciones de la democracia, la ciudadanía debe poder decidir por mayoría una cuestión de interés común o de orden público. El referéndum, la consulta, la iniciativa ciudadana y la revocatoria de mandato son igualmente instituciones de participación, surgidas con posterioridad, pero que funcionan de modo distinto en los procesos de toma de decisiones públicas y políticas y cuyas regulaciones y prácticas se ha expandido en América Latina (Lissidini, Welp & Zovatto, 2014). En conjunto, estas instituciones ofrecen un abanico interesante de intervenciones posibles. Aunque Panamá es un caso poco conocido y estudiado en los análisis comparados regionales, el país no solo no ha permanecido al margen, sino que ha sido pionero en sus prácticas[3].

[3] Salvador Sánchez es uno de los muy pocos constitucionalistas que le ha dedicado atención a esta materia, si bien desde un punto de vista normativo y, por ende, un tanto abstracto. Su ensayo sobre las el estado de la cuestión en la región centroamericana sigue siendo de interés (Sánchez G., s.f.).

2. De plebiscitos y referéndums en la historia política y constitucional panameña

En sus más de 115 años de vida republicana, el pueblo panameño ha sido convocado en seis ocasiones para tomar una decisión fundamental que a la postre legitimaría un determinado curso de acción por parte del Estado, con consecuencias duraderas: el plebiscito constitucional de 1940, el plebiscito sobre los Tratados del Canal de 1977, el referéndum extraconstitucional de 1983, el referéndum constitucional de 1992, el referéndum constitucional de 1998 y el referéndum sobre la ampliación del Canal de 2006. Veamos la importancia de cada uno con un análisis de su significado, del contexto en que emergieron, de sus resultados y las consecuencias que tuvieron.

2.1. El plebiscito constitucional de 1940

El 15 de diciembre de 1940, con el 98% de los votos emitidos, los panameños aprobaron una nueva Constitución que entró a regir el 2 de enero de 1941. Con la sustitución de la Constitución de 1904 se produjeron algunos cambios importantes en la vida política del istmo, siendo uno de ellos la abolición del artículo 136 que autorizaba al Gobierno de los Estados Unidos de América a «Intervenir, en cualquier punto de la República, para reestablecer la paz pública y el orden constitucional». La nueva Constitución también consagró una apertura hacia los derechos sociales (artículos 52 a 56), cuya incipiente legislación hacía rato había desbordado el marco constitucional existente, e introdujo derechos políticos de las mujeres, aunque en forma limitada e insuficiente respecto de las demandas del movimiento feminista panameño[4].

La fecha del 2 de enero en que entró a regir la nueva Constitución está lejos de ser ingenua. Un decreto presidencial hizo coincidir la

[4] En mi ensayo «Los derechos sociales en el constitucionalismo panameño» destaco las ambigüedades de la conservadora Constitución de 1941 sobre cuestiones que, por principio, le eran ajenas (Giannareas Gill, 2017).

entrada en vigor de la nueva Constitución con el décimo aniversario del golpe de Estado perpetrado por Acción Comunal, una organización política informal de capas medias, que llevó a la Presidencia de la República a Harmodio Arias Madrid en 1932 y luego al hermano de este, Arnulfo Arias Madrid, en 1940. Regodeándose en su momento de gloria, Arnulfo Arias Madrid bautizó a la nueva carta magna como la «Constitución panameñista», que estaba llamada a garantizar que «el único credo político del país» fuese el «panameñismo», doctrina nacionalista en ese entonces de un fuerte sentido excluyente y racista[5]. El movimiento político que lideró Arias Madrid se propuso extirpar la corrupción en que habían caído los gobiernos liberales de la década del veinte, defender la soberanía respecto de las pretensiones territoriales de los Estados Unidos y reclamar el Estado poniéndolo al servicio de los intereses de la clase media panameña en un momento en que las poblaciones de las ciudades de Panamá y Colón registraban una significativa concentración de población inmigrante.

El plebiscito de 1940 fue el resultado de una coyuntura dominada por ideas nacionalistas, anticolonialistas y antiliberales y una buena dosis de violencia política callejera y represión de las fuerzas políticas opositoras. Dos días antes de las elecciones del 2 de junio de 1940, el contendor opositor, el doctor Ricardo J. Alfaro, apoyado por los partidos liberales y fuerzas socialistas, se vio forzado a renunciar a su candidatura para proteger la seguridad física de sus seguidores. Arias Madrid no solo se alzó con el triunfo sumando el 97% de los votos, sino que la oposición no obtuvo ni un solo escaño en la Asamblea Nacional. Alcanzada la Presidencia de la República, Arias Madrid promovió un proyecto de Constitución que fue aprobado a tambor batiente por los diputados en unas pocas semanas y en el cual tanto las actuaciones

[5] La mejor compilación de los discursos de Arnulfo Arias Madrid se la debemos a Jorge Conte-Porras. Son 104 discursos, declaraciones, manifiestos, alocuciones y «palabras» pronunciadas en público durante eventos políticos de trascendencia y cubren un periodo que va de 1930 a 1987 (Conte-Porras, 2002, pp. 68-78).

del Ejecutivo como del Legislativo sobrepasaron los límites establecidos por las normas constitucionales[6].

Poco antes de la celebración del plebiscito de 1940, las leyes electorales fueron modificadas para que los electores pudieran ejercer su voto en cualquier parte del país en que se encontraren, con lo cual se abrieron las puertas al fraude, pues no había controles eficientes que impidieran a las personas votar más de una vez visitando distintos centros de votación[7]. Solo así se puede explicar que acudieran a las urnas 146 689 personas, un número mayor al que había en el padrón electoral. La evidencia que sustenta esta afirmación se encuentra en los resultados del Censo de 1940, el cual fue levantado en un solo día, el 8 de setiembre de 1940, es decir, en un momento en el tiempo equidistante entre las elecciones de junio y el plebiscito de diciembre. Los boletines de estadística que solían publicarse desde 1907 dejaron de hacerse en 1939 y 1940, y los resultados del censo de población de 1940 no se conocieron sino hasta 1945[8]. Según estos datos, la población de hombres de nacionalidad panameña mayores de 21 años (que eran los elegibles para el voto), era de 144 657, es decir, inferior a la cantidad de votos depositada en las urnas en diciembre de 1940, en un país en el que dos terceras partes de la población vivía en áreas rurales, muchas de difícil acceso. Humberto Ricord, un historiador de las constituciones panameñas calificó el plebiscito de 1940 como un simulacro (Ricord, 1977, p. 141).

---

[6] Para un recuento histórico de los hechos de la vida política panameña, véase Pizzurno Gelós & Araúz, 1996, especialmente el capítulo VIII, sobre el primer gobierno de Arnulfo Arias Madrid.

[7] Estos análisis los tomo prestados de la excelente cronología electoral de Eduardo Valdés Escoffery escrita en dos tomos. Para el análisis de las reglas electorales que se utilizaron en 1940 véase Valdés Escoffery, 2006, I, pp. 141-142.

[8] El informe amplio y detallado del Censo de Población de 1940 puede verse en http://biblioteca.ccp.ucr.ac.cr/bitstream/handle/123456789/605/Censo%20de%20poblaci%C3%B3n%20de%20Panam%C3%A1%201940-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Sobre la ausencia de boletines estadísticos en esas fechas, consúltese Contraloría General de la República, Estadística Panameña 1907-1957, disponible en https://www.contraloria.gob.pa/inec/Archivos/P1891Estadistica.pdf.

2.2. El plebiscito de 1977 sobre los Tratados del Canal

El 23 de octubre de 1977 dos terceras partes de los votantes manifestaron su aprobación de los nuevos tratados sobre el Canal de Panamá, firmados por James Carter, presidente de los Estados Unidos de América, y el General de Brigada Omar Torrijos Herrera, quien fungía como jefe de Gobierno de la República de Panamá, gracias a una disposición transitoria de la Constitución de 1972 (art. 277). La aprobación de este instrumento, mejor conocido como los tratados Torrijos-Carter, tuvo enormes repercusiones para la historia política panameña, pues en su texto se pactaron tres resultados que habían marcado las reivindicaciones de la nación panameña, con la participación protagónica de estudiantes, obreros, mujeres e intelectuales progresistas, que desde los años 40 y 50 habían empezado a levantar una lucha generacional[9]. ¿Cuáles fueron esos grandes cambios sin los cuales el país de hoy no es reconocible?

En primer lugar, los nuevos tratados prometieron desmantelar la zona del Canal, creada por el Tratado de 1903 y permitida por la Constitución de 1904, y ordenaban la progresiva devolución al Estado panameño de las tierras y bienes que la componían; en segundo lugar, se estableció el 31 de diciembre de 1999 para la entrega final de la administración del canal, desde una corporación de derecho público estadounidense a una entidad de derecho público panameño, entrega que vendría precedida por una larga y acompasada transición; y finalmente, se acordó el retiro de las bases militares estadounidenses y cualquier tipo de presencia militar de ese país en suelo panameño, lo cual también tendría lugar progresivamente a lo largo de los siguientes veintitrés años. No es excesivo comparar el voto del plebiscito de 1977

[9] Para los análisis de historia social panameña, véase el ensayo de Guillermo Castro Herrera (1992), Panamá: 1970-1990, Transitismo, nación y democracia (Gonzáles Casanova & Roitman Rosemann, 1989, pp. 339-358).

con un voto a favor de la descolonización y, en fin, por una segunda y más profunda independencia.

Si el resultado del plebiscito, aprobado con dos tercios de los votos, refleja un amplio consenso a favor de los tratados y estos a su vez garantizan (aunque no de inmediato sino al cabo de 23 años) las grandes conquistas del pueblo panameño, que, decimos, en esencia constituyen una segunda independencia, ¿cuáles podían ser las objeciones que levantaban los que se oponían a los tratados, que en las cifras de los resultados oficiales del plebiscito dados a conocer por el Tribunal Electoral alcanzaban un 32% de los electores? Las razones son variadas. Para algunos, veintitrés años eran un periodo muy largo de tiempo, y legalizaba un estado de cosas que las luchas nacionalistas habían denunciado como ilegales, como la existencia de las bases militares norteamericanas. El carácter asimétrico de la relación entre Estados Unidos y Panamá tampoco generaba confianza en que logros tan distantes en el tiempo pudieran ser alcanzados sin ser desvirtuados. Desde un lenguaje más técnico, algunos juristas arguyeron que el plebiscito no era el instrumento idóneo para darle validez a los tratados del Canal, sino que debía hacerse un referéndum, pues solo este tenía la fuerza vinculante que los proponentes del plebiscito sostenían que sus resultados tendrían; otros actores más vinculados a la comunicación de masas estimaron que la diferencia entre plebiscito y referéndum era superflua[10]. Más allá de la representación del plebiscito como farsa en los discursos de los opositores al régimen militar, había otras razones más poderosas para oponerse a la aprobación de los nuevos tratados.

Además del tratado sobre el funcionamiento del Canal de Panamá, mediante el plebiscito se sometía conjuntamente a aprobación el Tratado de Neutralidad. Este segundo tratado, que acompañaba al primero, y que justifica que se hable en plural, es decir, de «los tratados

[10] Luego veremos que sí preexistía al plebiscito de 1977 una distinción muy precisa entre ambos conceptos establecida en una ley de la república de este periodo, aunque dicha ley no fuese aplicable al plebiscito nacional.

del Canal», comprometía al Estado panameño a mantener el Canal neutral ante todo conflicto mundial. La magnitud del compromiso hacía acrecentar la desconfianza sobre la naturaleza de las obligaciones contraídas por el lado panameño, lo que nos lleva a una breve digresión: meses después del plebiscito, mientras los tratados eran debatidos en el Congreso de los Estados Unidos, se propuso una enmienda que consistía en una nota de interpretación del Tratado de Neutralidad, según la cual el Gobierno de los Estados Unidos de América comunicaba a su contraparte que la nueva normativa le daba el derecho de intervenir en los asuntos del istmo, si juzgaba unilateralmente que ello era necesario por encontrarse en peligro la seguridad de la vía acuática. De allí la famosa frase del general Torrijos de que el Tratado de Neutralidad colocaba a Panamá «bajo el paraguas del Pentágono». Dicho tratado fue pactado con carácter indefinido. Aunque mucha tinta corrió en Panamá en forma de rechazo de dicha enmienda, su interpretación y su posible aplicación, en 1989 George Bush la utilizó para intentar justificar la invasión del 20 de diciembre de ese año, con la cual fue desmantelado el dominio militar que inició en 1968.

En adición a los tratados del Canal, hay otros elementos importantes para entender el voto en contra del plebiscito de 1977. Para empezar, el plebiscito de 1977 es la culminación del proceso de construcción del régimen torrijista, cuyos inicios datan de diciembre de 1969 cuando el general Omar Torrijos logró el control de la Guardia Nacional, tras un fallido golpe en su contra y la consiguiente purga de los elementos rebeldes. La permanencia y la estabilidad a la que aspiraba el régimen liderado por el general Torrijos se aprecia en la Constitución de 1972, dentro de cuyo marco se convocó al plebiscito sobre los tratados Torrijos-Carter. El artículo 274 de dicha Carta Magna, ubicado al final de la Constitución en el título sobre disposiciones transitorias fue la primera norma constitucional que exigió que «los tratados que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de exclusas, su zona adyacente, y la protección de dicho Canal, lo mismo que para la construcción

de un nuevo canal a nivel del mar, o de un tercer juego de esclusas, se someterán a plebiscito nacional». Esta norma no tiene precedentes en la historia política y constitucional del país. Lejos de ser una adición curiosa al final de la Constitución, su significado requiere de un contexto institucional, el cual intentaremos reconstruir a continuación de modo sucinto.

La norma constitucional que sujeta a un plebiscito nacional la aprobación de los tratados sobre el Canal de Panamá expresa a su modo los dos aspectos que caracterizaron la forma específica de legitimación de la dictadura militar panameña en el periodo 1969-1977, es decir, el discurso del régimen torrijista privilegió, por un lado, la lucha por la soberanía, entendida como la integración del territorio nacional «bajo una sola bandera», para lo cual era imprescindible que el Canal de Panamá fuese traspasado al Estado panameño y las bases militares norteamericanas fuesen removidas. Los militares no se inventaron la lucha por la recuperación del Canal, ni iniciaron las negociaciones con Estados Unidos para reemplazar el Tratado del Canal de 1903. Pero en 1970 descartaron los proyectos de tratados (los llamados Tres en Uno) que habían negociado los gobiernos liberales a partir de los trágicos hechos de 1964[11], y plantearon el reinicio de las negociaciones sobre bases diferentes. Así, lograron identificar la hegemonía militar con la causa del Canal. El segundo aspecto contenido en dicha norma, y del cual el torrijismo es inseparable, es que la validación de los tratados no

[11] El 9 de enero de 1964 un grupo de estudiantes del Instituto Nacional, la más importante institución educativa del país, se aproximó pacíficamente a las instalaciones de la zona del Canal llevando un bandera panameña con el único propósito de hacer que esta ondeara en el territorio zoneíta junto a la norteamericana, tal como lo habían acordado ambos gobiernos el año anterior. El rechazo violento por parte de los *zonians* causó indignación a los panameños, a lo que las tropas norteamericanas respondieron con un escalamiento de la violencia que resultó en 22 pérdidas fatales del lado panameño, todos civiles desarmados, entre los que se encontraban mujeres y niños. A raíz de esta tragedia se iniciaron las negociaciones tendientes a reemplazar el tratado firmado en 1903. Una cronología de los hechos, sus antecedentes y sus consecuencias inmediatas puede leerse en Pizzurno Gelós y Araúz, 1996, pp. 464-475.

pasaría por el sistema de partidos, pues estos fueron prohibidos y perseguidos durante diez años. Esto tiene como consecuencia que la Asamblea nacional, el órgano representativo por excelencia, no tendría la última palabra para decidir si los tratados debían ser aprobados, sino que dicha aprobación sería decidida mediante plebiscito, es decir, mediante el voto popular directo a favor o en contra. La norma constitucional sobre la aprobación de los tratados del Canal no le confería al Legislativo ningún rol en el procedimiento de validación de dichos instrumentos.

La íntima vinculación establecida entre el régimen militar y la conquista de la segunda independencia, como hemos dicho, descolonizadora en su carácter, justifica que el nuevo rumbo, que rápidamente va estableciendo el grupo en el poder, se vista de un lenguaje revolucionario. El preámbulo de la Constitución «torrijista» anunciaba «los principios sociales, económicos, políticos y morales, inspiradores de la Revolución panameña», entre los cuales cabe reconocer una ampliación importante de los derechos sociales y la extensión de la nacionalidad a poblaciones de migrantes establecidos en el istmo en las décadas posteriores a la terminación de los trabajos de construcción del Canal de Panamá y que habían sido marginados y excluidos por normas claramente racistas. También cabría reconocer, aunque el estudio factual aún está por hacerse, que el régimen torrijista tenía la pretensión de hacer un mayor esfuerzo fiscal en beneficio de los grupos más desfavorecidos, aunque en la práctica su política económica fue muy conscientemente favorable a industriales y grandes empresarios del comercio y de la banca, al tiempo que diversas formas de subsidios iban dirigidos a la clase media profesional y a medianos empresarios.

La política económica y social del régimen militar condicionó el establecimiento de dos tipos de relaciones políticas: unas de colaboración o complicidad, según la legitimidad de los intereses aliados con un régimen que todos sabían que no era democrático, pero que tenía aspiraciones nacionalistas y antimperialistas que podían ser proyectadas positivamente en el plano internacional; y otras de terror, con todos

aquellos que no aceptaban la hegemonía militar y para los cuales la persecución y el exilio estuvo a la orden del día. Ciertos grupos sociales con agentes políticos reconocidos tuvieron la oportunidad de participar en la construcción de un nuevo orden político y económico, se beneficiaron de las políticas de redistribución del ingreso, de los subsidios y exenciones a las empresas y un grupo más pequeño se benefició de la generosidad con que el fisco les permitió ostentar cargos públicos. Para estos grupos el torrijismo fue un régimen de democracia social, progreso y movilidad social. Para los opositores al régimen no hubo ni justicia ni democracia, ni derechos ni paz.

¿Por qué una dictadura militar podía confiar en que su más alto objetivo político fuera obtenido mediante el voto directo del pueblo? La respuesta corta es que esa era la única manera en que habrían podido lograr la aprobación de los tratados. Veamos: de 1972 a 1977 los partidos políticos estaban proscritos, la prensa de oposición al régimen era inexistente, la separación de los poderes del Estado había sido abolida, pues según el texto constitucional los tres órganos del Estado debían actuar en armónica colaboración con la Guardia Nacional (artículo 2 de la Constitución); todas las instancias de control (Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General, el Tribunal Electoral) habían sido cooptadas por los militares; y finalmente, el Órgano Legislativo, que es donde se haya la estructura de la representación política, que es el que preserva la diversidad y el pluralismo ideológico de la nación, y a partir de la cual se delibera y se racionaliza el ejercicio del poder, había sido abolido para todo efecto práctico. La Asamblea Nacional, integrada por 54 diputados, fue disuelta tras el golpe de Estado de 1968 y sustituida en 1972 por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, compuesta por 505 ciudadanos elegidos por votación directa en circunscripciones submunicipales (corregimientos), en un clima carente de libertades políticas. No hace falta decir que dicha Asamblea era solo un símbolo, el símbolo del llamado poder popular, pero que lamentablemente ese

poder popular no tenía organizaciones propias ni capacidad para debatir y deliberar sobre acciones estratégicas. No es que el Estado estuviese desprovisto de pensamiento estratégico; es que dicho pensamiento no pasaba por procedimientos democráticos.

Así como el funcionamiento de los órganos del Estado en la Constitución de 1972 eran la negación misma de la república democrática, el régimen municipal consagraba estándares aparentemente muy distintos. El artículo 214 de la Constitución de 1972 estatuía que «los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y referéndum en los asuntos atribuidos a los concejos, lo que pareciera indicar un espacio más amplio para la participación ciudadana en el ámbito local. No obstante, hay que considerar cómo estaba estructurado el régimen municipal. Si bien es cierto que los representantes de corregimientos eran elegidos mediante voto directo, los alcaldes no eran elegidos, sino nombrados. El nombramiento era propuesto por el gobernador (funcionario designado por el Ejecutivo) en forma de una terna, de la cual el concejo escogía al alcalde. Una vez seleccionado de esta forma, el alcalde «presidía» el concejo. Cabe reiterar la observación que hemos hecho antes: en un ambiente de represión de los opositores al régimen militar, cercenamiento de las libertades y ausencia de organizaciones propias, el llamado régimen municipal es un espacio de cooptación, que genera gobernabilidad a partir de la formación sistemática de clientelas.

El derecho de iniciativa y referéndum al que hace alusión la norma constitucional nunca fue reglamentado por el Tribunal Electoral, pero en 1973 se expidió la ley 106, mediante la cual se reglamentó el régimen municipal, y es en esta normativa que aparece por primera vez la tríada de las instituciones de democracia directa claramente definida. El artículo 152 de dicha ley delimitó como mecanismos de participación ciudadana el referéndum, la iniciativa y el plebiscito, y estableció definiciones precisas de cada uno: el referéndum «es el acto por el cual un acuerdo municipal es sometido al voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio»; la iniciativa «es el procedimiento

por el cual un grupo de electores de un municipio redacta y suscribe un proyecto de acuerdo y lo presenta al Consejo Municipal, ya sea para que éste por sí mismo lo convierta en un acuerdo o bien lo someta a referéndum popular»; y el plebiscito «es el acto por el cual los electores de un municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativa o negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal». Estas figuras nunca fueron usadas durante la dictadura militar. Solo cabe resaltar que mucho antes de 1977 había la conciencia de que el referéndum y el plebiscito eran dos figuras distintas, la primera dirigida a darle o negarle validez a un cuerpo de normas jurídicas, y la segunda a constituir un mandato político a favor o en contra de una decisión que debían producir las autoridades.

La Asamblea de los 505 representantes de corregimientos era solo una fachada del poder, no era propiamente una cámara legislativa. Quienes sí legislaban eran los miembros del Consejo Nacional de Legislación, los cuales no eran elegidos, sino designados por el general Torrijos, de allí que su función fue más bien «tramitar» las ordenanzas que requería el poder militar, de una manera no muy diferente a lo que lo hacía el Consejo de Gabinete en el periodo de 1968 a 1972, cuando, en ausencia de Órgano Legislativo, se legislaba por decreto. A su vez, el Presidente de la República era elegido formalmente por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, en una sesión única en la que ni siquiera se intentaba montar la farsa de elegir entre candidatos diversos, sino que abiertamente se seguía una directriz, que emanaba, no hace falta decirlo, del mismo General. La concentración del poder en el instituto armado llevó a los excesos de poder con, al menos, dos expresiones muy dramáticas, una el desgreño financiero y administrativo, la otra la impunidad. En el periodo 1970-1977, aumentó la deuda pública en medio de un ejercicio descontrolado de las finanzas públicas, y, en medio de la represión violenta de los opositores, fuesen estudiantes o empresarios, se fue haciendo larga la lista de las víctimas de homicidio, desaparición y exilio.

Era contra este tipo de cosas que universitarios, abogados, intelectuales y dirigentes políticos se levantaban, y, como estaban conscientes del efecto legitimador del régimen que tendría el plebiscito, lucharon entonces contra la aprobación de los tratados. Es importante resaltar también que el ejercicio del plebiscito no estuvo acompañado de un esfuerzo por parte del régimen militar de respetar reglas del juego que fuesen mínimamente democráticas. El texto de los tratados no estaba realmente disponible con la antelación suficiente para que la ciudadanía que acudiría a aprobarlos o rechazarlos pudiese enterarse de los pormenores del articulado. Los tratados fueron firmados el 7 de setiembre de 1977; el 13 de setiembre se aprobó la ley 13, mediante la cual se convocó a un plebiscito que tendría lugar el 23 de octubre; es decir, escasamente cuarenta días fue todo el periodo concedido para deliberar acercar de materias tan trascendentes, sin que los textos estuvieran disponibles en su integridad durante todo este tiempo.

Antes y durante la contienda en las urnas, los sectores opositores denunciaron que el escrutinio no sería limpio. Después de la votación, muchas fueron las voces que elevaron la acusación de que se había producido fraude en el conteo de los votos, imputación que generalmente ha sido vista como puramente especulativa por un sector de la opinión pública y política. Veamos qué nos dicen los instrumentos oficiales del Estado panameño al respecto. Como la Constitución de 1972 había cambiado la edad mínima para ejercer el derecho al voto, reduciéndola de 21 a 18, estas serían las primeras elecciones en las que la nueva edad de ciudadanía tendría aplicación. Por lo tanto, el Tribunal Electoral tenía que construir un padrón electoral distinto del que se usó en las elecciones para representantes de corregimientos en 1972, pues entonces se votaba a partir de los 21 años. Así, en previsión de que próximamente habría la necesidad de llevar a plebiscito los tratados que aún no se habían ni acordado ni firmado, el Tribunal Electoral expidió el decreto 45 de 9 de junio de 1977, mediante el cual ordenó un censo electoral que proveería el padrón para el anticipado plebiscito.

Se trataba, pues, de generar las listas de los hombres y las mujeres que a partir de los 18 años se acercarían a las urnas a decidir la votación que marcaría el resto de sus días y de la nación entera.

El levantamiento del padrón electoral se hizo del 21 al 28 de agosto y arrojó los siguientes resultados: población electoral total 787 251 personas, de las cuales solo tenían cédula de identidad personal (requisito indispensable para ejercer el derecho al voto) 649 818, es decir un 82,5%. Carecían de dicha cédula 137 433 personas, lo que equivale a un 17,5% del padrón electoral. La cuestión es que estos datos no se hicieron públicos en la fecha en la que se celebró el plebiscito, sino hasta febrero de 1978, y no podemos saber cuántos de los que no tenían cédula hicieron los trámites correspondientes para obtener el instrumento que los habilitaría para ejercer el voto. Sí sabemos que fue la ley 33, del 13 de setiembre de 1977, la que ante la inminencia del plebiscito autorizó, contrariando la ley electoral, que las personas pudiesen votar con la constancia de la solicitud de cédula, que, como se sabe, es una constancia en papel corriente, carente de los más elementales requisitos para garantizar la pureza del sufragio. Contrastados con el padrón electoral elaborado en agosto de 1977, los resultados obtenidos el día del escrutinio indican que se acercaron a depositar su voto 766 232 ciudadanos de los 787 251 que registraba el padrón electoral, es decir un 97,3% de participación ciudadana. En algunos territorios, la participación fue superior al 100% de los inscritos. Nuevamente, el simple contraste de los datos censales con los electorales da cuenta de la enormidad del fraude electoral.

2.3. El referéndum extraconstitucional de 1983

El 24 de abril de 1983, siete de cada ocho votantes aprobaron una extensa reforma a la Constitución militarista de 1972, mediante un referéndum no normado en la Constitución, como culminación de un proceso de cambios políticos significativos. El proceso de cambios fue impulsado desde el instituto militar, pero en acuerdo con los partidos

políticos que, tras los cambios constitucionales de 1978, habían retornado al juego político. Más de cien artículos fueron reformados, pero los cambios esenciales tienen que ver con la abolición de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y su reemplazo por una Asamblea Legislativa de estructuración muy similar a la que funcionó hasta el golpe de 1968 (Quintero Correa, 1971). Organismos como el Consejo Nacional de Legislación —el brazo legislativo de los militares— fueron suprimidos y la Fuerza Pública desapareció del enunciado del artículo 2, que estatuía que los tres órganos del Estado debían actuar en «armónica colaboración» con los de uniforme verde oliva.

Formalmente, la Constitución que resulta del referéndum de 1983 constituye una vuelta a la democracia liberal y representativa, en la que los partidos políticos están supuestos a jugar el rol de vehículos de la participación ciudadana, mientras las personas integrantes de los órganos Legislativo y Ejecutivo son escogidas mediante el voto popular directo y el Estado de derecho está respaldado por organismos de control que actúan con independencia de los órganos legislativo y ejecutivo. César Quintero, el más destacado de los constitucionalistas panameños (y que lideró junto a otros la lucha contra los tratados en el plebiscito de 1977), estimó que con el referéndum de 1983 se dio origen a una nueva Constitución que retoma las tradiciones constitucionales liberales que emergieron a mediados del siglo e incluso las mejora (Quintero Correa, 1971).

El fallecimiento del general Torrijos en un accidente aéreo el 31 de julio de 1981 aceleró el proceso de cambios, que se empezaron a ejecutar tan pronto los tratados fueron aprobados en el Congreso norteamericano. En 1978 la Constitución de 1972 fue reformada mediante el método de aprobación de la Asamblea saliente y ratificación por parte de la Asamblea entrante, que era entonces el único disponible. Como ejemplo del sentido de dicha reforma cabe mencionar que se aprobó que el siguiente Presidente de la República sería elegido mediante sufragio directo en 1984, y no mediante sufragio indirecto como habían

sido elegidos en 1972 y 1978. Se acordó también incrementar en un tercio los miembros del Consejo Nacional de Legislación y abrir dichas posiciones a la competición electoral que tendría lugar en 1982 y en la que lógicamente se esperaba que un número, en modo alguno amenazante, de legisladores de oposición integrarían la Cámara legislativa. No obstante, el periodo de gobierno se mantuvo en seis años. Pero el plan político de 1978 tomaría un repentino viraje con la muerte del general Torrijos y el nuevo liderazgo del general Rubén Darío Paredes, quien antes de cumplirse el primer aniversario de la muerte del general Torrijos hizo público su interés de que la Carta de 1972 fuese sometida a una reforma profunda.

Desaparecido Torrijos, pronto se hizo obvio que las agendas políticas no podían esperar hasta 1984 para completar la agenda de cambios políticos y constitucionales. Compartida la urgencia de poner en práctica cambios adicionales a los introducidos en 1978 con sectores de la oposición, el acuerdo entre las fuerzas políticas optó por una vía no contemplada en la Constitución, pues esta solo podía ser reformada nuevamente en 1984, siguiendo el procedimiento constitucional establecido. Así, se produjo el acuerdo entre la cúpula militar y los representantes de los partidos políticos, todos, incluidos los de oposición, de proceder a un cambio constitucional para impulsar la democratización del Estado panameño y liquidar la dictadura militarista instaurada en 1972, mediante un método no normado en la Constitución. El 28 de octubre la Asamblea Nacional autorizó al Ejecutivo a proceder con la revisión de la Constitución y el 19 de noviembre el Presidente de la República nombró una comisión de reformas constitucionales, con participación plena de los partidos políticos, que propondría el texto de la reforma.

Dicha comisión estuvo integrada por seis juristas, dos representantes del Ejecutivo, uno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y un representante por cada uno de los siete partidos políticos legalmente inscritos. Entre los juristas se encontraban tres consagrados maestros del derecho, reconocidos por su labor en la cátedra y

por sus publicaciones: Jorge Fábrega Ponce, quien presidió la comisión; Humberto Ricord, quien fue, probablemente, el que más innovaciones aportó; y Carlos Bolívar Pedreschi, que tomó cierta distancia de la discusión. Formalmente las sesiones de la comisión se iniciaron el primero de diciembre de 1982 y concluyeron en 120 días. Así, el 27 de marzo de 1983, el presidente de la comisión entregó al Presidente de la República un pliego de reformas constitucionales. El 30 de marzo, mediante resolución expedida por el Consejo de Gabinete, se convocó a la ciudadanía a un referéndum, con poco menos de cuatro semanas de anticipación.

La votación del 24 de abril de 1983 arrojó los siguientes resultados: 556 969 ciudadanos se acercaron a las urnas a depositar su voto. Esto representa un 66,8% del padrón electoral elaborado en diciembre de 1982. De acuerdo con Valdés Escoffery (2006), el número de personas no ceduladas se había mantenido más o menos constante durante una década y oscilaba alrededor de las 120 000 personas (pp. 270 y ss.). La población cedulada, y por tanto habilitada para ejercer el sufragio, se había incrementado notablemente y en 1983 frisaba las 840 000 personas. De los votantes, 476 716 votaron afirmativamente, lo que corresponde a un 87,8% de los votos emitidos. El voto negativo estuvo representado por 66,447 papeletas, es decir, un 12,2% de todos los votos. Los votos en blanco representaron el 1,2% y los votos nulos el 1,3%. El 4 de mayo, mediante resolución de Consejo de Gabinete se nombra una nueva comisión de juristas para que integren en un texto único las disposiciones reformadas con las no reformadas. Así, el 12 de mayo la nueva comisión entrega al Ejecutivo el nuevo texto constitucional y este es promulgado inmediatamente bajo el muy incómodo título de «Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los actos reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983»[12].

[12] Al respecto vale la pena traer a colación el comentario de César Quintero Correa: «Ninguna Constitución del mundo tiene un nombre tan enrevesado, impropio y tendencioso. Con él no se persiguió otra cosa que enervar la nueva y democrática Carta, al no darle su auténtico nombre de Constitución de 1983» (Quintero Correa, 1998b, p. 43).

Con el beneficio del tiempo transcurrido, cabe agregar, además, que la nueva Constitución no era más que un texto para un retorno paulatino a una vida política democrática, y que en ese momento reflejaba un consenso entre la jefatura militar y los dirigentes de los partidos políticos. El ascenso del general Manuel Antonio Noriega a la jefatura de la Guardia Nacional el 20 de agosto de 1983 dio al traste con dicho consenso y con el proceso de retorno a una institucionalidad democrática. La conversión de la Guardia Nacional en Fuerzas de Defensa mediante la ley 20, del 29 de setiembre de 1983, fue, en retrospectiva, una clara señal de un nuevo, brusco y repentino viraje en cuestión de pocos meses[13]. El fraude electoral de 1984 fue la confirmación de que la reforma constitucional de 1983 estaba muerta. El hecho de que tras la invasión estadounidense de 1989, la Constitución de 1983 —como César Quintero gustaba llamarla— hubiese adquirido una nueva vida complica muchas veces las valoraciones que se hacen del proceso reformatorio de 1983.

Hay dos cambios que introdujo la reforma constitucional de 1983 que vale la pena reseñar aquí, por la forma duradera en que han condicionado discusiones posteriores. El primero es que se adicionó un nuevo método de reforma de la Constitución (artículo 308, numeral 2). Dicho método instituye el referéndum obligatorio como mecanismo de vía rápida para aprobar un pliego de reformas que ha sido aprobado en dos legislaturas consecutivas (sobre un error inadvertido que se deslizó en este artículo volveremos después). El segundo se refiere al relativo a los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal (artículo 310). El nuevo artículo se

[13] Refiriéndose a la ley 20 de 1983, Carlos Guevara Mann comentó lo siguiente: «La ley contenía numerosas disposiciones que reflejaban su orientación hacia la doctrina de seguridad nacional. Dado que esta ideología pretende racionalizar el ejercicio del poder absoluto por parte de las fuerzas armadas, el propósito real de la militarización de Noriega fue el de justificar el mandato perpetuo del cuerpo militar, con fundamento en la responsabilidad panameña por la defensa del Canal y su régimen de neutralidad» (Guevara Mann, 1994, pp. 137 y ss.).

diferencia del artículo 274 (que vimos arriba) en dos sentidos: primero, sustituyó el término «plebiscito nacional» por el de «referéndum nacional»; segundo, estableció un rol para la Asamblea, que deberá impartir su aprobación antes de que se convoque a referéndum, lo que de alguna manera establece un equilibrio entre el poder de los representantes y el poder de los representados. Dos conclusiones provisionales se pueden obtener de este periodo: en 1983 se amplió el ámbito de las decisiones del electorado y el término plebiscito fue desplazado por un rival latino, con una sonoridad más técnica, y una pretensión de mayor fortaleza. Ahora no se trata ya de consultar la opinión del pueblo; se trata de que el pueblo decide sobre si una norma tendrá un carácter vinculante o no. Comienza la era del referéndum obligatorio.

Según César Quintero Correa, fue la Constitución de 1983 la que inauguró la práctica de la democracia participativa[14]. Esta valoración pareciera no tomar en cuenta el hecho de que el referéndum fue introducido en 1972, como ya vimos; no obstante, el maestro no se equivoca en su juicio. Para Quintero Correa la democracia participativa no es posible en el marco de una dictadura. La democracia participativa se da en el marco de una democracia como la que en el papel se planeó en 1983. Utilizar el referéndum obligatorio para administrar ciertas decisiones políticas no es, pues, un equivalente automático de democracia participativa. Utilizar la figura del referéndum para reformar la Constitución es una muestra genuina de innovación política.

2.4. Las reformas constitucionales fallidas en 1992 y 1998

El éxito del cambio constitucional de 1983, tanto en su profundidad como en su velocidad —no así en su implementación—, produjo un espejismo: es posible cambiar la Constitución en cuestión de meses. Por lo menos esa fue la impresión que se llevaron los dos gobiernos que siguieron a la caída de los militares en diciembre de 1989.

[14] Quintero Correa, César, «Antecedentes...», p. 43.

En vez de convocar a la elección de una asamblea constituyente, como pedían sectores identificados con la lucha contra la dictadura militar, el gobierno de Guillermo Endara (1989-1994), integrado por una coalición de los partidos Panameñista, Molirena y Demócrata Cristiano, prefirió promover una reforma constitucional, sobre la base de que eran pocos los vestigios autoritarios remanentes luego de eliminada la militocracia que dominó al país durante dos décadas, y de que se trataba solo de hacer algunos ajustes para eliminarlos. Uno de los pilares de la reforma, si no el más importante, era la prohibición constitucional del ejército. El pensador del proceso de desmilitarización en Panamá era el primer vicepresidente de la República, el líder del partido Demócrata Cristiano y a la sazón ministro de Gobierno y Justicia. No es este el espacio idóneo para relatar la quiebra del primer gobierno post invasión. Baste decir que Arias Calderón fue expulsado del gobierno y con él todos los miembros de su partido que ostentaban posiciones de mando. No obstante, el Partido Demócrata Cristiano ostentaba la mayoría de las curules en el nuevo órgano Legislativo y fueron los que impulsaron el voto a favor del cambio constitucional cuando ya se había producido el desalojo del Órgano Ejecutivo. El gobierno del presidente Endara solo prestó un hombro frío al cambio propuesto.

La oposición más visible al cambio constitucional propulsado por la Democracia Cristiana fue de quienes abogaron por una nueva Constitución y por la convocatoria inmediata a una convención constituyente. El denominado Frente Cívico sumó a los desafectos del nuevo gobierno, y principalmente a las masas irredentas del Partido Revolucionario Democrático (PRD) y otros sectores de izquierda. Como el pliego de reformas fue extenso y abordó muchas materias, los opositores encontraron en la reforma propuesta un variado menú de razones para rechazarla y, de paso, antagonizar con los beneficiarios políticos de la invasión militar de diciembre de 1989. La recuperación económica que habían anunciado los nuevos detentadores del gobierno no llegó con la rapidez que se esperaba y el descontento engrosó sus filas.

Cuando el 18 de mayo de 1992 el Legislativo aprobó el pliego de reformas que sería sometido a decisión popular tomó una decisión que, probablemente, no favoreció los resultados esperados. Ese día se decidió por el plazo más largo para llevar a cabo la votación, es decir, seis meses. Así, el 15 de noviembre de 1992, en un ambiente dominado por una mezcla de abulia y cansancio que propició la baja participación electoral (40%), la reforma constitucional fue rechazada por una amplia mayoría de los votos, superior al 60%.

En términos generales, el contenido de la reforma no era polémico, pero el momento fue propicio para dar un voto de castigo contra el gobierno. Cabe afirmar que buena parte del contenido no era materia de controversia política porque los mismos artículos rechazados en 1992 fueron luego aprobados por el mecanismo de las dos asambleas en 1994. Los partidos que dominaban la Asamblea en el periodo 1990-1994 eran fundamentalmente distintos de los que les sucedieron en el periodo 1994-1998 y aun así fue posible llegar a un acuerdo sobre cambios constitucionales que meses antes habían sido rechazados por el voto popular. Al contemplar estos hechos, podría colegirse que los acuerdos interpartidarios tienen más posibilidades de modificar la Constitución que una votación popular en la que los mismos partidos se disputan acremente el liderazgo sobre el voto popular (Quintero Correa, 1998b).

Pese a que había pasado muy poco tiempo del fracaso del referéndum de 1992, en 1998 Ernesto Pérez Balladares, a la sazón Presidente de la República para el periodo 1994-1999, propuso modificar la Constitución para remover el artículo que prohibía la reelección del Presidente de la República[15]- Como su plan era presentarse a la reelección en 1999, el método de las dos asambleas no le servía y decidió

[15] La reforma constitucional propuesta por Pérez Balladares incluía otros dos puntos: la eliminación de la revocatoria de mandato prevista en la Constitución y la ampliación de la autonomía administrativa y financiera del Tribunal Electoral. Este segundo punto fue incluido en la reforma constitucional de 2004.

embarcarse en esta riesgosa aventura. Así, el 18 de mayo de 1998 el Órgano Legislativo aprobó el «acto legislativo» que sería votado directamente por el electorado. También tomaron la decisión de llevar a cabo la votación en el menor tiempo posible y señalaron el 30 de agosto como fecha para el referéndum. En un clima de aparente polarización y alineamiento político, dos terceras partes de los electores concurrieron a las urnas a hacer valer su voto. Nuevamente, una amplia mayoría de votos de más del 60% rechazó la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo.

Por su cercanía en el tiempo, es lícito comparar estos dos referéndums, que a un tiempo son muy distintos y muy similares. Desde el punto de vista de las opiniones partidarias que respaldaron el Sí o el No, los sectores políticos derrotados en 1992 fueron los triunfadores en 1998, y los que obtuvieron un triunfo político en 1992 fueron los derrotados en 1998. Como dato curioso se puede señalar que los 385 470 votos por el Sí con los que el PRD fracasó en su propuesta en 1998 representan un incremento del 7,9% respecto del total de votos por el No con los que habían logrado derrotar a sus adversarios seis años antes. La gran diferencia entre los dos referéndums fue la participación electoral, la cual se incrementó en un 25,3% respecto del padrón electoral, y en un 101% respecto de los votos emitidos (es decir, se duplicó). Dado que el porcentaje de sustitución del electorado que puede registrarse en seis años es pequeño si las condiciones de la ciudadanía no se alteran ni normativa ni empíricamente, se puede argumentar que la evidencia señala una autonomía del pueblo respecto de los partidos que pretenden dirigirlo. Hay una voluntad popular común que se impone y hay que reconocer la neutralidad política del Tribunal Electoral que la custodió en ambos casos. Pese a que el resultado de 1998 consistió en una decisión negativa, no es exagerado afirmar que el rechazo a la reelección presidencial se ha erigido desde entonces como muestra de uno de los consensos políticos más sólidos de la nación.

Cuadro 1. Referéndums de 1992 y 1998

	1992		1998	
Padrón electoral	1 397 003		1 718 870	
Participación electoral	40,1%		65,4%	
Votos emitidos	559 651		1 123 901	
Votos "NO"	357 355	63,9%	716 601	63,8%
Votos "SÍ"	174 690	31,2%	385 470	34,3%
Diferencia	182 665	32,6%	331 131	29,5%
Votos blancos	-	-	11 701	1,0%
Votos nulos	27 606	4,9%	10 129	0,9%

Fuente: Tribunal Electoral.

3. El referéndum del siglo XXI: un marco constitucional limitado y confuso

Antes de entrar a analizar el referéndum sobre la ampliación del Canal del año 2006, es necesario hacer una pausa para explicar los cambios introducidos en la Constitución mediante la reforma de 2004, que utilizó el mecanismo de las dos asambleas. El marco normativo que rigió para el referéndum de 2006 y que rige en la actualidad proviene de dicha reforma. En lo que sigue explicaré cómo los cambios introducidos en 2004 han condicionado negativamente el desarrollo de las instituciones de democracia directa. La reforma del 2004 preserva los dos espacios conquistados por el referéndum en 1983 y amplía su aplicación a un tercero. El referéndum se mantiene como mecanismo para la aprobación de una reforma constitucional dentro de un periodo de gobierno y se emplearía luego de que la Asamblea aprobara el pliego de reformas en dos legislaturas consecutivas. De la misma forma, se mantiene como un requisito obligatorio para aprobar cualquier tratado que tenga relación con el Canal. El nuevo espacio conquistado se refiere al procedimiento para adoptar una nueva Constitución mediante

la convocatoria a una convención constituyente. Dicho procedimiento constitucional concluye con un referéndum obligatorio, mediante el cual el electorado aprueba o no el texto constitucional elaborado por la Constituyente. En los tres casos mencionados se establecen unos parámetros temporales y se indica que el referéndum se llevará a cabo en periodo no menor de tres meses ni mayor de seis, luego de la aprobación por el pleno de la Asamblea.

Veamos ahora los problemas en cada uno de los tres casos en que procede el referéndum obligatorio según el actual marco constitucional. En primer lugar, hay que mencionar un error conceptual introducido en 1983. Al formular el segundo procedimiento para reformar la Constitución, el acto reformatorio de 1983 estableció que luego de aprobado el acto legislativo por la Asamblea será sometido «a consulta popular directa mediante referéndum». Esta formulación es inadecuada, porque confunde en una sola frase dos figuras distintas de participación popular, a saber, la consulta popular y el referéndum. Lamentablemente, la reforma de 2004 mejora la formulación de 1983 solo en lo referente a la denominación del acto, antes llamado «acto legislativo», ahora «acto constitucional». Todo lo demás se mantuvo igual y el error inadvertido de 1983 se mantiene vigente en el actual artículo 313. Sea dicho sin ambages, la figura que consagra la Constitución es el referéndum obligatorio, no la consulta popular.

En la práctica, lo que se ha generado es el uso intercambiable de conceptos diferentes, pues la norma sugiere que la consulta popular directa es el procedimiento, y el referéndum el mecanismo de ese procedimiento. Esta es la razón por la que en Panamá no es posible distinguir hoy entre consulta popular directa y referéndum[16]. Así, cuando lo que se tiene en mente es validar una norma mediante el voto popular, es probable que se enuncie que se procederá a llevar la norma a consulta,

[16] Véase, por ejemplo, Conte Porras, 2002b. Se trata de una publicación semioficial del Tribunal Electoral y a lo largo de todo el trabajo Conte utiliza los términos consulta y consulta popular como equivalentes de referéndum.

y cuando se desea llevar una materia a consulta, es muy probable que se piense en la convocatoria a un referéndum. De esta manera, la falsa mención de «consulta popular» en la norma constitucional ha obliterado el desarrollo de esta figura. Por otra parte, la voz «plebiscito» ha caído en desuso, desplazada del lenguaje de la política y del más técnico y jurídico de la ciencia política y el derecho constitucional por el referéndum que, equivocadamente, se cree que es su equivalente, pero más sofisticado y robusto.

Esta normativa, donde el referéndum obligatorio es el instrumento único de una mal concebida y monotónica participación ciudadana, condicionó decisivamente el pensamiento de la reforma constitucional de 2004, que, vale la pena recordar, se produjo tras dos años intensos de una movilización a favor de la convocatoria a una Constituyente, bajo la consigna de la «quinta papeleta»[17]. El Foro Panamá 2020 buscó el consenso para que en el torneo electoral de 2004 se introdujera una papeleta adicional a las cuatro que normalmente se utilizan en las elecciones generales (Presidente de la República, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento). Dicha papeleta consistía en votar por un Sí o un No a la convocatoria a una convención constituyente integrada por sesenta miembros elegidos por votación popular directa. Es decir, consistía en poner en práctica una consulta popular directa.

El obstáculo insuperable, entonces como ahora, es que el ordenamiento jurídico panameño carece de una norma que habilite a los órganos del Estado a iniciar este procedimiento. En los últimos diez años el problema se ha planteado dos veces y no han faltado las voces

[17] Cito al Padre Néstor Jaén, uno de los dirigentes del Foro Panamá 2020: «¿Qué ventajas tendría la quinta papeleta? La gran ventaja estaría en que en el caso de triunfar el Sí, el próximo gobierno tendría un mandato popular claro para la nueva Constitución. El pueblo ya no cree en promesas de que "si triunfo lo haré". Se desea algo mucho más contundente» (https://www.panamaamerica.com.pa/opinion/que-es-la-quinta-papeleta-130694). También puede verse la colección de artículos que escribí como coordinador de la Mesa Nueva Constitución en el blog *La quinta papeleta*: http://jorgian5papeleta.blogspot.com/.

que acusen de inconstitucional cualquier intento de proceder al respecto. De acuerdo con la visión que en el periodo 2002-2004 tuvo el Foro Panamá 2020, de lo que se trataba era de que la quinta papeleta constituyese un claro mandato político sobre la base de una decisión popular. La ausencia de un marco jurídico que regule la institución ha bloqueado sobre todas las conversaciones que se han iniciado al respecto.

Veamos ahora el nuevo artículo sobre el procedimiento para la adopción de una Nueva Constitución mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente, regulado en el artículo 314, que intenta ser una respuesta a las demandas del Foro 2020. Según dicho artículo, son tres las posibles vías de activación de este mecanismo: una decisión del Ejecutivo ratificada por una mayoría absoluta del Legislativo, un acuerdo de una mayoría legislativa de dos tercios de los integrantes de dicho órgano del Estado y una iniciativa ciudadana, respaldada por una cantidad de firmas equivalente a por lo menos el 20% del padrón electoral. El cierre de dicho proceso está concebido en la forma de un referéndum obligatorio, similar al del artículo 313 ya comentado. Al no habilitar la posibilidad de que la iniciativa ciudadana desembocase en la consulta popular, la reforma del 2004 fue una oportunidad perdida para fortalecer la democracia participativa.

Según el Código Electoral, el porcentaje de firmas exigidas para constituir un partido político es 4% del padrón electoral. Esto significa que para convocar a una convención constituyente la Constitución actual no exige una mayoría de votos, sino un conjunto de firmas equivalente a cinco partidos políticos, en un sistema en el que no llegan a diez los partidos políticos vigentes en un momento dado en los últimos veinte años. La formulación del artículo 314 refleja el consenso de los partidos políticos en el año 2004 y resalta su rechazo a la idea de que se consulte al electorado la decisión sobre la convocatoria a una constituyente mediante un procedimiento electoral como el de la quinta papeleta, por el que abogó el Foro Panamá 2020. Es en este contexto muy específico, forjado en la década pasada, y que seguramente tiene

sus raíces en las dos derrotas consecutivas de los referéndums de la década anterior, que podemos constatar la prevalencia de una representación política demofóbica. No hay evidencias de que ese consenso haya cambiado hoy.

Veamos ahora la tercera aplicación del referéndum obligatorio en la Constitución actual, y que es la que sirve como marco normativo al referéndum efectuado en 2006 sobre la ampliación del Canal, contenida en el artículo 325 y que introdujo una modificación importante a la regulación existente entonces. Como hemos visto, la idea de sujetar la aprobación de los tratados del Canal a la decisión popular es una lucha generacional que se inició en la década de 1940 y que recibió su primera formulación en la Constitución militarista de 1972. Dicha formulación fue modificada en 1983, en el marco de un arreglo constitucional democrático que no excluía la participación de los partidos políticos y en el que correctamente se sustituyó el término plebiscito por el de referéndum. Cabe preguntar entonces: ¿qué había que modificar en 2004? ¿Era necesario un «ajuste»?

Durante el siglo pasado todo lo relativo al Canal pasaba por la idea de la celebración de un tratado. En la última década del siglo se habló mucho de un canal a nivel y de la ampliación del canal actual mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, pero ambos temas tienen una historia previa de varias décadas. En realidad, no eran temas nuevos. Por eso la norma constitucional ordenaba que, en cualquier evento, dichos tratados se sometieran a referéndum. Nadie se imaginó que la realidad de un Canal de Panamá, administrado por una corporación de derecho público del Estado panameño y sujeto a reglas establecidas en la Constitución panameña, sería una realidad tan diferente del canal administrado por los norteamericanos. Antes de que se verificara la reforma del 2004 ya se sabía que era necesario proceder a la ampliación de la vía acuática mediante la construcción de un tercer juego de esclusas y que la Autoridad del Canal de Panamá estaba en plena capacidad de contratar y supervisar dicho megaproyecto. Surge entonces

la interrogante para la cual el discurso político de entonces estaba mal preparado: si es la propia Autoridad del Canal de Panamá la que va a realizar esta magna obra de infraestructura y no otro Estado, ¿es necesario hacer un referéndum?

En 2004 se modificó el artículo concerniente al Canal para que no quedara ninguna duda al respecto y eliminar toda posibilidad de una interpretación, la cual podría caer en la dialéctica de muchos tonos de gris propia de los letrados del derecho. Así, a la formulación perfecta de 1983 solo se le agregó el siguiente párrafo:

> Esta disposición se aplicará también a cualquier propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas o de un canal a nivel del mar por la ruta existente, que proponga realizar la Autoridad del Canal de Panamá, ya sea por administración o mediante contratos celebrados con alguna empresa o empresas privadas o pertenecientes a otro Estado u otros Estados. En estos casos, se someterá a referéndum la propuesta de construcción, la cual deberá ser aprobada previamente por el Órgano Ejecutivo y sometida al Órgano Legislativo para su aprobación o rechazo. También será sometido a referéndum cualquier proyecto sobre la construcción de un nuevo Canal.

Dicha adición se hizo sabiendo de antemano que dentro del mandato del presidente Martín Torrijos la Autoridad del Canal de Panamá presentaría el «proyecto» de ampliación del actual canal, consistente en la construcción de un tercer juego de esclusas. Además, el proyecto de una obra de infraestructura, por muy grande que sea, no es materia de referéndum porque no hay ninguna norma jurídica que validar. Si de lo que se trata es de constituir un mandato político para que se construya la obra, con lo que puedo estar de acuerdo, dados los aspectos financieros que ello involucra, entonces la figura que procede es la del plebiscito o consulta popular, mediante la cual los ciudadanos se informan, deliberan, debaten y deciden sobre la conveniencia del proyecto. El voto en una consulta popular constituye una decisión política, que es tan obligatoria para el gobierno como la obediencia a una norma.

Al colocar la decisión sobre la ampliación del canal bajo el mismo paraguas de referéndum obligatorio que se utilizaba para exigir la validación de los tratados del Canal, se escamoteó, por tercera vez en una misma reforma, el reconocimiento de la figura de la consulta popular.

3.1. El referéndum sobre la ampliación del Canal de Panamá de 2006

El 22 de octubre de 2006, tres de cada cuatro panameños que acudieron a las urnas aprobaron la propuesta del Ejecutivo de ampliar el Canal de Panamá mediante un referéndum obligatorio, al tenor de lo que establece el artículo 325 de la Constitución actual. No debe escapar al comentario que la gran mayoría de los actores políticos y sociales respaldaron el voto favorable a la construcción de la obra, que hubo opiniones responsables y actores políticos y sociales que se manifestaron en contra y que el Tribunal Electoral se condujo con la misma imparcialidad con la que actuó en los referéndums de la década anterior. Tampoco hay que ignorar el hecho de que aproximadamente seis de cada diez ciudadanos prefirieron ausentarse de los escrutinios, quizás no porque se opusieran al proyecto, ni porque la discusión les fuera indiferente, sino porque las encuestas políticas siempre marcaron la enorme prevalencia del voto favorable sobre el voto en contra.

De acuerdo con los registros del Tribunal Electoral, el padrón electoral del año 2006 estaba integrado por 2 132 842 electores, de los cuales emitieron su voto 924 029, es decir, cerca de un millón de personas se movilizaron para avalar la construcción de la magna obra, lo que no es poca cosa. No obstante, los votos emitidos solo representan un 43% del total de electores. De los votantes, 705 284 avalaron el Sí, lo que representa un 76%, mientras que 201 105 ciudadanos, es decir, un 21,8% concurrieron a mostrar su desacuerdo con la propuesta de la construir un tercer juego de esclusas, lo que significaba en realidad que estaban en desacuerdo con la propuesta específica que presentó la Autoridad del Canal. Los votos nulos y en blanco representaron un porcentaje muy pequeño, que apenas llegó al 1,9% del total de votos emitidos.

En cierto sentido, el debate sobre la ampliación del Canal no activó resortes políticos e ideológicos muy claros, pues, a lo largo del espectro político y durante todos los meses que duró la deliberación, prevalecieron las opiniones favorables a la construcción de la obra. Las presentaciones de la Autoridad del Canal que sirvieron como insumo para el debate ciudadano estuvieron caracterizadas por la solidez de sus datos y el profesionalismo de su discurso, centrado siempre en mostrar datos confiables y argumentos técnicos, lo que tendió a hacer de este debate una conversación no política, pues se enfocaba en cuestiones de ingeniería ambiental, de comercio marítimo mundial o, a lo sumo, de finanzas públicas[18]. Como la reglamentación constitucional no establece un umbral mínimo de participación electoral para legitimar la votación, hay que decir que el 43% es aceptable, pero que igualmente lo habría sido un porcentaje más reducido. Quizás esta experiencia debiera motivar una reflexión sobre la necesidad de contemplar un umbral mínimo en la reglamentación del referéndum obligatorio.

4. Análisis de los ejercicios de la democracia directa en Panamá

Vista esta historia de ejercicios de democracia directa en su conjunto, cabe hacer cinco observaciones en lo relativo a frecuencia, resultado, lenguaje, institucionalidad y objeto.

4.1. Frecuencia

Las decisiones tomadas por el electorado han aumentado su frecuencia: en los primeros 73 años de república sólo se produjo uno de los mencionados ejercicios de democracia directa; en los últimos 41 años

[18] En esas fechas escribí una serie de artículos en el diario *El Panamá América* abordando la cuestión del referéndum sobre la ampliación del canal desde diversos puntos de vista. Estos artículos pueden consultarse en mi blog *Canal y democracia* en el siguiente enlace: http://jorgiancanal.blogspot.com/

ha habido cinco procesos en los que el electorado ha tomado directamente decisiones fundamentales, lo que da un promedio de una cada ocho años y cuatro meses. El último referéndum fue hace más de doce años, lo que es un indicador de dónde podría estar una de las dolencias de la democracia panameña hoy. Es normal que el ciudadano que se activa en organizaciones políticas y elige representantes políticos también quiera participar de modo directo en la toma de decisiones.

4.2. Resultado

Una constante significativa de cada uno de los escrutinios mencionados radica en que los resultados arrojaron la existencia de un consenso social, y, por lo tanto, legitimaron una decisión y un curso de acción de consecuencias duraderas para la vida política en el istmo. Lo anterior no es una afirmación ingenua acerca de un consenso material entre ciudadanos. Más bien, de lo que se trata es de constatar que las decisiones políticas fundamentales han sido construidas política y socialmente, no solo a través de la elección de representantes, y las decisiones que dichos representantes han tomado, sino que las decisiones del electorado también han jugado un papel significativo en la evolución de la república, lo que tiende a reforzar el espíritu democrático de las instituciones políticas panameñas. En tres de las seis votaciones (1977, 1992, 1998) la alternativa ganadora se impuso en una relación de votos de 2 a 1; en las otras tres (1940, 1983, 2006) el voto vencedor obtuvo un respaldo superior al 75% de los votos emitidos. No obstante, cabe hacer algunos señalamientos sobre la pureza del sufragio en algunos casos que tienden a matizar esta hipótesis. Sin procedimientos e instituciones democráticas, no hay tal cosa como democracia participativa. Puede haber, eso sí, una administración autoritaria de decisiones colectivas interesada en inflar aquellas que le favorecen, como modo de compensar por la ausencia de democracia. El hecho de que en un caso (1998) el resultado haya triunfado el No, no contradice la hipótesis de que el uso de las instituciones de democracia directa contribuye a la formación de consensos

sociales, pues estos también pueden tener un carácter negativo y por lo tanto influyen colocando una barrera para que un cierto camino no sea transitado. No obstante, los resultados del referéndum de 1992 obligan a matizar esta hipótesis, pues los resultados pudieran ser más bien una reacción de rechazo a la discusión y no necesariamente un involucramiento con el contenido de la discusión.

4.3. Lenguaje

A partir de 1983 el referéndum se ha establecido como una sólida institución constitucional: si bien en los dos primeros casos examinados (1940 y 1977) las autoridades utilizaron el término plebiscito de modo oficial, en ocasiones los términos plebiscito y referéndum fueron usados indistintamente, creando ambigüedad y hasta confusión. En los últimos cuatro casos el término referéndum se impuso, social y oficialmente, sin ambigüedades. Los términos «consulta» y «plebiscito» no tienen un sitial en el imaginario popular como sí lo tiene el referéndum. El marco constitucional actual excluye de forma sistemática la figura de la consulta popular. La República de Panamá no cuenta con una norma constitucional, ni con normas legales habilitantes que le entreguen a la autoridad electoral la posibilidad de realizar una consulta popular. La democracia participativa requiere de la inclusión de la figura de la consulta popular como complemento de las variadas figuras de la representación política.

4.4. Institucionalidad

Como advertimos antes, en dos ocasiones (1940 y 1983) el referéndum fue impulsado por vías extraconstitucionales. Es decir, los órganos del Estado actuaron en excedencia de sus funciones constitucionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos el referéndum se hizo de acuerdo con la aplicación de normas y procedimientos establecidos en la Constitución. Esto es importante, porque diluye las tensiones

entre representación y participación, que son inherentes a la democracia liberal o, más bien, propias de una versión empobrecida de esta. Que el electorado pueda tomar decisiones significativas mediante procedimientos en los cuales las instancias representativas juegan un papel de conducción o facilitación puede contribuir a revigorizar el respaldo social de la representación democrática. En la medida en que los diputados son recreados en el imaginario social como los que vetan o coartan las decisiones directas de la mayoría ciudadana, se menoscaba la legitimidad de la representación política.

4.5. Objeto

Es sintomático que dos (1977 y 2006) de las seis decisiones de la democracia directa hayan tenido como objetivo impartir legitimidad a los cambios en el régimen de administración del Canal de Panamá. Si bien los otros cuatro casos versan sobre cambios constitucionales, dos de ellos (1940 y 1983) introducen reglas que inciden también sobre la relación entre la república y la administración canalera. Estas cuatro decisiones representan cerca de la mitad de las decisiones clave que ha tomado la República de Panamá en relación con el Canal de Panamá, su activo más estratégico. No parece probable que ninguno de estos dos temas, a saber, el cambio constitucional y el cambio en el régimen canalero, deje de ser relevante para el ejercicio de la democracia directa en Panamá. La manera en que otros temas pueden incorporarse estará seguramente marcada por estas experiencias.

5. Conclusiones

La historia política panameña de los últimos ochenta años se ha construido, en buena parte, en torno a decisiones fundamentales que tienen como actor principal al pueblo panameño, pese a las distorsiones introducidas por los que ostentan el poder del Estado.

No hay una fórmula para determinar a priori cuál debe ser la frecuencia con que una democracia haga uso de estas instituciones, pero sí podemos observar cómo surgen en la historia, en qué contextos, con qué resultados, con qué consecuencias.

El registro histórico por sí solo, sin embargo, no proporciona una evidencia incontrastable que sustente la idea de que mientras más frecuente sea el uso de las instituciones de democracia directa, más sólida es la institucionalidad democrática.

Por el contrario, hay evidencia histórica y comparativa de que regímenes conservadores y autoritarios hacen uso de estos mecanismos sin mayores escrúpulos. Por eso, el recuento histórico aquí presentado no debe entenderse como una colección de los momentos estelares de la democracia panameña, pues no siempre lo fueron. En términos generales, los plebiscitos y referéndums que encontramos en la historia de la República de Panamá no necesariamente son expresiones de una democracia más genuina que aquella en la que las decisiones fueron tomadas por sus representantes políticos.

Reconociendo los avances que la democracia participativa ha tenido en la forma como se ha adoptado la figura del referéndum obligatorio, también es oportuno consignar la observación de que es necesario incluir otras figuras como la consulta popular en el actual marco constitucional, la cual complementaría y contribuiría a reforzar el equilibrio entre el poder de los representantes y el poder de los representados.

Referencias

Castro Herrera, Guillermo (1992). Panamá: 1970-1990. Transitismo, nación y democracia. En Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coords.), *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas* (pp. 339-358). Madrid: Universidad Complutense.

Conte-Porras, Jorge (2002a). *Dr. Arnulfo Arias Madrid. Discursos*. Ciudad de Panamá: Editorial República de Panamá.

Conte Porras, Jorge (2002b). *Justicia electoral. Diez años al servicio de la democracia 1990-2000*. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral.

Giannareas Gill, Jorge (2017). Los derechos sociales en el constitucionalismo panameño. En Catherine Andrews (coord.), *Un siglo de constitucionalismo en América Latina* (pp. 1917-2017). Ciudad de México: CIDE.

Guevara Mann, Carlos (1994). *Ilegitimidad y hegemonía. Una interpretación histórica del militarismo panameño*. Ciudad de Panamá: La Prensa.

Lissidini, Alicia; Yanina Welp & Daniel Zovatto (eds). (2014). *Democracias en Movimiento*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Pizzurno Gelós, Patricia & Celestino Araúz (1996). *Estudios sobre el Panamá Republicano (1903-1989).* Bogotá: Manfer.

Prud'homme, Jean François (1986). *Consulta popular y democracia directa*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática #15. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.

Quintero Correa, César (1971). El Órgano Legislativo en las Constituciones de 1946, 1972 y las reformas de 1983. En Jorge Fábrega (ed.), *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá*. Segunda edición. Ciudad de Panamá: Editora Jurídica Panameña.

Quintero Correa, César (1987). Antecedentes y significado del Acto Constitucional de 1983. En Jorge Fábrega (comp.), *Estudios de Derecho Constitucional Panameño*. Ciudad de Panamá: Editora Jurídica Panameña.

Quintero Correa, César (1998a). *Crítica a la teoría tradicional del poder constituyente*. Ciudad de Panamá: Portobelo.

Quintero Correa, César (1998b). Antecedentes y contenido del fallido cambio constitucional de 1992. *Estudios Políticos. Revista del Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI),* enero-marzo, pp. 39-47.

Ricord, Humberto (1997). Las crisis políticas y las cuatro constituciones panameñas del siglo veinte. En Varios autores, *Los cambios constitucionales*. Ciudad de México: UNAM.

Sánchez G., Salvador (s.f.). *Referéndum en Centroamérica: experiencias recientes*. https://www.constitucion.gob.pa/tmp/file/53/8-06-Referendum-Centroamerica-Salvador_Sanchez.pdf.

Soler, Ricaurte (1989). *Panamá: Historia de una crisis*. México: Siglo XXI.

Turner, Anayansi (2014). *La Constitución de 1946 y la Constituyente que le dio origen*. Ciudad de Panamá: Litho Editorial Chen.

Valdés Escoffery, Eduardo (2006). *Acontecer electoral panameño*. Cali: Imprelibros.

Venezuela: consagración, uso y degradación de los referéndums de alcance nacional

Miriam Kornblith
Fundación Nacional por la Democracia (EEUU)

A partir de la llegada de Hugo Chávez al poder y la promulgación de la Constitución de 1999, en Venezuela, se consagraron y pusieron en marcha diversas modalidades de referéndum de alcance nacional. Su definición y uso han sido tan complejos y problemáticos como la dinámica del país en las últimas dos décadas. Aun antes de la llegada de Chávez al poder, los mecanismos de democracia directa fueron concebidos como instrumentos para profundizar la democracia y proveer a los ciudadanos una mayor gama de vías de expresión de sus preferencias y de ejercicio del control ciudadano sobre las autoridades. Con el tiempo, lamentablemente, su uso acomodaticio o el bloqueo a su activación, según las circunstancias, los convirtieron en mecanismos de distorsión de la voluntad colectiva y ejercicio abusivo del poder por parte de quienes fueron sus principales promotores.

1. Los referéndums de alcance nacional con la llegada de Hugo Chávez al poder y la Constitución de 1999

La principal oferta de Hugo Chávez durante la campaña de 1998, que lo llevó a la presidencia, fue la convocatoria de una Asamblea Nacional

Constituyente (ANC) para «refundar la República» y sustituir la democracia representativa por la democracia participativa. A su elección, le siguió un proceso constituyente que derivó en la promulgación de una nueva constitución en 1999, para lo cual se pusieron en marcha dos referéndums consultivos.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), aprobada en diciembre de 1999, en el capítulo IV, *De los derechos políticos y del referéndum popular*, quedaron consagrados diversos referéndums: consultivo (art. 71); sobre revocatoria de mandato (art. 72); sobre proyectos de ley (art. 73); sobre tratados, convenios o acuerdos internacionales (art. 73); abrogatorios de leyes (art. 74); y abrogatorio de decretos con fuerza de ley que dicte el presidente (art. 74). De estos, se han activado referéndums consultivos y revocatorios en el país. Adicionalmente, se consagraron las figuras de la enmienda, la reforma y la asamblea constituyente para modificar la Constitución o redactar un nuevo texto, las cuales requieren referéndums para su activación y aprobación (arts. 341-349 CRBV). También se activaron los referéndums para la enmienda y reforma constitucional.

Para el momento de la promulgación de la CRBV, Venezuela era el único país de América Latina, y uno de los pocos en el mundo, que había constitucionalizado la revocatoria de mandato para todos los cargos de elección popular, incluyendo al presidente de la república[1]. La inclusión de este variado repertorio de referéndums constituyó una innovación importante del texto de 1999, orientada a fundar la democracia participativa en el país[2].

[1] La revocatoria de mandato en América Latina se encuentra en Welp y Serdult, 2014; Tuesta Soldevilla, 2014; Kornblith, 2017. La revocatoria en Venezuela está en Ayala, 2004; Antela, 2010; Kornblith, 2009, 2014a y 2014b.

[2] Ver Combellas, 2003, para el examen del proceso constituyente y la importancia de la democracia directa en la texto.

1.1. Carencia de regulación legal del referéndum

No obstante, esta alta prioridad constitucional y política de consagrar los mecanismos de democracia directa no fue complementada con la labor legislativa requerida para dotar a los referéndums de un marco legal. Hasta el momento de escribir este trabajo (junio de 2019), los referéndums y demás instrumentos de democracia directa aún carecían de su correspondiente ley, a pesar de que, en las disposiciones transitorias de la CRBV, se estableció la obligación por parte de la Asamblea Nacional (AN) de legislar en todas las materias relacionadas con la misma en el lapso de dos años, lo cual no ha ocurrido hasta el presente en relación a los mecanismos de democracia directa.

Antes de la promulgación de la CRBV, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política había consagrado el referéndum consultivo de alcance nacional (LOSPP, 1997, arts. 181-195). Esta figura se utilizó para activar los referéndums que tuvieron lugar en 1999. No obstante, con el advenimiento de la CRBV, su aplicación se fue haciendo más problemática.

A finales del 2001, en la AN, se aprobó en primera discusión un *Proyecto de Ley Orgánica para la Participación Ciudadana,* que no prosperó (AN, 2001). El siguiente intento por producir una ley tuvo lugar muchos años después, entre marzo y abril del 2016. Esta iniciativa surgió de la mayoría opositora en la AN elegida en diciembre de 2015. Dada la carencia de ley para regir los referéndums, la bancada opositora resolvió llenar el vacío legal y promulgar la ley correspondiente, en particular, para facilitar la activación de la revocatoria de mandato del presidente Maduro. El proyecto se sometió a las dos discusiones de rigor y fue aprobado en la segunda; no obstante, no fue sancionado definitivamente dada la obstrucción de la actividad legislativa impuesta por los poderes ejecutivo y judicial[3]. Desde 1999, la carencia

[3] Ver AN, 2016. Ver Matheus, 2016, sobre el debate legislativo del proyecto de ley.

de legislación fue suplida por normas elaboradas por el CNE, en su calidad de órgano rector del poder electoral[4]. El CNE asumió una problemática facultad normativa, fundamentada en la CRBV, en la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE, 2002) y en diversas sentencias del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). Así, la CRBV (art. 293.5) establece que el poder electoral tiene entre sus funciones «La organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referéndums». La *Disposición Transitoria Octava* CRBV aclara que, «Mientras se promulgan las nuevas leyes electorales previstas en esta Constitución, los procesos electorales serán convocados, organizados, dirigidos y supervisados por el Consejo Nacional Electoral».

Además, el artículo 240.6 de la CRBV establece que «Las iniciativas de las leyes corresponden […] al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral». Este artículo fue esgrimido por la presidenta del CNE para oponerse a la aprobación del proyecto de ley y argumentó que el CNE tenía una potestad exclusiva en materia electoral (Lucena, 2016). A su vez, el artículo 33.1 de la LOPE indica que entre las competencias del CNE se cuenta con «organizar, administrar, supervisar y vigilar los actos relativos a los procesos electorales, de referéndum y los comicios para elegir funcionarios o funcionarias cuyo mandato haya sido revocado, en el ámbito nacional, regional, municipal y parroquial». Diversas sentencias del TSJ han limitado o extendido las facultades reglamentarias del CNE según las circunstancias[5].

El CNE y el TSJ adoptaron el criterio de que los mecanismos de democracia directa no podían ser tratados con los mismos criterios

[4] La CRBV añadió a los tradicionales Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los poderes ciudadano y electoral.

[5] En relación a los límites, alcances y excesos de la facultad normativa del CNE, ver Antela (s.f.); Brewer-Carías y otros, 2004; Peña Solís, 2003.

aplicables a los procesos electorales regulares, en particular en el caso de los referéndums revocatorios. Por ejemplo, en relación a la normativa que debía regir el proceso revocatorio presidencial de 2003-04, la Sala Constitucional del TSJ, sentenció que:

> [...] la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política [...], que es preconstitucional, si bien contiene un conjunto de normas que se refieren a 'referéndums', las mismas como se desprende de su texto [...] no se compadecen los referéndums contemplados en la Constitución de 1999 [...] y, por tanto, no tiene aplicación dicha ley en los procesos referendarios actuales[6].

Se argumentó que, como se trataba de un proceso comicial vinculado a la democracia participativa, no le aplicaban los mismos criterios y normas de los comicios de la democracia representativa. En contraste, los referéndums de los años 1999 y 2000 sí se rigieron por la LOSPP. Así, solo el referéndum consultivo contó precariamente con la LOSPP para su regulación hasta el año 2009, cuando fue derogada al promulgarse la Ley Orgánica del Procesos Electorales (LOPRE) en agosto de 2009, la cual no incluyó disposiciones sobre los referéndums[7].Desde el año 2000 hasta el presente, la carencia de legislación, los criterios cambiantes del TSJ y la actividad normativa del CNE influenciada por el predominio de autoridades progubernamentales en su junta directiva han generado severas distorsiones en la regulación y puesta en marcha de los referéndums, en particular, del referéndum revocatorio.

---

[6] Ver TSJ-SC, *Sentencia 628/2004*, citado en Antela, s.f., pp. 29-30.

[7] Ver Lopre, 2009. La Disposición Transitoria Primera establece lo siguiente:

> Hasta tanto la Asamblea Nacional dicte la ley que regule los procesos de referéndum, el Poder Electoral a través del Consejo Nacional Electoral como órgano rector y máxima autoridad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución de la República, desarrollará los instrumentos jurídicos especiales que regulen los procesos de referéndum cuando las circunstancias así lo exijan [...].

Tanto los referéndums que tuvieron lugar como los fallidos intentos por activarlos han sufrido el impacto negativo de esta carencia de legislación predecible e imparcial, consustancial al ejercicio abusivo del poder que ha marcado a Venezuela desde 1999 hasta el presente.

1.2. Activación de los referéndums de alcance nacional desde 1999 hasta 2006

Desde 1999, se han activado los siguientes referéndums de alcance nacional: consulta sobre la convocatoria de una ANC (1999), aprobación del proyecto de constitución nacional (1999), consulta sobre renovación de las autoridades sindicales (2000), consulta sobre revocatoria del mandato presidencial (2004), consulta sobre reforma constitucional (2007) y consulta sobre enmienda constitucional (2009). Hubo intentos fallidos de impulsar referéndums consultivos y revocatoria de mandato presidencial (2002-2003), y revocatorio presidencial (2016). En los cuadros que siguen, se presentan las principales características de los referéndums que sí tuvieron lugar y de los intentos fallidos ocurridos en el lapso[8]. Dada la importancia de este evento, la sección final del capítulo se dedica al examen detallado del más reciente intento fallido de activar un referéndum revocatorio presidencial en 2016.

[8] La información y análisis de los referéndums realizados y de los fallidos se encuentran en Kornblith, 2009 y 2014a.

Cuadro 1. Referéndums de alcance nacional ocurridos en Venezuela (1999-2009)

Fecha y tipo de referéndum y promotor	Pregunta(s)	Resultados	Marco normativo[9]
25.04.1999. *Consultivo* acerca de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y acerca de las reglas para la selección de los representantes a la ANC (bases comiciales). Promovido por el presidente Hugo Chávez apenas posesionado en el cargo.	1. «¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?». 2. «¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha Marzo 24, 1999, y publicadas en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.669 de fecha Marzo 25, 1999?».	Pregunta 1: Sí: 87,8% No: 7,26% Pregunta 2: Sí: 81,74% No: 12,75% Abstención: 62,4%	Sentencias de la Corte Suprema de Justicia LOSPP, arts. 181-95. Normas elaboradas por el Consejo Nacional Electoral (CNE, 1999a, b, c).

[9] En la bibliografía del capítulo, pueden consultarse las normas citadas para cada referéndum.

Fecha y tipo de referéndum y promotor	Pregunta(s)	Resultados	Marco normativo
15.12.1999 Consultivo acerca de la aprobación del Proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente. Promovido por la Asamblea Nacional Constituyente, incluido en las bases comiciales.	«¿Aprueba usted el proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Constituyente?».	Sí: 71,78% No: 28,22% Abstención: 55,22%	Sentencias de la Corte Suprema de Justicia LOSPP, arts. 181-95. Normas elaboradas por el Consejo Nacional Electoral (CNE, 1999d, e, f).
3.12.2000 Consultivo acerca de la renovación de la dirigencia sindical del país con carácter vinculante. Promovido por la bancada oficialista en la Asamblea Nacional.	«¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo Estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que se suspendan los directivos de centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?».	Sí: 62,02% No: 27,34% Abstención: 76,5%	CRBV, art 71. Sentencias del TSJ LOSPP, arts. 181-195. Normas elaboradas por el CNE para los referéndums de 1999.

Fecha y tipo de referéndum y promotor	Pregunta(s)	Resultados	Marco normativo
15.08.2004 Revocatorio del mandato presidencial del presidente Hugo Chávez al cumplirse la mitad del período de gobierno[10], promovido por partidos políticos y organizaciones ciudadanas agrupadas en la Coordinadora Democrática.	«¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?».	Sí: 40,63% No: 59,09% Abstención: 30,08%	CRBV, art. 72 Sentencias de la Sala Constitucional y la Sala Electoral del TSJ. Normas elaboradas por el CNE (CNE, 2003 a, b, c, d, e, f). Normas aprobadas por el CNE (CNE, 2004a, b, c, d, e, f, g, h, i).
2.12. 2007 Sobre la reforma constitucional, referido a la propuesta de reforma integral de la CRBV compuesta por 69 artículos. Promovida por el presidente Chávez, quien propuso la reforma de 33 artículos. Apoyada por la bancada de diputados del gobierno en la AN, que agregó 36 artículos a la propuesta de reforma.	«¿Aprueba usted el proyecto de reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones transitorias, Derogatoria y Final, presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del presidente Chávez?».	Bloque A: Sí: 49,29% No: 50,7% Bloque B: Sí: 48,94% No: 51,05% Abstención: 44%	CRBV, arts. 342-345. Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia. Normas elaboradas por el CNE (CNE, 2007f, g, h, i).

[10] El examen de este proceso está en Brewer-Carías y otros, 2004; Brewer-Carías, 2007; Ciudadanía Activa, 2006; CNE, 2004j; Jatar; 2006; Kornblith, 2005; Martínez Meucci, 2012; McCoy, 2005. Pena Solís, 2003; Súmate, 2004 a, b. Se trató de un proceso muy controversial y cuestionado, marcado por el abuso del poder, normativa y reglamentación acomodaticia, intimidación y discriminación en contra de los electores y organizaciones opositoras, entre otros problemas documentados ampliamente en las fuentes citadas.

Fecha y tipo de referéndum y promotor	Pregunta(s)	Resultados	Marco normativo
15.02.2009 Sobre la enmienda constitucional, referida exclusivamente a la consagración de la reelección indefinida de todos los cargos de elección popular[11], promovida por la bancada de diputados del gobierno en la AN.	«¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular?».	Sí: 54,85% No: 45,14% Abstención: 29,67%	CRBV, art. 341. Sentencia del TSJ Normas elaboradas por el CNE (CNE, 2009a, b, c, d).

[11] El examen de esta propuesta de reforma se encuentra en AN, 2007; Brewer-Carías, 2009; Civilis, 2012; Rachadell, 2007; Súmate, 2007. También se trató de un proceso muy polémico. La profundidad y amplitud de las reformas planteadas —las cuales incluyen el establecimiento de un régimen socialista— trascendía con creces el alcance de una reforma constitucional, que, según el artículo 342, CRBV debía referirse a cambios «que no modifiquen la estructuras y principios fundamentales del texto constitucional». Fue el primer proceso comicial desde 1998 en el que el gobierno salió derrotado, aun cuando fuera por un estrecho margen.

Cuadro 2. Intentos fallidos de activar referéndums de alcance nacional en Venezuela (2002-2016)

Tipo de referéndum y promotor	Materia	Desarrollo	Resultado
2002 Consultivo Coalición de partidos y organizaciones opositoras al gobierno de Chávez agrupados en la Coordinadora Democrática.	Impulsar una enmienda a la CRBV para recortar el período presidencial. Consultar acerca de la renuncia del presidente Hugo Chávez.	Los convocantes recabaron cerca de 2 millones de firmas que fueron entregadas al CNE en noviembre 2002. El CNE fijó el 3.02.2003 como fecha para la realización del referéndum.	La Sala Electoral del TSJ anuló la convocatoria el 22.01.2003 alegando la existencia de vicios en la conformación de la junta directiva del CNE.
2003 Revocatorio del mandato presidencial. Coalición de partidos y organizaciones opositoras al gobierno de Chávez agrupados en la Coordinadora Democrática	Solicitud de activar las revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez al cumplirse la mitad de su período de gobierno.	Los promotores recabaron cerca de 3.2 millones de firmas durante el mes de febrero 2003. Los promotores entregaron los 3.2 millones de firmas al CNE el 20 de agosto de 2003, al cumplirse la mitad del período presidencial.	La junta directiva del CNE (3 de 5 miembros) rechazó la iniciativa el 15.09.2003 debido a la ausencia de formalidades esenciales en la recolección de firmas, tales como la extemporaneidad de la recolección de las firmas (antes de la ocurrencia de la mitad del período presidencial) y la falta de mención del órgano comicial en las planillas de recolección de firmas.

Tipo de referéndum y promotor	Materia	Desarrollo	Resultado
2016 Revocatoria de mandato presidencial Coalición de partidos políticos opositores agrupados en la Mesa de la Unidad Democrática (MUD).	Solicitud de revocatoria del mandato del presidente Nicolás Maduro al cumplirse la mitad de su período de gobierno.	La MUD solicitó la activación del referéndum revocatorio presidencial (marzo, 2016). El CNE validó las firmas recogidas por la MUD correspondientes al 1% los electores a fin solicitar la activación del referéndum (1.08.2016). El CNE aprobó la recolección del 20% de las firmas necesarias para convocar el referéndum revocatorio presidencial (24.08.2016).	Tribunales penales en cuatro estados ordenaron la suspensión del proceso por supuesto fraude en la recolección de las firmas. El CNE suspendió al proceso (20.10.2016).

1.3. Fallido intento de activar el referéndum revocatorio presidencial de 2016

Entre marzo y octubre de 2016, las fuerzas opositoras aglutinadas en la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) intentaron activar la revocatoria del mandato del presidente Nicolás Maduro. Esta tentativa resultó ser la más grotesca en términos del diseño y puesta en práctica artilugios legales, administrativos y procedimentales para evitar la activación de este mecanismo de democracia directa.

Nicolás Maduro fue elegido el 14 de abril de 2013 como presidente, a fin de completar el período iniciado por Hugo Chávez el 10 de enero de 2013, fallecido el 5 de marzo de 2013. Transcurrida la mitad del periodo, a partir del 10 de enero de 2016, se podía activar la revocatoria

de mandato presidencial[12]. La oposición había obtenido una contundente victoria electoral en las elecciones legislativas de diciembre de 2015, lo que le confirió los dos tercios de los representantes en la AN. En este contexto de significativo avance electoral de la oposición, la potencial activación de la revocatoria de mandato le generó un riesgo cierto de permanencia en el poder al presidente Maduro y a la propia continuidad del proyecto *chavista*. Por esta razón, este intento fue bloqueado (García Chourio, 2018).

Nuevamente, este intento tuvo lugar sin que existiera una ley específica que lo regulara. En 2007, el CNE elaboró un nuevo conjunto de normas para regular la revocatoria de mandato en sustitución a las utilizadas en el 2003-04 a propósito de la revocatoria de mandato presidencial de ese lapso. Al cumplirse en el 2006 la mitad del período de las autoridades regionales y locales electas en 2004, el CNE recibió un alto número de solicitudes de revocatorio de mandato de dichas autoridades. El propósito de las autoridades del CNE era ordenar y simplificar las dispersas disposiciones existentes, incorporar los dispositivos biométricos para identificación de los electores y desincentivar la profusión de procesos revocatorios frívolos carentes de motivación o apoyo ciudadano[13]. Estas normas fueron aprobadas entre febrero y mayo del 2007, y guiaron los diez referéndums revocatorios locales que tuvieron lugar en octubre del 2007[14].

---

[12] El artículo 72 de la CRBV establece lo siguiente:

> Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para revocar su mandato.

[13] Ver CNE, 2007a. Estas normas derogaron 21 normas y resoluciones utilizadas durante el proceso revocatorio de 2003-04.

[14] El análisis detallado de la normativa y puesta en marcha de los referéndums revocatorios locales del 2007 se ecuentran en Kornblith, 2014b. Ver Matheus, 2008.

Las normas aprobadas a inicios del 2007 definieron las fases de participación para la apertura del procedimiento; recepción de la participación de apertura del procedimiento; recepción de las manifestaciones de voluntad; verificación y cuantificación de las manifestaciones de voluntad; y convocatoria[15]. También determinaron que los actores legitimados para activar el proceso revocatorio eran las organizaciones con fines políticos (partidos políticos) y las agrupaciones de ciudadanos debidamente inscritos en el CNE; además, definió las normas para la constitución y registro de dichas agrupaciones y los requisitos que debían cumplir a fin de promover y solicitar los procesos revocatorios. Se estableció que requerían la firma de un número no menor de 500 electores inscritos para constituirse las agrupaciones de ciudadanos en ámbito nacional, no menos de 200 para las de ámbito regional y no menos de 50 en el ámbito municipal (CNE, 2007b, art. 4).

No obstante, a finales del 2007, el CNE modificó las normas utilizadas y agregó nuevos requisitos para la conformación de las agrupaciones de ciudadanos y requerimientos a las organizaciones partidistas para solicitar la revocatoria de mandato, además de mantener las mismas fases y procedimientos del resto del proceso[16]. Las nuevas normas establecieron lo siguiente:

> Podrán constituirse en agrupaciones de ciudadanas o ciudadanos un número de ciudadanas o ciudadanos mayor o igual al uno por ciento (1%) de la población inscrita en el registro Electoral del municipio, del estado o nacional, según el caso correspondiente a la funcionaria o funcionario cuyo mandato se solicita revocar. En el caso de los municipios con una población menor a diez mil (10.000) electores, se requerirá la manifestación de voluntad de por lo menos cien (100) ciudadanos o ciudadanas (art. 8).

[15] Las normas que rigieron ese proceso están en CNE, 2007a, b, c, d, e.

[16] Ver CNE, 2007f. El CNE aprobó estas normas el 6/09/2007, pero apenas fueron publicadas en la *Gaceta Electoral* el 18/12/2007 y no estaban publicadas en la página web del CNE, lo cual generó confusión y desconcierto a los convocantes, medios de comunicación y público en general.

Y extendieron estas condiciones a las organizaciones con fines políticos (partidos políticos):

> Las electoras o los electores podrán promover referéndums revocatorios a través de las agrupaciones con fines políticos. A tal efecto, las autoridades de las organizaciones deberán ser autorizadas por su máximo órgano de dirección o asamblea, conforme a sus estatutos, y deberán presentar un número de manifestaciones de voluntad de electores inscritos conforme a lo exigido para la constitución de agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos, a los fines de promover la revocatoria de mandato de la funcionaria o el funcionario electo (art. 13).

Esta modificación tuvo significativas consecuencias. Se trataba de normas desconocidas, puesto que no habían sido utilizadas en el 2007, y tomaron por sorpresa a los promotores y a los electores. Por primera vez, la normativa aplicada a los referéndums impuso requisitos de recolección de firmas a las agrupaciones los partidos políticos a fin de avalarlas como solicitantes legítimos de los referéndums en general, y del revocatorio en particular. Ello introdujo el cuestionable criterio de darle el mismo tratamiento a agrupaciones temporales que se constituían exclusivamente para el proceso revocatorio y a los partidos políticos ya establecidos de larga trayectoria. Aplicado a la MUD, el requisito era por demás innecesario, pues se trataba de una agrupación cuya representatividad había quedado demostrada en su reciente victoria en las elecciones legislativas. A pesar de su carácter artificial, preliminar y de dudosa legalidad, todo el intento de promover esta segunda revocatoria de mandato presidencial se consumió en la satisfacción del mismo y sirvió de excusa para su bloqueo definitivo[17].

[17] El examen pormenorizado y cronológico de todos los aspectos legales y procedimentales del intento por activar el referéndum revocatorio y sus implicaciones legales se encuentra en Hernández, 2017. La información y el análisis que siguen se apoyan ampliamente en Hernández.

El 9 de marzo de 2016, solicitó formalmente al CNE el inicio del procedimiento para el referéndum revocatorio presidencial. A partir de esa fecha, la MUD manifestó formal y repetidamente al CNE su intención de activar el referéndum revocatorio presidencial, y solicitó el formato correspondiente para poder recoger las firmas de apoyo del 1% de los votantes. Luego de movilizaciones de ciudadanos y presiones políticas nacionales e internacionales, finalmente el 26 de abril, transcurridos 48 días desde la primera solicitud, el CNE elaboró y dio acceso al formato de recolección de los apoyos que debía haber estado listo y disponible para quien quisiera activar la consulta. Adicionalmente, el CNE agregó otra condición no prevista en las normas al establecer que la recolección del uno por cierto de las firmas debía cumplirse en cada entidad federal y no a nivel nacional. Aun cuando se trataba de una revocatoria presidencial, el proceso de recolección de firmas correspondía a la circunscripción nacional.

La MUD debía acopiar un mínimo de 197 978 manifestaciones de voluntad de electores inscritos, a razón del 1% en cada estado del país. La recolección tuvo lugar entre los días 28 de abril y 2 mayo, según los cinco días previstos en las normas. Superando con creces el mínimo requerido, el 2 de mayo la MUD entregó al CNE 1 957 779 adhesiones. Recibidas las mismas, el CNE advirtió que era necesario iniciar una auditoría que tampoco estaba prevista en las normas, y que, además, tomaría en cuenta la solicitud formulada por el partido de gobierno Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) de permitir un lapso para reclamar o impugnar las manifestaciones presentadas. Voceros del PSUV argumentaron que se había producido un fraude masivo en la recolección de las manifestaciones de voluntad, y conformaron una llamada «Comisión de Verificación de Firmas» con el propósito de documentar el supuesto fraude.

La auditoría incluyó la digitalización de las adhesiones; transcripción de datos de las planillas; verificación de datos y su contraste con el registro electoral; estudios técnicos para descartar las llamadas «planillas

planas»[18]; control de la huella dactilar; aceptación o rechazo de las adhesiones; publicación de la base de datos con los datos de los electores; y opción de excluirse de la lista de firmantes. Esta auditoría reprodujo, exacerbándolas, las arbitrariedades cometidas durante la verificación de firmas del revocatorio del 2003-04. Ninguna de estas fases, criterios o procedimientos estaba contemplados en las normas, ni comunicados previamente, y todo ello agregó complejidad, tensiones y retrasos artificiales al proceso[19].

La extensión del proceso y la fecha de realización del referéndum revocatorio son críticos, debido a las consecuencias diferenciadas que genera según el momento de su realización. El artículo 233 CRBV establece que, si la falta absoluta del presidente (por fallecimiento, abandono del cargo, revocatoria de mandato u otras causales) ocurre antes de la finalización del cuarto año de su mandato, su ausencia debe ser suplida por un presidente electo mediante voto popular. Si ocurre luego del cuarto año, debe ser reemplazado por el vicepresidente, que es designado por el presidente, con lo cual el revocatorio pierde buena parte de su atractivo y justificación.

Para la MUD y los votantes opositores, era clave lograr que el revocatorio tuviera lugar antes del 10 de enero del 2017, a fin de provocar la elección de un nuevo mandatario; inversamente, para el oficialismo, era clave que tuviera lugar después de dicha fecha, en el caso de que fallaran sus intentos por bloquearlo definitivamente.

La auditoría dio como resultado que 605 727 manifestaciones de voluntad, el 30,94% del total, fueron consideradas inválidas por incumplir alguno de los criterios de verificación. El día 10 de junio,

[18] Se refiere a la existencia de planillas de recolección de firmas con caligrafía similar. La supuesta detección de ese tipo de firmas generó grandes polémicas y anulación de solicitudes durante el proceso revocatorio presidencial de 2003-2004. Ver bibliografía citada en la nota 10 para el examen de estas y otras irregularidades de dicho proceso revocatorio.

[19] Ver Duarte, 2016, para una narración detallada del antojadizo e irritante proceso de verificación de adhesiones, narrado directamente por una testigo presencial.

el CNE reconoció que, del total de apoyos entregados por la MUD, 1 352 052 cumplían con los requisitos exigidos.

Una vez conocido el informe del CNE, la llamada «Comisión de Verificación de Firmas» del PSUV interpuso ante la Sala Constitucional del TSJ una acción de protección de los derechos constitucionales supuestamente violados por el presunto fraude cometido por la MUD, con el propósito de provocar la nulidad de la recolección de adhesiones y la suspensión del proceso revocatorio[20].

A continuación, el CNE ideó una fase de exclusión, también inexistente en las normas, según la cual aquellos electores cuya adhesión había sido aceptada podían solicitar su exclusión. Esta fase se desarrolló del 13 al 17 de junio. Apenas hicieron uso de ella 5600 electores, pero retrasó el proceso y sirvió como mecanismo de presión estilo «Lista de Tascón»[21].

Luego, siguió la fase de validación propiamente dicha, que, según las normas, debió haber ocurrido inmediatamente después de la entrega de las manifestaciones de voluntad, es decir, el 9 de mayo, pero apenas comenzó el 20 de junio. Según las normas, las firmas debían validarse en persona en los centros de votación escogidos por el CNE, utilizando dispositivos biométricos para contrastar los datos del elector y su huella digital con las bases de datos del CNE, y debía durar cinco días. El CNE seleccionó centros de votación de difícil acceso en zonas de menor densidad poblacional, y limitó el número de dispositivos biométricos a

[20] Vale destacar que, entre los supuestos vicios detectados, estaba la inclusión de 10 995 electores fallecidos. El CNE no aportó evidencias ni expuso cómo había llegado a esa conclusión. No obstante, los supuestos fallecidos fueron utilizados más adelante para invalidar todo el proceso. Ver Hernández, 2017. pp. 95-97.

[21] Fue la lista que desarrolló el diputado oficialista Luis Tascón durante el revocatorio presidencial 2003-2004, compuesta por todos los votantes que solicitaron la revocatoria del mandato del presidente Chávez. La misma se convirtió en un instrumento de exclusión, intimidación y discriminación en contra de los electores opositores. Ver Ciudadanía Activa, 2006 y Jatar, 2006.

300, cuando debieron haberse colocado 1346 atendiendo a las normas que prescribían colocar un dispositivo por cada 1000 solicitantes[22].

Superando las dificultades, al finalizar la jornada el 24 de junio, la MUD anunció que 409 393 electores habían acudido a validar sus respectivas adhesiones, cifra que excedía con creces el mínimo requerido de 197 978 adhesiones. Seguidamente, el CNE procedió a una nueva auditoría de los datos obtenidos a través de los dispositivos biométricos, tampoco prevista en las normas, que consistió en cotejar la información de las primeras adhesiones presentadas por escrito con las recogidas usando los dispositivos biométricos. Para ello, el CNE usó más de un mes, y apenas el 1 de agosto anunció que 399 412 electores habían validado sus adhesiones. Así, habiendo transcurrido casi 5 meses después de iniciado el proceso, el CNE certificó que la MUD había dado cumplimiento al trámite preliminar que la legitimaba como organización política para promover la revocatoria de mandato presidencial.

El 2 de agosto, la MUD presentó el escrito solicitando la recolección del 20% de las firmas requeridas para promover el referéndum revocatorio presidencial. A partir de ese día hasta el 20 de octubre, fecha en la que el CNE suspendió el revocatorio, siguieron nuevos episodios de retrasos artificiales, arbitrariedades y violaciones de los derechos de los ciudadanos. El CNE demoró hasta el 24 de agosto para responder afirmativamente la solicitud de la MUD, y apenas el 21 de setiembre aprobó las condiciones para la recolección de las firmas. El CNE determinó que el número mínimo necesario de firmas correspondiente al 20% de los electores era 3 893 128, y fijó los días 26, 27 y 28 de octubre para recabarlas, de acuerdo con las normas. Nuevamente, el organismo electoral impuso que la recolección de las firmas debía hacerse obteniendo 20% por estado y no con base en la circunscripción nacional, lo cual fue ratificado por una sentencia de la Sala Electoral del TSJ[23].

[22] Ver CNE, 2007f, art. 10.7e.

[23] Ver TSJ-SE, 2016, *Decisión,* 17 de octubre de 2016.

El CNE volvió a asignar arbitrariamente los centros de recolección de firmas y el número de dispositivos biométricos, pues apenas asignó 1355 centros de votación en todo el país, muchos ubicados en zonas de difícil acceso, para recoger cerca de 4 millones de firmas en 3 días en un horario restringido[24].

No obstante, ante la evidencia de que era casi imposible desanimar a las organizaciones que formaban parte de la MUD y a la población desafecta con el gobierno en su empeño por activar la revocatoria de mandato de Maduro, y que la misma podía llevar a la remoción de Maduro, el Gobierno resolvió bloquear el proceso definitivamente. Mientras el CNE supuestamente estaba dedicado a la organización del revocatorio, en paralelo se estaba incoando un proceso judicial para bloquearlo[25]. El 20 de octubre, a pocos días del esperado inicio de la recolección de firmas, los gobernadores oficialistas de los estados Apure, Aragua, Bolívar y Carabobo anunciaron simultáneamente que tribunales penales de primera instancia en sus respectivos estados (sin competencia en materia electoral) habían ordenado detener el proceso revocatorio por encontrar supuestos vicios, referidos a la presencia de electores fallecidos, en la recolección del 1% de las adhesiones. Dado el criterio de la obligación de recolección del 1% de firmas por estado y

[24] Ver Martínez (2016) para el análisis de las limitaciones del diseño del CNE y su impacto sobre las posibilidades de recaudación de las firmas necesarias.

[25] En realidad el CNE ya sabía que el proceso se bloquearía por la vía judicial. En nota de prensa del 21 de setiembre de 2016, en la que informa acerca de las decisiones organizativas referidas a la recolección del veinte por ciento de las firmas, afirma lo siguiente:

> Como fue público, al final de esa primera etapa, fueron denunciadas, ante las instancias judiciales, irregularidades y hechos de presunto fraude relacionados con la recolección de ese 1% de manifestaciones de voluntad. Sin embargo, en respeto al ordenamiento jurídico y sin menoscabo de decisiones judiciales a las que hubiere lugar, el Poder Electoral otorgó el carácter promotor al partido MUD.

Allí se anticipaba el argumento del supuesto fraude para detener el revocatorio, y evidenciaba la colusión entre el CNE y los demás poderes del estado. Ver CNE, 2016.

no por circunscripción nacional, aun cuando la MUD había acopiado muchas más adhesiones que las necesarias, al anularse la recolección en unos estados, se invalidaba la totalidad de la operación.

Con una celeridad sorprendente, la misma noche del 20 de octubre, el CNE anunció que:

> Había sido notificado, por tribunales de la República, de medidas precautelativas que ordenan posponer cualquier acto que pudiera haberse generado como consecuencia de la recolección de 1% de manifestaciones de voluntad que se requirieron para validar la mediación de la organización con fines políticos MUD.

En consecuencia, el organismo electoral resolvió suspender el proceso de recolección del 20% de las firmas, con lo cual quedó definitivamente bloqueado el referéndum revocatorio presidencial[26].

La arbitrariedad y gravedad de esta decisión sumieron al país en una severa crisis sociopolítica. A finales del 2016, en sustitución del proceso revocatorio, se intentó un falaz proceso de negociación entre fuerzas de la oposición y del oficialismo con mediación internacional de la Unasur y el Vaticano, el cual fracasó.

El bloqueo de esta salida institucional generó severas consecuencias sociopolíticas de largo alcance que perduran hasta el presente. Evidenció un giro definitivo en la dinámica sociopolítica inaugurada en 1999 y marcó el tránsito de un régimen autoritario-electoral a uno abiertamente dictatorial, en el cual quedaron obstruidas todas las salidas comiciales, llámese elecciones o referéndums.

[26] El análisis exhaustivo de las violaciones legales y constitucionales de la decisión del CNE de suspender el proceso revocatorio con base en las decisiones de los tribunales penales ordinarios se encuentra en Hernández, 2017, pp. 133-138.

Referencias

Antela, Ricardo (s.f.). La potestad del poder electoral para normar la participación política. Ensayo ganador del Concurso Nacional de Ensayo «Participación Política y Valores Democráticos». Caracas: CNE-Comisión de participación Política y Financiamiento Electoral.

Antela, Ricardo (2010). *La revocatoria del mandato (Régimen jurídico del referéndum revocatorio en Venezuela)*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Metropolitana.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2001). Proyecto de Ley Orgánica para la Participación Ciudadana, AN-Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo. Caracas, primera discusión, 29 de noviembre.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2007). Propuesta de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2016). Proyecto de Ley Orgánica de Referéndums. 8 de marzo.

Ayala Corao, Carlos (2004). *El referéndum revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*. Caracas: Los Libros de El Nacional.

Brewer-Carías, Allan R.; Rafael Chavero & José Peña Solís (2004). *La guerra de las Salas en el TSJ frente al referéndum revocatorio*. Caracas: Editorial Aequitas.

Brewer-Carías, Allan R. (2007). La Sala Constitucional vs. el derecho ciudadano a la revocatoria de mandatos populares (o de cómo un referéndum revocatorio fue inconstitucionalmente convertido en un «referéndum ratificatorio»). Ponencia presentada en el Seminario sobre experiencias de referéndum, IDEA Internacional-Tribunal Supremos de Elecciones de Costa Rica, San José, 20-21 de agosto.

Brewer-Carías, Allan-R. (2009). *Reforma constitucional y fraude a la constitución: El caso de Venezuela 1999-2009*. http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2010/07/646-639.-REFORMA-CONSTITUCIONAL-Y-FRAUDE-A-LA-CONSTITUCI%C3%93N-Monterrey-2009.doc.pdf

Carter Center (2005). *Observación del referéndum revocatorio presidencial en Venezuela*. Informe integral. Atlanta, GA: Carter Center. http://www.cartercenter.org

Ciudadanía Activa (2006). *La lista: Un pueblo bajo sospecha*. http://ciudadaniaactiva.org

Combellas, Ricardo (2003). El proceso constituyente y la Constitución de 1999. *Politeia*, *30*, 183-208.

Consejo Nacional Electoral (1999a). Reglamento de referéndums. *Gaceta Electoral*, *22*. Resolución 990324-011.

Consejo Nacional Electoral (1999b). Normas para la constitución y registro de los grupos nacionales de electores que participarán en referéndum consultivo relativo al proceso constituyente del 25 de abril de 1999. *Gaceta Electoral*, *22*. Resolución 990324-0098.

Consejo Nacional Electoral (1999c). Normas para el registro de las organizaciones que participarán en referéndum consultivo relativo al proceso constituyente del 25 de abril de 1999. *Gaceta Electoral*, *22*. Resolución 990324-102.

Consejo Nacional Electoral (1999d). Normas que regirán el referéndum a celebrarse el 15 de diciembre de 1999. *Gaceta Electoral*, *45*.

Consejo Nacional Electoral (1999e). Normas para el registro de las organizaciones que participarán en el referéndum a celebrarse el 15 de diciembre de 1999. *Gaceta Electoral*, *45*.

Consejo Nacional Electoral (1999f). Normas sobre publicidad y propaganda para el referéndum a celebrarse el 15 de diciembre de 1999. *Gaceta Electoral*, *45*.

Consejo Nacional Electoral (2003a). Resolución 030912, mediante la cual se declaró inadmisible la solicitud de referéndum revocatorio en contra del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías. *Gaceta Electoral*, *174*.

Consejo Nacional Electoral (2003b). Normas para regular los procesos de referéndums revocatorios de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *175*.

Consejo Nacional Electoral (2003c). Normas para la constitución y registro de organizaciones que participarán en los procesos de referéndums revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *176*.

Consejo Nacional Electoral (2003d). Normas sobre publicidad y propaganda de los procesos de referéndums revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *180*.

Consejo Nacional Electoral (2003e). Normas sobre los observadores nacionales en la recolección de firmas para los procesos de referéndums revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *180*.

Consejo Nacional Electoral (2003f). Normas sobre los criterios de validación de firmas y de las planillas de recolección de firmas para los procesos de referéndums revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *181*.

Consejo Nacional Electoral (2004a). Normas sobre el ejercicio del derecho de reparo en los procedimientos de revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *198*.

Consejo Nacional Electoral (2004b). Normas sobre el proceso de totalización de las actas de reparo en los procedimientos de revocatorios de mandatos de cargos de elección popular, *Gaceta Electoral*, *200*.

Consejo Nacional Electoral (2004c). Normas sobre el régimen de observación internacional en los procedimientos en los procedimientos de revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *203*.

Consejo Nacional Electoral (2004d). Normas para la instalación y constitución de la mesa de referéndum y para los actos de votación y escrutinio de los procedimientos en los procedimientos de revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *203*.

Consejo Nacional Electoral (2004e). Normas reguladoras de los planes de contingencia para los procesos referendarios en mesas de referéndum con sistema automatizado. *Gaceta Electoral*, *207*.

Consejo Nacional Electoral (2004f). Normas para la totalización y proclamación de resultados del referéndum revocatorio presidencial del 15 de agosto de 2004. *Gaceta Electoral*, *207*.

Consejo Nacional Electoral (2004g). Normas sobre el procedimiento de captación de huellas dactilares y garantía del principio un elector un voto. *Gaceta Electoral*, *207*.

Consejo Nacional Electoral (2004h). Normas sobre el voto de los venezolanos residentes en el exterior, referéndum revocatorio presidencial del 15 de agosto de 2004. *Gaceta Electoral*, *208*.

Consejo Nacional Electoral (2004i). Normas sobre el voto del personal militar en servicio activo integrante del Plan República en el referéndum revocatorio presidencial del 15 de agosto de 2004. *Gaceta Electoral*, *209*.

Consejo Nacional Electoral (2004j). *Una experiencia democrática. Referéndum revocatorio presidencial*. Caracas: CNE-SAIPE.

Consejo Nacional Electoral (2007a). Normas para regular el procedimiento de promoción y solicitud de referéndums revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *356*.

Consejo Nacional Electoral (2007b). Normas para la constitución y registro de las agrupaciones de ciudadanas o ciudadanos que participarán en los procesos de referéndums revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *358*.

Consejo Nacional Electoral (2007c). Normas para regular los procesos de referéndums revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *369*.

Consejo Nacional Electoral (2007d). Normas para regular el acto de recepción de manifestaciones de voluntad para la solicitud de referéndums revocatorios. *Gaceta Electoral*, *376*.

Consejo Nacional Electoral (2007e). Normas para regular el funcionamiento del punto de recepción de manifestaciones de voluntad para solicitar referéndums revocatorios. *Gaceta Electoral*, *376*.

Consejo Nacional Electoral (2007f). Normas para regular el procedimiento de promoción y solicitud de referéndums revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. *Gaceta Electoral*, *405*.

Consejo Nacional Electoral (2007g). Normas del referéndum de la reforma constitucional. *Gaceta Electoral*, *399*.

Consejo Nacional Electoral (2007h). Normas para la constitución de las agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos que participarán en el referéndum de la reforma constitucional. *Gaceta Electoral*, *397*.

Consejo Nacional Electoral (2007i). Normas sobre el régimen de la observación electoral nacional y de los observadores políticos de los bloques en el referéndum de la reforma constitucional. *Gaceta Electoral*, *404*.

Consejo Nacional Electoral (2009a). Normas para el referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional. *Gaceta Electoral*, 473.09.01.2009, reimpreso en *Gaceta Electoral*, *474*.

Consejo Nacional Electoral (2009b). Normas para el control del financiamiento de la campaña para el referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional. *Gaceta Electoral*, *475*.

Consejo Nacional Electoral (2009c). Normas de publicidad para el referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional. *Gaceta Electoral*, *473* (reimpreso el número 474).

Consejo Nacional Electoral (2009d). Normas para la participación de las agrupaciones de ciudadanas y ciudadanos y organizaciones con fines políticos nacionales en el referéndum de la enmienda constitucional 2009. Resolución 090108-0002.

Consejo Nacional Electoral (2016). CNE aprobó cronograma para recolección del 20% de solicitudes para activar referéndum revocatorio. http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3476

Civilis (2012). Análisis comparativo de la Constitución de 1999, la propuesta de reforma constitucional no aprobada de 2007, y las leyes del Estado comunal aprobadas entre 2008-2012. Venezuela, noviembre.

Duarte, Emiliana (2016). I Witnessed CNE's Signature Verification Process and None of It Made Any Damm Sense. *Caracas Chronicles*, 3 de junio. www.caracaschronicles.com/2016/06/03/54198

García Chourio, José Guillermo (2018). Los referéndums en Venezuela durante la Revolución Bolivariana de Nicolás Maduro (2013-2017). *Forum*, *13*, 75-99.

Hernández, José Ignacio (2017). *El referéndum revocatorio presidencial en Venezuela y el abuso del poder*. Miami: IDEA-Editorial Jurídica Venezolana Internacional.

Jatar, Ana Julia. (2006). *Apartheid del Siglo XXI: la informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*. Caracas: Imprenta Publicaciones Monfort C.A.

Kornblith, Miriam (2005). The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy. *Journal of Democracy*, *2005*, 124-37.

Kornblith, Miriam (2009). *La revocatoria de mandato: Lecciones a partir de la experiencia venezolana*. Working Paper 358. Notre Dame, EEUU: University of Notre Dame, Kellog Institute.

Kornblith, Miriam (2014a). Venezuela: polarización, revocatoria y después. En Yanina Welp y Uwe Serdult (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 111-133). Quito: Consejo Nacional Electoral, Instituto de la Democracia.

Kornblith, Miriam (2014b). Revocatoria de mandato en Venezuela: examen de los procesos presidencial, regional y local. En Fernando Tuesta Soldevilla (ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina* (pp. 209-255). Lima: Jurado Nacional de Elecciones / PUCP.

Kornblith, Miriam (2017). Revocatoria de mandato. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral* (tomo II, pp. 984-994). Costa Rica: IIDH.

Lucena, Tibisay (2016). Carta enviada al presidente de la Asamblea Nacional, CNE. Caracas, 4 de abril.

Martínez, Eugenio (2016). ¿Es posible un revocatorio en 2016, luego del anuncio del CNE? ProDavinci, 21 de setiembre. https://historico.prodavinci.com/blogs/es-posible-un-revocatorio-en-2016-luego-del-anuncio-del-cne-por-eugenio-martinez/

Martínez Meucci, Miguel Ángel (2012). *Apaciguamiento: el referéndum revocatorio y la consolidación de la revolución bolivariana*. Caracas: Editorial Alfa.

Matheus Brito, David (2008). La regulación del referéndum revocatorio de mandato en Venezuela y en Colombia. *Revista de Derecho Electoral*, *6*.

Matheus, Juan Miguel (2016). Intervenciones a propósito de la primera y segunda discusión del Proyecto de Ley de Referéndums, Asamblea Nacional, marzo-abril.

McCoy, Jennifer (2005). The Referendum in Venezuela: One Act in an Unfinished Drama. *Journal of Democracy*, 109-123.

Peña Solís, José (2003*). La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá las elecciones estatales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referéndums revocatorios. Ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Electoral y Procesos Democráticos de Participación.* Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Rachadell, Manuel (2007). *Socialismo del siglo XXI. Análisis de la Reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

República de Venezuela (1997). Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), reformada en 1998.

República Bolivariana de Venezuela (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

República Bolivariana de Venezuela (2002). Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE).

República Bolivariana de Venezuela (2009). Ley Orgánica de los Procesos Electorales (LOPRE).

Súmate (2004a). *El informe Súmate: La verdad sobre «El reafirmazo»*. Caracas: Ediciones El Nacional.

Súmate (2004b). *Informe de avance. El referéndum revocatorio presidencial*. Caracas: Súmate. http://www.sumate.org

Súmate (2007). *Informe Súmate. Referéndum sobre proyecto de reforma constitucional. Reporte de observación electoral.* Caracas: Coordinación de Contraloría Ciudadana Electoral. https://www.sumate.org/Elecciones/2007Reforma/20080124_informe_sumate_referendo_reforma_constitucional.pdf

Tribunal Supremo de Justicia (2002). *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*. Caracas: Colección Estudios Jurídicos.

Tribunal Supremo de Justicia-Sala Electoral (2016). Decisión del 17 de octubre.

Tuesta Soldevilla, Fernando (ed.) (2014). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones / PUCP.

Welp, Yanina & Uwe Serdult (coords.) (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Instituto de la Democracia.

Referéndum constitucional en Bolivia: un punto de inflexión en la democracia

Fernando Mayorga
Universidad Mayor San Simón (Bolivia)

1. Introducción

El domingo 21 de febrero de 2016, se llevó a cabo un referéndum nacional para definir la modificación del artículo 168 de la Constitución Política del Estado (CPE) que a la letra dice: «El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua» (CPE, 2009). La propuesta de reforma constitucional parcial fue impulsada por el Movimiento al Socialismo (MAS), con el objetivo de habilitar al presidente Evo Morales y al vicepresidente Álvaro García Linera como candidatos en las elecciones de octubre de 2019 en la búsqueda de su tercera reelección consecutiva. La opción por el No venció con una escasa diferencia de votos y se confirmó la vigencia del artículo constitucional en cuestión. No obstante, en noviembre de 2017, una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional instituyó la reelección indefinida en todos los cargos de elección popular con base en convenciones y tratados internacionales. Dicha sentencia contraviene los resultados del referéndum porque permite la repostulación de Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera.

Desde entonces, el proceso político boliviano ingresó en una espiral conflictiva signada por la disputa entre oficialismo y oposición en torno a la reelección presidencial. Este ensayo se circunscribe al análisis del proceso electoral en torno al referéndum constitucional sin ahondar en sus efectos políticos e institucionales en los próximos años.

El tema de la reelección presidencial fue abordado por la Asamblea Constituyente realizada entre 2006 y 2008. El nuevo texto constitucional —aprobado con 61% de votos mediante referéndum «de salida» realizado en enero de 2009— estableció la reelección continua por solo un período, así como la elección directa y la revocatoria de mandato, con el objetivo de ampliar la eficacia del voto ciudadano y fortalecer la legitimidad de origen del presidente. Fue la respuesta a una demanda generalizada para modificar la antigua norma constitucional que derivaba la elección del presidente y vicepresidente al Congreso Nacional en caso de que ningún binomio logre mayoría absoluta de votos en las urnas.

Desde la reinstauración de la democracia a principios de los años ochenta y hasta la primera victoria de Evo Morales en 2005, ningún candidato obtuvo mayoría absoluta de votos y la titularidad del ejecutivo se dirimió mediante la formación de mayorías parlamentarias y coaliciones de gobierno en respaldo a uno de los tres candidatos más votados. Este esquema de gobernabilidad asentado en los partidos políticos estuvo vigente durante veinte años y erosionó la legitimidad de la democracia boliviana, un asunto que retorna al debate público después de tres victorias electorales consecutivas de Evo Morales con mayoría absoluta (2005, 2009 y 2014) y ante el intento de reelección del binomio oficialista.

Este ensayo analiza el referéndum de 2016 y los resultados de esa consulta vinculante. En primer lugar, expone los antecedentes y la incorporación del referéndum como uno de los dispositivos de la democracia participativa y directa reconocidos por la CPE. Luego, se enfoca en las vicisitudes de la aprobación de la convocatoria y en

el desarrollo de las campañas prestando atención a las interacciones entre los poderes del Estado, y se destaca el rol del Órgano Electoral Plurinacional. Finalmente, se evalúan los efectos políticos e institucionales del primer referéndum constitucional realizado en el marco del Estado Plurinacional fundado en enero de 2009.

2. Antecedentes

El referéndum es una institución que se incorpora tardíamente en el ciclo democrático iniciado en 1982. Fue incluido en la CPE, junto con la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente, mediante una reforma constitucional parcial aprobada por el Congreso Nacional en 2004. En ese marco, se realizaron cuatro consultas para definir políticas o resolver situaciones de crisis política[1]. Bajo el nuevo orden constitucional se convocaron varios referéndums a nivel subnacional. La primera experiencia fue en diciembre de 2009 cuando se votó, afirmativamente, por la autonomía departamental en cinco regiones; paralelamente, una docena de municipios votaron por su conversión en autonomías indígenas y tres provincias para conformar una autonomía regional. La segunda consulta se produjo en setiembre de 2015 y, en esa ocasión, cinco departamentos, tres municipios y dos autonomías indígenas pusieron a consideración sus cartas orgánicas y estatutos, respectivamente. De esta manera, el referéndum constitucional de febrero de 2016 fue (y es) la primera consulta de carácter nacional.

[1] En 2004, se estableció una política sobre los hidrocarburos. En 2006, se votó, a nivel subnacional, sobre autonomías departamentales. En 2008, se realizó un referéndum para la revocatoria de mandato del presidente y vicepresidente, y de autoridades subnacionales. En 2009, se convocó a referéndum dirimitorio y refrendatorio para aprobar la CPE y definir la extensión máxima de la propiedad agraria.

3. Democracia intercultural y referéndum

El Estado Plurinacional esbozado en la CPE representa la diversidad cultural del país en varios aspectos, y en esa veta reconoce tres modalidades de democracia:

> La democracia se ejerce de las siguientes formas:
>
> 1. Directa y participativa, por medio del referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.
>
> 2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto.
>
> 3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (CPE, 2009, art. 11).

La articulación de estas tres modalidades se define como «democracia intercultural», un vocablo incluido en la Ley de Régimen Electoral, aprobada a mediados de 2010. Esta ley establece que «La democracia directa y participativa se ejerce mediante la participación ciudadana en la formulación y decisión de políticas públicas, la iniciativa popular, el control social sobre la gestión pública y la deliberación democrática, según mecanismos de consulta popular» (LRE, art. 8).

Uno de los «mecanismos de consulta popular» es el referéndum que se utiliza para decidir sobre un tema por mayoría simple mediante voto individual, libre y secreto, y cuyo resultado tiene efecto vinculante. El plebiscito no está contemplado en la CPE, pero un referéndum puede asumir un carácter plebiscitario cuando el tema en disputa se personaliza en una autoridad política.

Los parámetros del referéndum están establecidos en la Ley de Régimen Electoral, y se refieren a la decisión ciudadana, mediante sufragio universal, «sobre normas, políticas o asuntos de interés público»

(LRE, art. 12). Existen tres ámbitos territoriales para su ejercicio: nacional, departamental y municipal (art. 13). Asimismo, se excluyen algunos tópicos, como la unidad e integración estatal, impuestos, seguridad interna y externa, leyes orgánicas, derechos humanos, así como las competencias establecidas para el Estado y las entidades territoriales autónomas (LRE, art. 14).

El referéndum puede convocarse mediante iniciativa estatal o iniciativa popular. La iniciativa estatal puede ser adoptada en jurisdicción nacional, departamental y municipal. El nivel nacional le compete al presidente del Estado, mediante decreto supremo, o a la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley aprobada por dos tercios de sus miembros presentes. Las de carácter subnacional pueden ser convocadas —en materias de competencia exclusiva de su nivel— por una Asamblea Departamental o un Concejo Municipal mediante normas aprobadas por dos tercios de sus miembros presentes. La iniciativa popular puede ser impulsada a nivel nacional por acción ciudadana con respaldo de firmas y huellas dactilares de, al menos, 20% del padrón electoral, y debe incluir, al menos, 15% del padrón de cada departamento. Una iniciativa a nivel departamental requiere el apoyo de, al menos, 25% del padrón electoral y 20% de cada provincia; finalmente, para un referéndum municipal se requiere el respaldo de, al menos, 30% del padrón electoral del municipio (art. 16). Ahora bien, en caso de que la instancia legislativa no dé curso a una iniciativa popular que cumplió todos los requisitos «el Tribunal electoral competente queda habilitado para emitir la convocatoria» (LRE, art. 20, III).

Respecto a las restricciones temporales, su realización se circunscribe a una sola vez «en cada período constitucional», ya sea por iniciativa estatal —presidente del Estado y Asamblea Legislativa Plurinacional— o por iniciativa popular. En cambio, su frecuencia para el nivel subnacional será establecida mediante normas específicas (LRE, art. 17). Otra restricción se refiere a que «no podrá convocarse a referéndum si está vigente el Estado de Excepción […]» (LRE, art. 20).

La entidad encargada de organizar las consultas es el Órgano Electoral Plurinacional a través del Tribunal Supremo Electoral, máxima instancia nacional, y los tribunales departamentales en los otros niveles de gobierno.

4. Órganos estatales y control contramayoritario

Una novedad institucional del Estado Plurinacional es el reconocimiento de la entidad electoral como un nuevo poder del Estado. Precisamente, en torno al referéndum constitucional se dieron novedosas relaciones bajo pautas de control contramayoritario entre los cuatro órganos del Estado.

Como es sabido, existen mecanismos convencionales de la democracia representativa que operan como frenos y contrapesos, y se definen como control multipartidario y control contramayoritario (Przeworski, 2004). El control multipartidario se refiere a la interacción entre poderes Ejecutivo y Legislativo cuando existe capacidad de fiscalización parlamentaria sobre la labor gubernamental. El control contramayoritario implica el accionar de las entidades y autoridades estatales encargadas de velar por el respeto a la norma constitucional sin subordinarse al Poder Ejecutivo. En general, la instancia encargada de esa labor es un tribunal constitucional o una corte suprema de justicia como parte de la organización de un Estado de derecho (Díaz, 2002). El diseño institucional del Estado Plurinacional de Bolivia, el Órgano Electoral Plurinacional, se constituye en otra instancia de vigilancia contramayoritaria, aunque ese rol depende, en último término y de manera primordial, del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Este tipo de control adquirió una notable importancia durante el proceso del referéndum constitucional, puesto que estaba en juego la modificación de una regla que involucraba al presidente y vicepresidente en ejercicio. Este evento puso en tensión las relaciones entre los cuatro órganos de Estado y planteó desafíos para el control contramayoritario en la fase de aprobación de la convocatoria del referéndum y durante el despliegue de las campañas.

5. La ruta de las normas

5.1. Avatares de la convocatoria

La propuesta de convocatoria al referéndum surgió en agosto de 2015 en los sindicatos afines al MAS que anunciaron la presentación de una «iniciativa popular». Sin embargo, la opción adoptada fue una «iniciativa estatal» mediante un proyecto de ley elaborado por la bancada del MAS que planteaba la modificación de un artículo constitucional para viabilizar la reelección presidencial continua por dos períodos.

El proyecto de ley fue aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional el 26 de setiembre con 112 votos a favor y 43 en contra. Luego, se conformó una comisión para la redacción de la pregunta, aspecto crucial de un referéndum.

Respecto a su tenor, se produjo la primera relación conflictiva entre órganos del Estado. La Asamblea Legislativa Plurinacional envió la pregunta del referéndum al Tribunal Supremo Electoral «en consulta técnica». Tres días después, este tribunal emitió un informe con sugerencias para modificar la pregunta que, originalmente, decía lo siguiente:

> ¿Está usted de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la CPE para permitir que el Presidente o Presidenta y el Vicepresidente o Vicepresidenta puedan ser reelectos por dos veces de manera continua, la que habilitaría la candidatura de los actuales mandatarios para el período 2020-2025?

El Tribunal Supremo Electoral sugirió eliminar la mención a «los actuales mandatarios» y se añadió un acápite adicional. La pregunta final fue la siguiente:

> ¿Usted está de acuerdo con la reforma del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?

> Por Disposición Transitoria de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del Estado, se considera como primera reelección al período 2015-2020 y la segunda reelección el 2020-2025.

La reacción de la mayoría oficialista fue negativa; no obstante, aceptó la propuesta del Tribunal Supremo Electoral pese a criticarla porque era «menos concisa». Así, el 12 de octubre, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la redacción alternativa y la envió al Tribunal Constitucional Plurinacional para el correspondiente control de legalidad. Por su parte, asambleístas opositores cuestionaron las reuniones de coordinación entre autoridades electorales y legislativas. Una desconfianza que se expresó en críticas a la redacción del Tribunal Supremo Electoral, puesto que demostraba que «no es un tribunal independiente porque deberían poner el artículo tal cual está en la Constitución» (Jimena Costa, diputada, Correo del Sur, 10 de octubre de 2015).

A fines de octubre, el Tribunal Constitucional Plurinacional comunicó que la pregunta del referéndum era constitucional, sin observaciones y con un voto en contra. La oposición cuestionó el procedimiento por considerarlo una maniobra del oficialismo: «todo estaba fríamente calculado porque la Asamblea Legislativa, el Tribunal Electoral y ahora el Tribunal Constitucional solo tuvieron que cumplir 'al pie de la letra' la instrucción desde Palacio de Gobierno» (Gonzalo Barrientos, diputado, Correo del Sur, 30 de octubre de 2015).

Finalmente, el 5 de noviembre de 2015, fue aprobada la Ley 757 de Convocatoria al Referendo Constitucional para el domingo 21 de febrero de 2016 con el apoyo de 89 diputados y 24 senadores, y el rechazo de 34 diputados y 9 senadores. Así, se inició un inédito proceso electoral que, como novedad, tuvo reglas certeras.

5.2. Reglamentación y debate público

La campaña para el referéndum constitucional fue reglamentada con nuevos criterios a partir de la experiencia negativa de las consultas respecto a las autonomías subnacionales que se realizaron en 2015.

En aquella ocasión, se estableció una distinción entre publicidad —socialización de los estatutos— y propaganda —campañas a favor del «sí» y el «no»— en el Reglamento para la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato. Esta distinción condicionó el debate público, lo cual provocó acciones contrarias a la deliberación democrática, puesto que predominaron las campañas informales y los cálculos instrumentales de los actores políticos. También se produjo una confusa discusión sobre el alcance de las reglas y acerca de la capacidad del Tribunal Supremo Electoral para aplicar las sanciones. La «socialización» de los estatutos autonómicos se realizó mediante la entrega de documentos impresos que prohibían la inclusión de mensajes de inducción al voto por alguna de las opciones; es decir, no hubo incentivos para propiciar el conocimiento del contenido de los estatutos ni de la propia finalidad de la consulta.

Tampoco la propaganda tuvo efectos positivos en el debate público porque se estableció la inscripción obligatoria de «sujetos autorizados» para realizar campaña, y solamente se habilitaron treinta y cinco organizaciones políticas y sociales. Ese registro previo era obligatorio, pero no fue un impedimento para que diversas entidades políticas y sociales realicen propaganda y vulneren la norma; asimismo, el Tribunal Supremo Electoral se limitó a señalar que no habría sanciones.

En suma, el exceso normativo con predominio de reglas restrictivas provocó un debate sobre la pertinencia del reglamento, y justificó su vulneración con el argumento de que limitaba la libertad de opinión e inhibía el debate público. Esa experiencia fue decisiva para que el Tribunal Supremo Electoral asuma una postura distinta en el referéndum constitucional[2].

[2] El referéndum constitucional fue conducido por un Tribunal Supremo Electoral renovado, puesto que sus miembros fueron elegidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional a mediados de 2015 en remplazo de una directiva cuestionada por su ineficiencia en la administración de las consultas, entre otras razones.

Así, para la consulta del 21 de febrero de 2016, se elaboró una norma específica que intentó resolver los problemas de la experiencia precedente. En la propia Ley de Convocatoria a Referéndum Constitucional Aprobatorio, se incluyó una Disposición Final que establecía, entre otros aspectos, que el registro previo se limitaba al acceso a la propaganda electoral gratuita. Esa disposición fue importante porque reconocía de manera genérica a las «organizaciones de la sociedad civil» como sujetos autorizados para realizar proselitismo y eliminaba el requisito de «registro obligatorio» para encarar una campaña.

Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral aprobó el Reglamento para Campaña y Propaganda Electoral en Referéndum (TSE 141/2015) que, aparte de ser una norma específica, se adapta a las nuevas características de la esfera pública porque incluye un capítulo sobre «Redes sociales digitales y sitios web». En este acápite, se afirma lo siguiente: «La difusión de informaciones, la emisión de difusiones y la promoción de debates […] son libres y quedan garantizadas por el derecho constitucional a la libertad de expresión […]». Previendo las dificultades en la aplicación de la norma, ese artículo incluye un apartado que simplemente expresa un anhelo: «Se exhorta a las y los usuarios de redes sociales digitales a evitar mensajes de propaganda electoral negativa o de guerra sucia […], en especial, a respetar el período de silencio electoral» (TSE, art. 35). El pedido no tuvo eco y el reglamento no pudo incentivar la «Deliberación democrática», entendida como la «promoción y ejercicio del intercambio de ideas y argumentos entre los distintos actores, en el marco de la pluralidad, la diversidad y el respeto» (TSE, art. 4, inciso b).

Un aspecto importante es la incorporación de un acápite sobre información y opinión periodísticas, puesto que contempla las versiones digitales de los medios de comunicación masiva. También se destaca la noción de movilización ciudadana que designa «toda actividad de iniciativa espontánea desarrollada por personas individuales o grupos de personas, sin necesidad de personalidad jurídica vigente, en espacios

públicos, con el propósito de expresar su adherencia o rechazo a las opciones sometidas a consulta en un referéndum» (TSE, art. 6). Estas disposiciones ponen de manifiesto una adaptación a las pautas cambiantes del ejercicio de ciudadanía política que, en los últimos años, tiende a prescindir de las mediaciones partidistas o rechaza formatos organizativos convencionales.

Otra regla novedosa se refirió a la propaganda a partir de su distinción entre tres tipos: pagada, gratuita y gubernamental. Su aplicación provocó tensión en las relaciones entre los órganos del Estado. En el anterior reglamento, las restricciones y sanciones se limitaban al accionar de los «servidores públicos», según lo establecido en la Ley de Régimen Electoral. Si bien esta ley contempla restricciones sobre la emisión de propaganda gubernamental «treinta días antes del acto electoral» (art. 119, parágrafo II), en esta oportunidad se incluyó un artículo especial sobre cobertura de entrega oficial de obras. Para esto, se precisó que: «La transmisión en vivo y directo de actos de entrega de obras del Gobierno nacional o de los gobiernos autónomos no podrá superar los 15 minutos de duración en cada caso […]» (LRE, art. 24). Además, se estableció una sanción pecuniaria a su desacato. Otro acápite refuerza esta limitación al accionar gubernamental porque impide el «Uso del Sí y del No» en la difusión de mensajes o información por parte de entidades públicas o empresas estatales (LRE, art. 25).

Se trataba de una norma *ad hoc*, puesto que el tema del referéndum era la reforma parcial de un artículo constitucional para viabilizar la habilitación de autoridades gubernamentales en ejercicio. Por ese motivo, se convirtió en un tema que provocó fricciones entre el MAS y el Tribunal Supremo Electoral. Así, un viceministerio entregó un memorial a la entidad electoral para que se elimine la restricción de quince minutos porque era un atentado a la libertad de información. La respuesta del Tribunal Supremo Electoral se enfocó en que la limitación se refería a «la transmisión en vivo y directo» de los actos de entrega de obras. La estrategia del partido de gobierno se orientó a solicitar

al Tribunal Constitucional Plurinacional la anulación de esa disposición mediante la presentación de un recurso de nulidad aduciendo que afectaba el derecho a la información de la ciudadanía.

Entre los eventos llamativos durante la campana, sobresale un intercambio discursivo entre el Tribunal Supremo Electoral y Evo Morales Ayma. El presidente del Estado había declarado en un acto público que estaba dispuesto a ser sancionado por realizar campaña por el «sí». Como el reglamento prohibía a los servidores públicos realizar campaña en horarios de oficina y utilizando recursos públicos, esa declaración era un desafío a la entidad electoral. Los vocales enviaron una carta pública a Evo Morales en la que le exhortaron a «respetar la institucionalidad, la autonomía y la jerarquía del órgano Electoral Plurinacional como órgano de poder público y máxima instancia en materia electoral». Algunos parlamentarios opositores calificaron esa misiva como «pusilánime y timorata» (Oscar Ortiz, senador, *El Día*, 6 de enero de 2016).

Sin embargo, el presidente aceptó las observaciones del Tribunal Supremo Electoral y asumió que cometió una falta: «Somos seres humanos, podemos cometer errores, pero nuestra obligación es hacer gestión» (Erbol Digital, 6 de enero de 2016). Esa disculpa pública no impidió que el MAS insista en el rechazo a la limitación temporal a la transmisión de los actos de entrega de obras. Dicha discrepancia fue resuelta por el Tribunal Constitucional Plurinacional con una sentencia, emitida en enero de 2016, que dejaba sin efecto la disposición que limitaba la transmisión de los actos de entrega de obras por parte de autoridades. El argumento central se refirió a que «los derechos y sus garantías solo podrán ser regulados por ley», y que el Tribunal Supremo Electoral invadió competencias del órgano legislativo.

Las campañas se desarrollaron en este marco normativo, es decir, sin las restricciones que habían influido de manera negativa en el comportamiento de los actores políticos y sociales en anteriores consultas. Otros factores impidieron una deliberación democrática.

6. Estrategias y campañas

Un dato relevante del proceso electoral en torno al referéndum es que no se produjo una polarización política ni ideológica en la sociedad; es decir, no se repitió la figura de «país dividido» de la primera década del siglo XXI. La pugna se circunscribió al accionar de los actores políticos que evitaron la deliberación democrática y optaron por la descalificación del adversario. Las fuerzas del campo opositor, disperso y fragmentado, lanzaron la consigna de «campaña ciudadana», pero muy pronto ingresaron al debate porque la campaña se convirtió en una arena de disputa cuando las primeras encuestas mostraron el predominio del «No» en la opinión pública citadina. La competencia por abanderar el rechazo a Evo Morales definió su comportamiento bajo el signo de la radicalización discursiva. Esta tendencia se exacerbó en las redes sociales digitales debido al contenido de los mensajes, cuya viralización fue creciente mientras más denigrantes eran las palabras y las imágenes dirigidas contra la figura presidencial. Las campañas por el «No» fueron intensas en ese ámbito, en el cual se difundieron una serie de prejuicios que desplazaron el sentido político del referéndum con temas vinculados a la vida privada de Evo Morales y denuncias sobre supuesta corrupción gubernamental. Por primera vez, la agenda mediática se definió en las redes sociales y los medios de comunicación se convirtieron en cajas de resonancia de los mensajes que circulaban en Facebook y Twitter.

Así, la polarización fue incentivada por algunos promotores del «No» en un circuito comunicacional que involucraba a redes sociales digitales, programas televisivos y periódicos que mostraba la existencia de nuevas pautas de formación de la opinión pública. Por su parte, el MAS impulsó una polarización también ficticia utilizando argumentos convencionales de anteriores campañas puesto que concentró su discurso en denunciar un «complot norteamericano» y la «guerra sucia de la derecha neoliberal». Esa estrategia pretendió promover un escenario

electoral favorable al MAS —como en anteriores comicios— sin advertir que en esta contienda no existía un adversario. Es decir, el votante no debía elegir entre Evo Morales y un oponente, sino entre la posibilidad (o no) de su permanencia en el poder. Por su parte, el «No» tenía muchos voceros y se alimentaba de otros temas que convocaban a un amplio abanico de detractores al gobierno que se situaban entre la crítica al extractivismo y la defensa del Estado de derecho.

La polarización impulsada por los actores políticos no encarnó en la ciudadanía. La sociedad, en varias elecciones, sobre todo subnacionales, demostró su autonomía de acción en el ejercicio de ciudadanía política porque una importante porción del electorado decide su voto de acuerdo a las características del escenario electoral. La votación obtenida por el MAS entre su primera victoria electoral y su derrota en el referéndum demuestra este aserto porque obtuvo mayorías absolutas en elecciones presidenciales y casi nunca superó la mitad de la votación en comicios subnacionales (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Porcentajes de votación por el MAS (2005-2015)

Movimiento al Socialismo MAS	Votos	%
Elecciones Presidente 2005	1 544 374	53,74%
Elecciones Prefectos 2005	942 913	35%
Revocatoria de mandato presidencial	2 103 732	67,41%
Elecciones Presidente 2009	2 943 209	64,22%
Elecciones Gobernadores 2010	1 870 652	50%
Elecciones Presidente 2014	3 053 846	61,04%
Elecciones Gobernadores 2015	1 909 134	41,8%

Fuente: Votos del Movimiento al Socialismo MAS.

En este caso, como se verá más adelante, la división del voto no fue la expresión de una «sociedad dividida» al influjo de la polarización política. Bajo este criterio general se desarrollaron las campañas sobre cuyo

financiamiento no existe información respecto a los montos y al origen de los fondos.

El MAS, principal promotor del «Sí», concentró sus esfuerzos en los electores indecisos, sobre todo, en las zonas urbanas, puesto que su voto fiel es inmutable en el ámbito rural. No obstante, se enfrentó, sin éxito, a un espacio comunicacional inédito en campañas anteriores caracterizado por el uso de las redes sociales digitales. En ese ámbito, careció de una estrategia comunicacional y su accionar fue meramente reactivo a las campañas de diversas fuerzas de oposición que se concentraron en desprestigiar la figura presidencial.

El MAS enfocó su campaña asentada en promover la imagen de la dupla presidencial como la garantía de la continuidad del proyecto oficialista y sus logros socioeconómicos y políticos. Su estrategia discursiva se concentró en realzar la figura de Evo Morales Ayma como un líder carismático difícil de ser reemplazado y cuya permanencia en el gobierno es imprescindible para la continuidad del proyecto oficialista. La presencia constante del presidente y vicepresidente haciendo campaña por diferentes medios provocó una mayor personalización de la campaña por el «sí».

Los ejes discursivos de la campaña por el «sí» se enfocaron en dos aspectos. En primer lugar, resaltar los logros de una década al mando del gobierno y la necesidad de plasmar la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, una propuesta programática dirigida a consolidar el modelo de desarrollo. En segundo lugar, poner de relieve la carencia de alternativas viables en las fuerzas del campo opositor que representan el modelo neoliberal de antaño y actúan bajo órdenes del «imperialismo norteamericano».

Frente al discurso oficialista centrado en la continuidad, los partidos de oposición parlamentaria promovieron el voto por el «No» presentándolo como una acción autónoma de «la ciudadanía»; sin embargo, varias fuerzas extraparlamentarias desplegaron acciones para promover el No y provocaron una importante recomposición en el campo opositor.

Así, un hecho notable de las campañas durante el referéndum fue el surgimiento de nuevos actores o fuerzas políticas de distinto sello que complejizaron el campo opositor.

La primera novedad es la presencia de fuerzas extraparlamentarias, como Soberanía y Libertad (Sol.bo), que había logrado victorias en la gobernación y alcaldía de La Paz en los comicios de 2015, pero carece de representantes en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Tanto el gobernador como el alcalde de La Paz fueron protagonistas en las campañas por el «No»; sin embargo, desplegaron sus acciones al margen de los partidos parlamentarios y con estrategias disímiles. Este ejemplo se reprodujo en otras gobernaciones y alcaldías, en las que, en los comicios subnacionales de 2015, habían vencido fuerzas políticas locales.

Este panorama de fragmentación y heterogeneidad del campo opositor se agudizó con otra novedad política surgida en torno al «No» en el referéndum constitucional. Se trató de la movilización de grupos de activistas sin vinculación partidista que fue incentivada por el cambio en la reglamentación electoral, puesto que el Tribunal Supremo Electoral eliminó, entre otras cosas, el «registro obligatorio» de organizaciones sociales y políticas para realizar campaña, una disposición que había tenido efectos restrictivos en la participación de la población en ocasión de la realización de los referéndums sobre estatutos autonómicos. Estas organizaciones tuvieron un notable protagonismo en la campaña por el «No» con agudas críticas al gobierno del MAS e incluyeron la alternancia presidencial como elemento central de su propuesta. Así, bajo la modalidad de «plataforma» o «colectivo» —modalidades informales de organización de grupos de activistas convocados por un interés temático común—, esta oposición extraparlamentaria tiene mayor presencia mediática y accionar en las redes sociales digitales, ya que enarbola una crítica programática al proyecto oficialista.

Con todo, a contramano de algunas interpretaciones banales —tanto oficialistas como opositoras— respecto a la influencia de las «plataformas» y «colectivos» en el referéndum, es importante destacar que

el uso de redes sociales digitales, si bien generó condiciones para un amplio ejercicio de acción política autónoma en el referéndum, no es pertinente equiparar el surgimiento de estos grupos con los casos de «política viral» de los movimientos de protesta acaecidos en Grecia, España, Egipto o México (Arditi, s.f.); no obstante, puede ser el germen de nuevas modalidades de acción política al margen de los partidos y un fermento de futuras candidaturas.

Ahora bien, como es habitual en un evento electoral, se produjeron un par de hechos que influyeron en las campañas del referéndum porque concentraron la atención de la opinión pública, a pesar de que no tenían relación con el tema en disputa. Uno estuvo vinculado a la vida personal de Evo Morales Ayma y el otro fue un grave incidente que involucró al gobierno y a una fuerza opositora.

Dos semanas antes del cierre de campaña, un periodista presentó una denuncia que tuvo repercusión inmediata: mostró en su programa televisivo un certificado de nacimiento de un hijo de Evo Morales con Gabriela Zapata, su pareja en el pasado. Ella era gerente comercial de una empresa china que tiene contratos con el Estado, y la «denuncia» planteaba el caso tipificado como presunto «uso indebido de influencias»[3].

El discurso del gobierno se orientó a denunciar una conspiración en su contra propiciada por la embajada de Estados Unidos como parte de una «guerra sucia». Aunque es imposible demostrar la repercusión de esta «denuncia» en la orientación del voto, es evidente que la utilización de la imagen de esa mujer como expareja del mandatario y la intrusión en la vida privada del presidente empañó su popularidad. Este hecho fue motivo de una intensa campaña de desprestigio en los medios de comunicación y, en particular, en las redes sociales digitales.

[3] Posteriormente, se demostró que el caso de la paternidad de Evo Morales tuvo elementos de montaje periodístico. Un año después, Gabriela Zapata fue condenada a diez años de cárcel por delitos de legitimación de ganancias ilícitas, asociación delictuosa, falsedad ideológica, y uso de instrumento falsificado, de bienes y servicios públicos.

El intenso bombardeo de opiniones, imágenes, caricaturas y memes con contenidos denigrantes sobre la pareja en cuestión se hicieron virales en Facebook y Twitter, y generaron corrientes de opinión negativa. Estas campañas afectaron al MAS en las ciudades, donde se concentra la mayoría de electores que disponen de acceso a Internet.

Además, la debilidad de la campaña del MAS en las redes sociales era evidente. En vísperas del referéndum, en Facebook, existían 36 páginas y 29 grupos por el «sí» frente a 73 páginas y 116 grupos por el «no» (*La Razón*, 20 de febrero de 2016).

Por otra parte, una protesta de padres de familia de una escuela pública derivó en la toma e incendio de la alcaldía de la ciudad de El Alto —bajo la conducción de una alcaldesa de signo opositor— que provocó el fallecimiento de seis funcionarios municipales. El MAS señaló que se trató de un plan deliberado para afectar la imagen del Gobierno antes del referéndum; la oposición, por su parte, denunció que el retraso de la intervención policial fue intencional y afirmó que los que provocaron este incidente fueron dirigentes afines al MAS. Precisamente, era el día en que finalizaban las acciones de proselitismo y ese luctuoso evento fue un tema central en los cierres de campaña. El oficialismo acusó a la alcaldesa de El Alto de organizar un «autoatentado» y los opositores expresaron que se trató de un ataque preparado por simpatizantes el MAS contra la autoridad edil. El oficialismo organizó un evento multitudinario en la zona sur de la ciudad de La Paz y diversos grupos de ciudadanos —congregados en «plataformas» y «colectivos»— organizaron un mitin en la sede de gobierno sin la presencia de partidos de oposición.

7. El rol de la entidad electoral

El Tribunal Supremo Electoral aplicó el principio de equilibrio en la campaña y limitó la transmisión en vivo de la entrega de obras, una disposición que la entidad electoral logró aplicar hasta un mes antes del

referéndum, cuando un fallo del Tribunal Constitucional Plurinacional rechazó esa disposición. El Tribunal Supremo Electoral impuso su autoridad aplicando el reglamento y estableciendo sanciones para oficialistas y opositores. Para esta tarea, habilitó un juez electoral para que resuelva los casos de delito electoral cometidos en flagrancia y se siguieron procesos a autoridades subnacionales por realizar propaganda en eventos institucionales o utilizar recursos públicos. También se procesaron a asambleístas opositores por inducción al voto.

Otro recurso utilizado por el Tribunal Supremo Electoral para fortalecer el derecho a la información consistió en establecer pautas para que la gente, el día de la votación, pueda enviar fotografías de las actas después de los conteos al Tribunal Supremo Electoral o colgar esas imágenes en su portal. Fue una manera de garantizar la transparencia en el conteo de votos y evitar la presión de los contendientes durante la jornada electoral.

Esto no evitó que se produjeran críticas al Tribunal Supremo Electoral, puesto que, así como cuestionaron su labor en la etapa de aprobación de la convocatoria al referéndum y criticaron el reglamento para las campañas, las fuerzas opositoras desplegaron una estrategia discursiva de cuestionamiento permanente como medio de presión a la entidad electoral, una acción que se agudizó en la fase de recuento de votos. Esa estrategia se expresaba en instalar en la opinión pública una imagen del Tribunal Supremo Electoral sin imparcialidad ni independencia. Representantes parlamentarios de oposición afirmaban que el ente electoral «no […] recuperó la credibilidad ni institucionalidad» y que la «desconfianza es muy grande» sobre su labor (Oscar Ortíz, senador, *El Día*, 13 de febrero de 2016).

Esa estrategia discursiva se reforzó con la publicación de una encuesta «flash», con una muestra de 600 personas en cuatro ciudades, que se difundió en varios periódicos en el último día habilitado para la difusión de sondeos de opinión. Los datos de esa encuesta fueron titulados de tal manera que la victoria del «Sí» solamente podía provocar

sospecha sobre el recuento de votos, porque la diferencia que destacaban era notoria: «Los resultados señalan que el No se impone con un 47% frente al Sí, que alcanza un 28%, una diferencia de 19 puntos» (*Página Siete*, 14 de febrero de 2016).

Esa información respaldó las posturas críticas de la oposición respecto al papel del Tribunal Supremo Electoral que se manifestaron con vigor el día de la votación y cuando surgieron los primeros datos con resultados de encuestas a boca de urna y conteo rápido que mostraban una leve diferencia a favor del «No». Así, la retórica opositora apuntó a la figura de fraude: «Engañosamente se habla desde el Gobierno de empate, cuando en un referéndum no existe esa opción. Están tratando de diseñar a su antojo los resultados en zonas rurales, donde hay poco control opositor o ciudadano en las mesas». Un fraude significaría «el quiebre definitivo de la democracia en Bolivia» (Carlos Klinsky, senador de MDS, *El Mundo*, 23 de febrero de 2016).

Las sospechas opositoras sobre la conducta del Tribunal Supremo Electoral se disiparon recién dos días después del referéndum cuando las cifras del cómputo oficial mostraron que la victoria del No era irreversible.

8. Resultados y efectos del Referéndum Constitucional

El 21 de febrero de 2016, la votación decidió que el artículo 168 de la CPE no sería modificado. El resultado consolidado —la suma de la votación en el territorio nacional con la votación de los residentes en el extranjero— fue de 51,3% para el «No» y de 48,7% para el «Sí». Es decir, una diferencia de 2,6 puntos porcentuales. La participación electoral en el territorio nacional fue del 84,4%; en cambio, la votación en el exterior apenas llegó a 31,3% de participación (ver cuadros 2 y 3).

Es preciso señalar que el cálculo de los porcentajes se efectuó sobre la suma de los votos válidos, es decir, los votos por el «Sí» y por el «No»; en cambio, los emitidos incluyen a los votos en blanco y a los nulos.

En cifras, la diferencia entre los votos por el «Sí» y por el «No» fue solamente de 136 382 votos; sin duda, un escaso margen pero determinante por la naturaleza de la consulta. Vale la pena resaltar que los nulos sumaron 193 422 votos, una mayor cantidad que la diferencia existente entre el apoyo al «No» y al «Sí».

Cuadro 2. Referéndum Constitucional 2016: resultado consolidado

Votos válidos		**Porcentaje**
Sí	2 546 135	48,7%
No	2 682 517	51,3%
Total votos válidos (Sí + No)	5 228 652	100%
Votos emitidos		**Porcentaje**
Válidos	5 228 652	95,2%
Blancos	68 845	1,3%
Nulos	193 422	3,5%
Total de votos emitidos (V+B+N)	5 490 919	100%
Votos computados		**Cantidad**
Total de votos computados (Debe ser coincidente con los votos emitidos)		5 490 919
Inscritos habilitados		**Cantidad**
Total de inscritos en el padrón y habilitados para votar		6 502 069
Participación		**Porcentaje**
Participación de votantes del resultado consolidado		84,4%

Fuente: Mayorga y Rodríguez, 2016.

La distribución territorial del voto muestra, también, una inédita derrota del MAS en la mayoría de los departamentos. El «Sí» venció solamente en tres distritos y con porcentajes similares o menores a los obtenidos por el «No» en otras regiones. De esta manera, después de una década, el MAS perdió una contienda electoral en circunscripción nacional.

Los resultados a escala subnacional muestran que el «Sí» venció en Cochabamba, La Paz y Oruro (con más de 50%); en cambio, el «No» ganó en seis departamentos: Beni, Santa Cruz y Tarija (con más de 60%), y en Chuquisaca, Pando y Potosí (con más del 50%). El departamento con más votos nulos y en blanco tuvo fue Potosí, y los departamentos con menor participación electoral fueron Beni y Pando (ver cuadro 3).

Vale destacar el comportamiento electoral de los y las residentes en el extranjero debido a la escasa diferencia en el resultado final del referéndum. El derecho al voto de residentes en el extranjero fue reconocido en la nueva CPE y se ejerce desde las elecciones presidenciales de 2009. La participación no es obligatoria, pero este rasgo no es decisivo para explicar la escasa asistencia a las urnas en el referéndum constitucional, que apenas superó el 30%. Mayor influencia tuvo el carácter no competitivo del evento electoral, puesto que lidiar en torno a una reforma legal no era un incentivo para concurrir a las urnas.

Cuadro 3. Referéndum Constitucional 2016: resultados por departamento

Departamento	Sí		No		Válidos	Blancos %	Nulos %	Participación %
	Votos	%	Votos	%				
La Paz	837 260	55,8	662 374	44,2	1 499 634	1,2	3,6	89,8
Santa Cruz	521 481	39,6	796 774	60,4	1 318 255	1	3,6	85,6
Cochabamba	543 510	54,9	446 650	45,1	990 160	1,1	3,1	87,6
Potosí	154 000	46,7	175 454	53,3	329 454	2,6	4,4	84,1
Chuquisaca	120 904	44,8	149 136	55,2	270 040	1,6	3,8	84,8
Tarija	105 580	39,9	159 148	60,1	264 728	1,3	3,1	82,4
Oruro	132 085	52	121 792	48	253 877	1,3	4	87,8
Beni	70 041	39,3	108 267	60,7	178 308	1,1	2,3	79,5
Pando	21 701	46	25 453	54	47 154	1,3	2,6	78,4
Total	2 506 562	48,7	2 645 048	51,3	5 151 610	1,3	3,5	86,7

Fuente: Mayorga y Rodríguez, 2016.

Por otra parte, la realización del acto electoral coincidió con actividades y ocupaciones habituales de principio de año en algunos países que tienen mayor cantidad de migrantes, como en el caso de Argentina, donde se dio un ausentismo de alrededor del 65% de los inscritos. En esta oportunidad, el Tribunal Supremo Electoral había sugerido que la votación se circunscribiera a Argentina, Brasil, España y Estados Unidos, que cuentan con mayor cantidad de residentes bolivianos y bolivianas; sin embargo, la convocatoria incluyó a los 33 países con electores que fueron empadronados en ocasión de la realización de los comicios generales de 2014. Los países con mayor cantidad de votantes fueron Argentina, España, Brasil, Chile, Estados Unidos e Italia. Sobresalen los resultados de Argentina y España porque, en el primer caso, más del 80% de los electores apoyaron el «Sí», mientras que, en el segundo caso, los resultados se invirtieron. En los 27 países restantes, los votos sumados no superaron el 4%. Los resultados dieron la victoria al «Sí» (con 51,4%) frente al 48,6% de votos por el «No» (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Referéndum Constitucional 2016: voto de residentes bolivianos en el exterior

Respuestas	**Votos**	**Porcentaje**
Sí	39 573	51,4%
No	37 469	48,6%
Votos	**Totales**	**Porcentaje**
Válidos	77 042	95%
Blancos	840	1%
Nulos	3 199	4%
Emitidos	81 081	100%
Descripción	**Cantidad**	**Porcentaje**
Inscritos habilitados	258 990	-
Votos computados	81 081	-
Participación	-	31,3%

Fuente: Mayorga y Rodríguez, 2016.

Este referéndum fue el primer ejercicio de democracia directa en circunscripción nacional bajo el nuevo orden constitucional e implicó, precisamente, una reforma parcial de la CPE. Al margen de las vicisitudes respecto al derrotero de los efectos vinculantes del referéndum, este proceso fue un ejercicio de ampliación de la democracia, aunque no fue propicio para impulsar una política deliberativa.

9. Conclusiones

El referéndum del 21 de febrero de 2016 es el primer ejercicio de democracia directa y participativa a nivel nacional que incide en el proceso político decisional desde la vigencia de la nueva CPE. También es el primer ejercicio de consulta popular para encarar una reforma parcial del texto constitucional; por ende, implica la ampliación de la eficacia del voto ciudadano como elemento central del proceso decisional puesto que, en el pasado, el procedimiento se limitaba al ámbito legislativo y los protagonistas exclusivos eran los partidos con representación parlamentaria. Adicionalmente, puso en juego una novedosa interacción entre los cuatro órganos del Estado que implicó la vigencia del control contramayoritario.

Antes del reconocimiento constitucional del referéndum como institución de democracia directa, se realizaron varias consultas con características disímiles; por tal motivo, las relaciones interinstitucionales entre órganos del Estado fueron tenues y circunstanciales. En esta oportunidad, el Tribunal Supremo Electoral operó como órgano de Estado y tuvo relaciones de colaboración y disputa con los órganos ejecutivo, legislativo y judicial. Su desempeño en el proceso eleccionario fue decisivo, a pesar de una campaña opositora acicateada por algunos medios de comunicación masiva que incubó en la opinión pública el tema de un posible «fraude» para cuestionar la independencia del organismo electoral.

El balance sobre el desempeño del Tribunal Supremo Electoral es positivo porque encarnó su condición y rango de órgano de Estado.

Entre las decisiones que fortalecieron este perfil y afirmaron su tarea, se destaca la definición del tenor final de la pregunta del referéndum. Asimismo, la entidad electoral aprobó una ley específica para normar las campañas en los referéndums y eliminó varias restricciones a la participación ciudadana y a la labor de los medios de comunicación. Asimismo, estableció una clasificación de los tipos de propaganda y puso límites temporales a la transmisión de propaganda gubernamental, aunque esa iniciativa no prosperó porque el Tribunal Constitucional Plurinacional dictaminó que un reglamento del Tribunal Supremo Electoral no podía suplir una ley.

En síntesis, durante el proceso del referéndum constitucional, el Tribunal Supremo Electoral puso en vigencia su capacidad de control contramayoritario respecto a las decisiones del Órgano Ejecutivo y también del Órgano Legislativo, una novedad del nuevo diseño institucional del Estado Plurinacional que pone en evidencia el carácter incremental de su implementación a pesar de las tensiones en una coyuntura crítica.

Desde una perspectiva concentrada en los actores políticos, es posible afirmar que hubo una aceptación general de las nuevas reglas del juego democrático vigentes en la Constitución. Ningún protagonista actuó en contra de lo establecido respecto a los mecanismos de reforma constitucional parcial que exigía la aprobación del proyecto de modificación por dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional y su posterior definición mediante consulta popular. También hubo una aceptación expresa del resultado electoral por parte de las autoridades políticas nacionales.

De esta manera, el ejercicio de democracia directa por parte de la ciudadanía fue el acto decisivo para definir —en este caso, con su rechazo— una reforma constitucional parcial. No obstante, el oficialismo optó por otra vía legal para lograr el objetivo no conseguido mediante el referéndum, es decir, la habilitación del binomio Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera. Y logró su propósito merced a una sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional que, veinte meses después

del referéndum, instituyó la reelección indefinida para todos los cargos de elección popular. Se inició, entonces, una querella respecto a los alcances del referéndum, puesto que los opositores exigieron el cumplimiento de su efecto vinculante —esto es, la inhabilitación del binomio oficialista—, y los oficialistas afirmaron que se acató el resultado, ya que no se modificó el artículo 168. De esta manera, se inició una coyuntura crítica que, después de diversos avatares y múltiples conflictos, concluyó con el encauzamiento del proceso político a las elecciones generales previstas para fines de octubre de 2019 con la presencia de Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera (Mayorga, 2019). Este desenlace provocó una intensa disputa entre oficialistas y opositores respecto al significado de la democracia que marcará el proceso político con miras a las elecciones generales previstas para octubre de 2019.

Referencias

Arditi, Benjamín (s.f.). Política viral. https://1politicaviral.wordpress.com/

Díaz, Elías (2002). Estado de derecho y legitimidad democrática. En Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vásquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina (pp.61-95)*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Mayorga, Fernando & Benjamín Rodríguez (2016). *Urnas y democracia directa. Análisis del Referendo Constitucional 2016*. La Paz: OEP.

Mayorga, Fernando (2019). *Antes y después del referendo. Política y democracia en el Estado Plurinacional*. Cochabamba: Editorial Kipus.

Przeworski, Adam (2004). Política y administración. En Varios autores, *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Documentos

Constitución Política del Estado (2009).

Ley del Órgano Electoral Plurinacional (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010).

Ley de Régimen Electoral (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010).

Ley 757 de Convocatoria a Referéndum Constitucional Aprobatorio (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2015).

Reglamento para la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos Electorales, Referéndums y Revocatorias de Mandato (Tribunal Supremo Electoral, 2014).

Reglamento para Campaña y Propaganda Electoral en Referéndum (Tribunal Supremo Electoral, 2015).

Periódicos

El Día

La Razón

Página Siete

Democracia directa en Costa Rica: el Diablo está donde se definen y aplican las reglas

Ciska Raventós Vorst[1]
Universidad de Costa Rica

1. Introducción

Costa Rica reformó su constitución para incluir el referéndum en 2002, y en 2006 promulgó una ley que regula su uso. Desde entonces, el referéndum se ha producido en una sola ocasión (en octubre de 2007), en una consulta sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC). Este referéndum fue convocado por un decreto presidencial ratificado por mayoría parlamentaria, a pesar de que había sido impulsado por iniciativa ciudadana y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ya había aprobado la recolección de firmas. El referéndum generó un fuerte interés y entusiasmo en la ciudadanía, y la participación superó ampliamente el umbral mínimo requerido para que sus resultados fueran vinculantes[2]. Durante estos años, se han pre-

[1] Agradezco a Arlette Bolaños Barquero, encargada de Jurisprudencia Electoral y Normativa del Tribunal Supremo de Elecciones, y a Bernal Arias Ramírez, jefe del área jurídico social del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, por las entrevistas que me concedieron así como la ayuda en ubicar materiales sobre las solicitudes de referéndum y su seguimiento. A Verónica Martínez Sánchez y Laura Flores Valle, el apoyo en la investigación y elaboración de este capítulo.

[2] El umbral mínimo de participación definido por el Tribunal Supremo de Elecciones fue de 40% (el mínimo requerido para las reformas constitucionales), y la participación alcanzó el 60,6%.

sentado un total de 45 solicitudes impulsadas «desde abajo», es decir, a partir de la iniciativa ciudadana, pero ninguna ha llegado a la instancia de consulta. En el sistema integrado de legislación, se registran, además, dos iniciativas legislativas que no prosperaron[3].

¿Por qué no ha habido otros referéndums? La hipótesis que guía la respuesta a esta pregunta es que, por una parte, no ha habido iniciativas de los actores que pudieran convocarlo «desde arriba» (Poder Ejecutivo y el Legislativo), y que quienes formularon las regulaciones las hicieron en extremo restrictivas y onerosas en tiempo y recursos materiales para quienes toman la iniciativa de hacerlo «desde abajo». A esto se agrega que la experiencia de 2007 dejó una huella de desconfianza entre quienes lo impulsaron entonces. Son muchas las materias excluidas, y los procedimientos para convocarlo suponen un enorme despliegue de trabajo por parte de quienes presentan la iniciativa.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. En el primero, describo la normativa vigente sobre el referéndum. En el segundo, caracterizo el resultado de las 45 solicitudes ciudadanas de recolección de firmas para convocar a referéndum, efectuadas entre 2006 y fines de 2018. En el tercero, analizo el proceso legislativo que produjo las reglas vigentes. Finalmente, cierro con una reflexión a partir de la relación entre reglas y prácticas. El argumento es histórico, y parte del supuesto de que las instituciones son producto de su historia y las relaciones de poder en las que se generaron, tanto en las formas que las regulan como en las prácticas que de ellas se derivan.

[3] En el sistema integrado de legislación de la Asamblea Legislativa, hay un proyecto de acuerdo presentado por el Partido Movimiento Libertario el 2 de marzo de 2005, más de un año antes de que se aprobara la ley del referéndum, para someter a referéndum el TLC (expedientes 15825 y 15826), y uno presentado por el diputado Echandi Meza el 6 de setiembre del 2006, para reformar el Código de Comercio, en lo atinente a las formas de transporte remunerado de personas en la modalidad de porteo (16360) que tampoco parece haber prosperado, dado que no hay mayor información. Mi agradecimiento a Bernal Arias Ramírez por el apoyo con esta búsqueda.

2. Características de la normativa sobre el referéndum

Las características del referéndum están reguladas por una reforma constitucional del 28 de mayo de 2002 y la ley de regulación del referéndum, ley 8492 del 4 de abril de 2006. El artículo 105 de la Constitución plantea las vías de convocatoria:

> La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional. *El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa* (las cursivas son nuestras).

No obstante, en el artículo 195, en el cual se detallan los procedimientos para las reformas parciales a la Constitución, el inciso 8 limita la reforma parcial vía referéndum consignada en el artículo 105: «De conformidad con el artículo 105 de esta Constitución, las reformas constitucionales podrán someterse a referéndum después de ser aprobadas en una legislatura y antes de la siguiente, si lo acuerdan las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa».

Por otra parte, el artículo 105 introduce una lista de materias que no pueden ser sometidas a referéndum: «El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa».

En cuanto a las modalidades, la legislación vigente no incluye el referéndum consultivo, ni tampoco instituye referéndums obligatorios.

La definición de los momentos en los que se pueden realizar referéndums se estipula en el inciso 9 del artículo 102 de la Constitución Política, que es el artículo que define las funciones del TSE: «No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial».

En el mismo inciso 9 del artículo 102 se definen los umbrales de participación para que un referéndum tenga efectos de ley:

> Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%), como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

La reforma constitucional del 28 de mayo de 2002 estableció que el referéndum sería regulado por una ley que debía ser aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa a un año plazo. Esto no se cumplió, por lo que la ley de regulación del referéndum 8492 finalmente fue aprobada al final de ese período legislativo, en marzo de 2006, tras la interposición de un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, por parte de un ciudadano en conjunto con la Defensoría de los Habitantes por el atraso legislativo en su trámite.

Esta regulación es omisa o poco clara en varios temas. En primer lugar, la diferencia entre el artículo 105 y el inciso 8 del artículo 195, señalada arriba, puede inducir a error. El artículo 105 conduce a creer que se puede convocar a reformas parciales de la constitución de forma directa por referéndum. El inciso 8 del artículo 195 impone fuertes restricciones: la reforma parcial a la constitución tiene que haber sido planteada y aprobada por la Asamblea Legislativa en primer debate para

poder someterlo a consulta popular. En la práctica, esto deja sin lugar la convocatoria a referéndum por iniciativa ciudadana en lo que atañe a las reformas parciales de la constitución, dado que, si tiene la mayoría legislativa, es razonable que siga por ese camino.

En segundo lugar, no está definido en qué momento se da el control de constitucionalidad del proyecto que se someterá a consulta. Esto ha causado roces entre el TSE y la Sala Constitucional. En el caso del referéndum sobre el TLC, la Sala falló en primera instancia que no procedía definir la constitucionalidad del TLC antes de realizarse la votación, aunque después cambió de criterio. En el caso de una solicitud de referéndum sobre las uniones civiles entre personas del mismo sexo, la Sala pasó por encima del criterio del TSE y falló que la consulta era inconstitucional después de que este había autorizado la recolección de firmas y de que los proponentes las habían obtenido para convocarlo por iniciativa ciudadana. Por último, la Sala se ha negado a hacer el control de constitucionalidad a solicitud del departamento de estudios técnicos de la Asamblea Legislativa, instancia responsable de hacer el control de legalidad de los proyectos presentados al TSE, con el argumento de que la solicitud de autorización de recolección de firmas no es más que una expectativa de ley.

En tercer lugar, la normativa no define cómo se financiarán las partes. No hay previsto apoyo presupuestario para el grupo ciudadano que emprenda la recolección de más de ciento sesenta mil firmas. Tampoco lo hay para financiar la campaña de las partes. Las regulaciones solo definen el presupuesto que se le asigna al TSE para organizar las votaciones.

3. Uso del referéndum: las solicitudes de referéndum por iniciativa ciudadana

Desde la promulgación de la ley, en marzo de 2006 hasta setiembre de 2018, se han presentado un total de 45 solicitudes de referéndum por iniciativa ciudadana al TSE, ente encargado del proceso.

El proceso que sigue el TSE al recibir una propuesta es el siguiente. Primero, define si a su criterio la propuesta es admisible. Si así lo considera, consulta su legalidad al departamento de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa, el cual dispone de ocho días hábiles para contestar, y puede sugerir modificaciones. En caso de que haya modificaciones, el Tribunal remite el proyecto modificado al proponente para su consideración. Una vez que la persona proponente introduce los cambios, autoriza la recolección de firmas, lo cual supone publicar el proyecto en La Gaceta (órgano oficial del Estado). También autoriza el resumen del proyecto, los formularios de recolección de firmas y el plan de lugares de recolección de firmas para conocimiento ciudadano. Con estas acciones, se inicia el período de nueve meses en que las personas y grupos proponentes recogen las firmas, con la posibilidad de que soliciten un mes de extensión en caso de necesitarlo. Una vez que los proponentes entreguen las firmas, le corresponde al Tribunal verificarlas en un plazo máximo de treinta días hábiles. Al cabo de este proceso, el Tribunal debe realizar la convocatoria a referéndum en los siete días hábiles siguientes y organizar el proceso de voto y el escrutinio de declaración de resultados. La consulta debe realizarse en un plazo máximo de tres meses después de convocado.

De las 45 solicitudes presentadas, dos de ellas fueron unidas en una sola propuesta por tratar el mismo tema (uniones civiles de personas del mismo sexo), con lo cual el número de trámites se reduce a 44. En la tabla 1, se observa el destino que han tenido estas propuestas[4]. Las tres más recientes, por cierto, todavía están en proceso de análisis de admisibilidad.

El dato más llamativo es que más de la mitad han sido desestimadas sin mayor trámite porque no fueron consideradas admisibles. La principal razón para rechazarlas es que incluyen alguna reforma parcial de la Constitución, por lo cual, para ser consideradas, hubiera sido necesaria

[4] Sobre los temas de estas solicitudes de referéndum, ver González Mora, Rodolfo (2017).

la aprobación de ese cambio en primer debate por parte de la Asamblea Legislativa. Se rechazaron por incumplimiento del inciso 8 del artículo 195 de la Constitución. La segunda razón del rechazo *ad portas* es porque incluye alguna materia vedada.

Sin embargo, las que sí han sido aceptadas no han corrido mejor suerte. Casi la mitad de las que han sido admitidas fueron abandonadas por sus proponentes antes o después de la consulta al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Algunos proponentes desistieron después de que se les señalaron cambios que debían incluir en el proyecto en un plazo perentorio de quince días hábiles.

Tabla 1. Respuesta del TSE a las solicitudes de recolección de firmas para la realización de referéndum por iniciativa ciudadana (2006-2018)

Resultado de las solicitudes de convocatoria por iniciativa ciudadana	#
Total de solicitudes ciudadanas	*45
Referéndums realizados por iniciativa ciudadana	0
Solicitud rechazada *ad portas*	24
Por contener una reforma constitucional que no ha sido debatida en AL	11
Por contener temas excluidos	5
Por ser un tema subnacional	3
Insuficiente justificación proyecto	3
Por plantearse referéndum consultivo (no existe en la ley)	1
Por estar en trámite una ley de iniciativa popular con el mismo tema	1
Aceptado para su trámite	17
Proponente desiste antes o después de consulta a Servicios Técnicos	8
Autorizada recolección de firmas	9
Sustituido por convocatoria presidencial	1
Proponente no alcanza número de firmas requeridas en el plazo	6
Proponente entrega firmas, pero no se realiza referéndum	2
En trámite de análisis de admisibilidad	3

*Se reduce a 44, como ya se explicó anteriormente.
Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones: Solicitudes de referéndum (2006-2018).

En los casos en los que el Tribunal ha autorizado la recolección de firmas, lo cual ha sucedido en una quinta parte de las solicitudes (nueve casos), cinco casos no lograron recoger las firmas en el tiempo legalmente establecido, y las iniciativas terminaron archivándose. Uno de los casos fue un tanto distinto: se trata del movimiento ecologista, que promovió un referéndum contra la ley de obtenciones vegetales y el Convenio UPOV (Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales). En este caso, mientras recogían las firmas, avanzó el proceso de aprobación legislativa, el cual fue votado antes de que el movimiento ecologista entregara las más de ciento cincuenta mil firmas al Tribunal. Si bien se pudo haber impulsado un nuevo proceso de recolección de firmas para impulsar la derogación de la ley, los promotores y activistas ya estaban cansados y desanimados tras el fracaso anterior.

El único referéndum que se ha realizado en el país (el referéndum sobre el TLC con los Estados Unidos) fue promovido por iniciativa ciudadana, por parte de algunos miembros de un masivo movimiento social contra el tratado en el que participaba la inmensa mayoría de la sociedad civil: las organizaciones sindicales, estudiantiles, campesinas, de mujeres, indígenas y una parte importante del profesorado de las universidades públicas. El TSE autorizó la recolección de firmas. Sin embargo, inmediatamente después, el presidente de la República, quien se había opuesto a una consulta sobre el tratado, lo solicitó por iniciativa presidencial y lo sometió a votación a la Asamblea Legislativa, donde tuvo un amplio apoyo. Posteriormente, el TSE acumuló las dos iniciativas y aprobó la segunda por considerarla más expedita. Las personas participantes en el movimiento de oposición, que con la convocatoria se convirtió en el movimiento del «No», recorrieron todo el país en un gran esfuerzo de proselitismo. Organizaron más de cien «comités patrióticos» para llevar a cabo las tareas de convencimiento «casa a casa» y movilización electoral.

Del lado del «Sí», se movilizaron el presidente, quien se incorporó personalmente a la campaña, la mayor parte del empresariado, la embajada de los Estados Unidos (cuyo embajador también participó en la campaña) y la mayor parte de la prensa. Ante el avance del «No», la campaña del «Sí» recurrió a amenazas a trabajadores en las empresas y gobiernos locales sobre los riesgos de rechazar el TLC. Fue una campaña extraordinariamente desigual: el «Sí» tuvo muchos recursos materiales para su campaña mediática, mientras que el «No» se sostuvo con trabajo voluntario de miles de activistas. El «Sí» ganó el referéndum en lo que fue un virtual empate, con un 51,6%, frente a un 48,4% del «No», un resultado que indicaba un virtual empate. La participación fue del 60%, muy por encima del umbral del 40% necesario para que fuera vinculante el resultado.

Por último, hay dos casos en los cuales los proponentes lograron reunir las firmas del 5% del padrón electoral. La primera solicitud pretendía llevar a referéndum la unión civil entre personas del mismo sexo, y fue promovida por agrupaciones religiosas interesadas en evitar la aprobación de uniones legales entre parejas del mismo sexo. Las iglesias apoyaron la recolección de firmas y alcanzaron el número requerido en poco tiempo; sin embargo, el Movimiento Diversidad (una organización de defensa de derechos igualitarios para la población sexualmente diversa) elevó un recurso de amparo a la Sala Constitucional, que lo acogió y detuvo la realización del referéndum. El argumento de la Sala fue que no se puede someter a votación de la mayoría los derechos de las minorías. Esto generó un conflicto de competencias, debido a que, jurídicamente, el TSE es la autoridad de última instancia en materia electoral. Además, el Tribunal había considerado este argumento en su dictamen de autorización y no había encontrado válido el argumento utilizado luego por la Sala en la legislación nacional, con lo cual había dado luz verde a la realización del referéndum. Aun así, se impuso el criterio de la Sala y el referéndum no se llevó a cabo.

El segundo promotor que logró recoger las firmas necesarias para la convocatoria fue una organización denominada Pulmón del Mundo, que impulsó un referéndum para ocupar la representación ciudadana en las instancias gubernamentales ambientales y agrícolas que especificaban un sitio para la ciudadanía. En este caso, mientras concluía el proceso de la recolección de firmas, fueron conocidos los criterios de una serie de organizaciones que reclamaban que dicha organización no podía tener la representación legal en detrimento de la participación de las otras organizaciones. La Sala Constitucional nuevamente encontró elementos de inconstitucionalidad (González Mora, 2017). Este caso también fue archivado.

Con base en lo anterior, se puede concluir que las restricciones de la ley han pesado fuertemente sobre los grupos y movimientos ciudadanos que han querido impulsar referéndums «desde abajo». La limitación de las materias que pueden ser dirimidas por referéndum es muy amplia y casi cualquier tema contiene alguna arista que puede llevar a su desestimación. Por otra parte, la cantidad de firmas requeridas es casi imposible de recolectar para sujetos privados que carecen del apoyo de un fuerte movimiento social, lo cual se evidencia en aquellas solicitudes que no alcanzan las firmas necesarias en el plazo establecido. La experiencia de quienes lo han intentado es de un enorme desgaste.

En tercer lugar, los dos casos de iniciativas que alcanzaron las firmas, pero que fueron desestimados *ex post*, evidencian un serio problema de diseño institucional, que ha causado conflictos de competencias entre el TSE y la Sala Constitucional. Por último, el caso del TLC, en particular, dejó otra lección importante para la ciudadanía: cualquier iniciativa construida «desde abajo» puede ser cooptada por una iniciativa «desde arriba».

Una de las solicitudes de referéndum más recientes fue presentada por una persona que fungió como diputado durante la discusión legislativa y uno de los promotores del referéndum sobre el TLC por iniciativa ciudadana. Buscaba reformar la ley para disminuir la cantidad de firmas

requeridas a 2,5% del padrón y limitar el derecho del TSE a acumular distintas modalidades de convocatoria. Proponía, concretamente, definir que, una vez que se diera el permiso para recoger firmas, no podía suspenderse el proceso para dar cabida a una iniciativa «desde arriba». Esta iniciativa fue rechazada *ad portas* por el Tribunal por contener una reforma parcial a la Constitución (el monto de firmas requeridas) y porque el Tribunal no aceptó el argumento de no acumular iniciativas.

Por último, es importante señalar que muchas de las 45 iniciativas que han sido presentadas en estos años probablemente no hubieran alcanzado la participación necesaria para que sus resultados fueran vinculantes en caso de realizarse. Muchas se refieren a procesos locales o temas que probablemente no generan el interés ciudadano. La única excepción, probablemente, es la disputa por los derechos igualitarios para las poblaciones sexualmente diversas, que genera fuertes posiciones a favor y en contra. A pesar de que fue rechazado el referéndum sobre este tema, la elección presidencial de 2018 puso la cuestión en el centro de la disputa.

4. Definición de las reglas: el proceso de aprobación legislativa del referéndum

En Costa Rica, la incorporación del referéndum a la legislación nacional siguió un largo proceso legislativo de dieciséis años, de 1990 al 2006). El análisis del expediente del proyecto de reforma constitucional (expediente legislativo 10.905, diez tomos), contextualizado en la correlación de fuerzas y la dinámica política de cada momento, permite clarificar las motivaciones de quienes lo promovían y cómo quedaron o no plasmadas en las regulaciones vigentes.

A pesar de que el período cubre cuatro administraciones (Calderón Fournier, 1990-1994; Figueres Olsen, 1994-1998; Rodríguez Echeverría, 1998-2002; Pacheco de la Espriella, 2002-2006), los rasgos definitorios de la regulación del referéndum se definieron en dos de ellas, entre 1990 y 1994, y luego entre 1998 y 2002, en dos gobiernos del PUSC.

4.1. Primeros pasos (1990-1994)

El primer proyecto de referéndum fue presentado por Rodrigo Gutiérrez Sáenz, único diputado de la coalición de izquierda Pueblo Unido (PU), al inicio del período legislativo, en mayo de 1990. A pesar de ser el autor del proyecto, no fue incluido en la comisión especial que habría de estudiarlo, la cual terminó integrada por diputados de los dos partidos que controlaban el Congreso de forma casi absoluta: el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), que tenía 29 diputados, y el Partido Liberación Nacional (PLN), que tenía 25 diputados de un total de 57. Fueron electos Miguel Ángel Rodríguez Echeverría y Danilo Chaverri Soto, ambos del PUSC (el partido de gobierno), y Carlos Sequeira Lépiz, del PLN. Eran los tiempos de auge de la reforma neoliberal, y, desde el inicio de la discusión legislativa, el diputado Rodríguez Echeverría mostró entusiasmo por la promulgación del referéndum, pues lo consideró como un mecanismo que ayudaría a la ciudadanía a tomar directamente las difíciles decisiones que supondría la inserción del país en la globalización. El proyecto fue aprobado por la comisión en octubre de 1990.

En esta primera aprobación, el proyecto se definió en sus contornos básicos. Se eliminó la propuesta original de agregar un capítulo a la Constitución y se sustituyó por la reforma de cuatro artículos, mediante la agregación de párrafos, que incluían tanto el referéndum como las leyes por iniciativa popular. Se puede convocar por iniciativa ciudadana, con las firmas del 5% del padrón; por iniciativa legislativa, con una votación de mayoría calificada; y por la convocatoria del Poder Ejecutivo. En 1992, Rodríguez trató de llevarlo a discusión de plenario, sin éxito. Luego, en 1993, abandonó su curul para asumir la candidatura presidencial por su partido.

En el segundo semestre de 1993 y los primeros meses de 1994, al final de la administración de Calderón Fournier, Rodrigo Gutiérrez trató, en conjunto con los diputados Hugo Alfonso Muñoz (del PLN) y Roberto Tovar Faja (PUSC), de impulsar nuevamente su aprobación antes de que terminara su período constitucional como diputado.

A principios de 1994, el Poder Ejecutivo (PUSC) también convocó el proyecto a sesiones extraordinarias, en las que tiene la potestad de definir la agenda legislativa. En esta ocasión, se registró un viraje político, en tanto también se impulsaron dos cambios importantes con respecto al proyecto que estaba en discusión. En primer lugar, los diputados eliminaron el sesgo plebiscitario que tenía el proyecto desde su origen a través de la eliminación de la convocatoria por iniciativa presidencial. En segundo lugar, también se aprobaron dos mociones para fortalecer la iniciativa ciudadana. Una de ellas fue presentada por Gutiérrez, Muñoz y Pacheco Salazar (PUSC), y consistía en una reforma del artículo 195 que permitía la presentación de reformas constitucionales por iniciativa ciudadana (27 de julio de 1993). La otra fue presentada por Gutiérrez, Muñoz y Tovar Faja, para que cualquier proyecto o reforma parcial de la constitución que estuviera en el Congreso pudiese ser retomado para ser convocado a referéndum por iniciativa ciudadana.

Sin embargo, a pesar de la eliminación de la convocatoria presidencial y el fortalecimiento de la iniciativa ciudadana, la mayor parte de los diputados del PLN no tenían interés de aprobarlo y muchos lo veían como una amenaza. Poco antes de la votación, el 13 de abril de 1994, el diputado Vargas Peralta (PLN) condicionó su voto a elevar el número de firmas requerido para la convocatoria por iniciativa ciudadana al 10%. Nueve diputados liberacionistas se ausentaron el día de la votación, la cual requería de mayoría calificada, y los diputados del período 1990-1994 terminaron su gestión sin votarlo.

Durante la administración de José María Figueres Olsen (1994-1998), del PLN, y de forma consistente con el posicionamiento de la mayoría de los diputados de ese partido en el período anterior, el proyecto ni siquiera se discutió en la Asamblea Legislativa. Durante esos cuatro años, se mantuvo una nítida conformación bipartidista del Congreso, con 28 diputados del PLN y 25 del PUSC. Queda claro, entonces, que el gobierno y más en general, la mayoría del PLN no tenía interés de avanzar en el tema del referéndum.

4.2. Aumento del malestar y la beligerancia ciudadana

En la segunda mitad de la década de los noventa, empieza a gestarse un malestar ciudadano con los partidos dominantes, debido a las políticas de ajuste estructural y a los escándalos de corrupción que involucran a dichos partidos, a lo cual se agrega un acercamiento ideológico que va desdibujando cada vez más las diferencias entre ambos. En 1995, se produce una larga huelga del magisterio como protesta por la reducción de beneficios jubilatorios que, a diferencia de lo que había sido habitual en la historia del país, no contó con un proceso de negociación en el cual el gobierno cediera.

En las elecciones de 1998, en las que resultó electo Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, se dan las primeras señales de erosión del bipartidismo con un aumento notorio de la abstención electoral, que pasó de un promedio histórico del 18% en las tres décadas anteriores a un 30%. Se reducen las fracciones mayoritarias en la Asamblea Legislativa: el PUSC (el partido de gobierno) obtiene 27 diputados y el PLN, 23.

Consciente de la debilidad de su mandato y con el interés de avanzar en la reforma neoliberal, Rodríguez convoca a un proceso de concertación nacional para llegar a acuerdos sobre las orientaciones de políticas, especialmente, sobre las posibilidades de apertura a la competencia de algunos campos regidos por instituciones estatales, en particular, las telecomunicaciones.

El proceso de concertación convocado por Rodríguez, si bien logró concretar una gran cantidad de acuerdos, tuvo fallas de diseño en la toma de decisiones. Al principio del proceso, se había acordado llegar a acuerdos por consenso, pero, hacia el final, esta decisión se cambió por un proceso de votación, en un contexto en el que las personas participantes no representaban sus organizaciones y la participación numérica no se había definido como importante desde el inicio. Rodríguez envió a la Asamblea Legislativa tres proyectos de apertura de las telecomunicaciones, los cuales fueron votados en marzo de 2000, en primer debate, con un fuerte apoyo legislativo de los dos partidos mayoritarios.

Sin embargo, el acuerdo interpartidario se produjo en medio de las mayores movilizaciones sociales registradas en décadas en todo el país. Para calmar la protesta, el presidente Rodríguez retiró el proyecto de la Asamblea Legislativa y nombró una comisión especial legislativa con representación de la sociedad civil.

4.3. La aprobación de la reforma constitucional (1998-2002)

En este contexto político tan diferente al de inicios de la década de 1990, se da la discusión final y la aprobación de la reforma constitucional que permite el referéndum. La movilización ciudadana en torno a la defensa de la empresa estatal de telecomunicaciones puso a la defensiva al Gobierno y, en general, a los defensores de la reforma neoliberal. Por otra parte, en la confrontación política entre liberacionistas y socialcristianos se habían diluido las diferencias, en particular, la oposición entre estatistas y antiestatistas. Había mayor activación y politización ciudadana, además de que había aumentado la desconfianza en los políticos. Con respecto al referéndum, había cierta expectativa ciudadana de poder participar directamente en la toma de decisiones[5].

Rodríguez Echeverría mantiene vivo su interés por el referéndum y, desde que asumen los nuevos diputados, retoman dicho proyecto en mayo de 1998. En agosto de ese año, Rodríguez lo convoca a sesiones extraordinarias, acción que repite nuevamente a principios de 1999.

> Durante ese tiempo, se gestan los acuerdos para introducir nuevamente la iniciativa presidencial y limitar la iniciativa ciudadana en materia constitucional. El 13 de enero de 1999, los diputados aprueban una moción que permite dar marcha a la iniciativa, solo que, en esta ocasión, se le agrega que debe ser ratificada por mayoría simple de la Asamblea Legislativa. El 21 de enero, aprueban

[5] En un sondeo de opinión realizado durante las protestas contra la privatización de las telecomunicaciones, el 84% de las personas entrevistadas se mostró de acuerdo con que la decisión de privatizar o no las telecomunicaciones fuera tomada en una consulta popular, y el 89% dijo que participaría (Campos, 2004).

> una moción que, en la práctica, anula la convocatoria a referéndum por iniciativa popular para reformas parciales de la constitución: «Las reformas constitucionales podrán ser sometidas a referéndum, de conformidad con lo que se señala en el artículo 105 de esta constitución después de aprobadas en primera legislatura y antes de la segunda, si lo acuerdan dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

En el contexto de crispación política, inmediatamente posterior a las movilizaciones sociales contra la apertura de las telecomunicaciones, Rodríguez convoca esta última versión de la reforma constitucional para incluir al referéndum en su discurso presidencial anual del primero de mayo del 2000. El diputado Carlos Vargas Pagán, del PUSC, y cercano ideológicamente a Rodríguez, asumió protagonismo en la aprobación de la reforma. El proyecto que había estado en la Asamblea Legislativa desde 1990 se mandó a archivo e inmediatamente apareció un nuevo proyecto con una nueva numeración. Dicho proyecto mantenía todas las restricciones que se habían acumulado para limitar las posibilidades de convocatoria por iniciativa ciudadana. La convocatoria presidencial se mantiene con ratificación de la mayoría simple en el Congreso y la convocatoria legislativa con una mayoría de dos terceras partes.

Los consensos no son absolutos en este período, ya que todavía hay diputados que proponen elevar el número de firmas requeridas a 10% o más del padrón. Sin embargo, se gestan los acuerdos para votar el proyecto en primer debate, hacer la consulta de constitucionalidad y aprobar la reforma constitucional en segundo debate en años diferentes. La tercera votación se da a fines de mayo de 2002, semanas después de que asumen los nuevos diputados.

4.4. Discusión y aprobación de la ley del referéndum (2002-2006)

La ley de referéndum se discute a lo largo de la administración Pacheco (2002-2006), una asamblea legislativa con una conformación multipartidista, en la cual los partidos tradicionales han perdido el control

absoluto, con solo 19 diputados del partido de gobierno (PUSC), 17 del PLN y 21 diputados de otros partidos. Ya para ese momento, los diputados de los partidos tradicionales no mostraban la cohesión de otros momentos, y la mayoría de la fracción de gobierno no tenía cercanía con el presidente Pacheco, que tampoco fue un candidato orgánico de su partido. Por otra parte, el clima político había cambiado. Las movilizaciones sociales del 2000 produjeron ciudadanías más críticas y más activas, en un contexto en el que el principal tema de discusión pública pasó a ser el TLC con los Estados Unidos, tratado que se negocia a lo largo del 2003 y para el cual se visualiza tempranamente el referéndum como un mecanismo legitimado para tomar la decisión de si aprobarlo o no.

Llegan a la asamblea legislativa algunos diputados genuinamente interesados en mecanismos de democracia directa capaces de reconectar al Estado y la sociedad. Sin embargo, las limitaciones del referéndum ya están definidas en la reforma constitucional del período anterior, a lo que se agrega que la ley que las regule tiene que ser aprobada por mayoría de dos terceras partes del Congreso. Como consecuencia, la ley resultante no va más allá de repetir lo que ya está en la reforma constitucional.

5. Reflexiones a modo de conclusión

A pesar de que fue propuesta originalmente por el diputado izquierdista Rodrigo Gutiérrez (PU), la reforma constitucional que introdujo el referéndum se gestó en un período de auge de la reforma neoliberal con un Congreso conformado de forma estrictamente bipartidista (1990-1994) como una apuesta del PUSC, y en particular de Miguel Ángel Rodríguez, para avanzar en la reforma neoliberal que encontraba trabas legislativas en la fracción del PLN, históricamente de ideología estatista. La fracción del PLN logró detener su aprobación durante el gobierno de Calderón Fournier y también en los años siguientes, durante el mandato presidencial de Figueres Olsen (1994-1998), cuando el proceso de discusión

legislativa quedó detenido gracias a su control del Ejecutivo y la fracción legislativa más numerosa. Pareciera que la preocupación fundamental de los diputados liberacionistas durante esos años, aunque poco explícita, fue el posible uso plebiscitario del referéndum por iniciativa presidencial para avanzar en la reforma neoliberal. No obstante, sus intervenciones también expresan una profunda desconfianza de los mecanismos de democracia directa, la cual es compartida por no pocos diputados del PUSC.

La aprobación de esta reforma constitucional en 2002 ocurre en un contexto político muy diferente de aquel, en la cual se habían gestado originalmente. La movilización ciudadana contra la privatización de las telecomunicaciones activó la veta estatista de la cultura política costarricense, potenciada por la percepción de corrupción política, generada por la divulgación, en medio de las protestas, de listas con los nombres de importantes políticos que se beneficiaban de la venta de electricidad al Estado a precios mayores de los que este la producía. El desencuentro entre las ciudadanías favorables a la intervención del Estado y los diputados que, de forma casi unánime, habían votado a favor de la apertura de las telecomunicaciones desplaza el eje del conflicto político hacia la oposición entre políticos y ciudadanos. Este clima político hace que los diputados de los partidos tradicionales se sientan amenazados y aprueben una reforma que expresa su desconfianza con respecto al otorgamiento de mayores derechos de participación ciudadana, aunque en su discurso digan lo contrario. En la práctica, esto contribuyó a la promulgación de una legislación casi imposible de usar «desde abajo» por parte de la ciudadanía. La convocatoria presidencial quedó limitada por la aprobación legislativa, lo cual limita los riesgos plebiscitarios.

Los procesos de admisión (o no) de las solicitudes de referéndum, así como las enormes dificultades que han tenido aquellos grupos que han recogido firmas, muestran que las reglas se diseñaron para que fuera casi imposible convocar a referéndum y que los obstáculos son aún mayores para la convocatoria por iniciativa ciudadana. Además de

los temas vedados, la convocatoria ciudadana supone una enorme carga para grupos ciudadanos que no cuentan con los recursos materiales ni de tiempo para emprender la recolección de decenas de miles de firmas. La ausencia de previsiones de financiamiento hace casi imposible la convocatoria, pero, si finalmente esta se logra, los ciudadanos corren el riesgo de enfrentarse con adversarios que tienen muchos y mayores recursos que ellos.

Aunado a lo anterior, la ausencia de una definición clara del momento en que debe hacerse el control de constitucionalidad ha llevado a situaciones como la suspensión de referéndums, en los cuales los grupos interesados ya han recogido las firmas.

Para cerrar, vale la pena preguntarse respecto al referéndum sobre el TLC. Tras haber analizado los motivos por los cuales el TSE rechazó las 44 solicitudes de referéndum que se han presentado, queda claro que había motivos de sobra para no aceptarlo para el TLC. En primer lugar, porque un tratado es de una jerarquía equivalente o superior a una reforma parcial de la constitución, que ha sido el principal motivo para rechazar solicitudes. En segundo lugar, porque contenía medidas fiscales, tributarias y efectos sobre la administración del Estado que pudieron haber llevado a rechazarlo *ad portas,* tal como se hizo con tantos otros. Su realización parece haberse dado por otros motivos, ajenos al marco jurídico vigente, específicamente, por el bloqueo de las vías institucionales para quienes querían una aprobación rápida y debido al progresivo incremento de la polarización alrededor del proyecto. Dicho de otro modo, el referéndum sobre el TLC no se llevó a cabo dentro de la legalidad vigente, sino que constituyó una forma de enfrentar un conflicto sociopolítico, de forma relativamente independiente, como una solución *ad hoc*. Las soluciones *ad hoc* son legítimas y se han usado para resolver crisis sociales importantes. En este caso, pareciera que el esfuerzo por darle una salida al conflicto sobre el TLC a través de un acomodo de la legislación generó efectos adversos para los usos posteriores de la consulta popular.

Por otra parte, la forma en que fue utilizado por el TSE de optar por la convocatoria presidencial tras haber aprobado la recolección de firmas ha tenido un efecto disuasivo en muchos grupos ciudadanos anteriormente entusiastas defensores del referéndum. Saben que corren el riesgo de que su iniciativa sea sustituida por la de un poder del Estado, sea el Poder Ejecutivo o Legislativo, que tienen más poder y más recursos institucionales.

La promesa democrática del referéndum es la institucionalización de un mecanismo para dirimir conflictos sociopolíticos; sin embargo, han pasado casi tres décadas desde que se propuso por primera vez, en 1990, sin que haya logros visibles en ese sentido, más allá de haber dado una salida a la disputa sobre el TLC en el 2007. Por el contrario, parece que lo único que les ha quedado a quienes han apostado por la presentación de proyectos por iniciativa ciudadana es el cansancio y la desconfianza en instituciones que asumen el discurso de la participación con prácticas que apuntan en sentido opuesto. Entretanto, el debilitamiento de la democracia representativa es cada vez más profundo, los partidos más débiles, las elecciones más volátiles y el Estado menos capaz de dar respuestas a los conflictos sociales. En la cultura política de la ciudadanía costarricense, hay una fuerte orientación de enfrentar y resolver los conflictos por la vía institucional, construida a lo largo de su historia, pero también hay esperanza que generó el referéndum a principios del milenio. Sin embargo, esta parece haberse truncado desde su origen por una clase política que define las reglas y que desconfía de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Referencias

Campos, Raventós (2004). Combo del ICE en el momento culminante de las protestas. *Revista de Ciencias Sociales*, *106*.

González Mora, Rodolfo (2017). Ley de referéndum: reflexiones a diez años de su aprobación. *Revista de Derecho Electoral*, *23*.

Ecuador: la consulta popular, entre lo ciudadano y lo político

Juan Pablo Pozo Bahamonde
Universidad de Cuenca - Ecuador

1. Introducción

En Ecuador, el referéndum y la consulta popular del 4 de febrero de 2018 plantearon pugnas en múltiples dimensiones y, particularmente, entre lo ciudadano, lo político y lo constitucional. El conflicto entre lo ciudadano y lo político develó que en Ecuador aún prevalece la tendencia histórica a que el poder político active los mecanismos de democracia directa. Así, el presidente de la República tradicionalmente es quien ha convocado a referéndum constitucional y a consulta popular a nivel nacional. A esto se añade lo constitucional, ya que esta pugna evidenció la existencia de un entramado formalista de carácter legal, jurisprudencial e institucional confuso y contradictorio. Una de las consecuencias de esto es que se dificulta o dilata el ejercicio de estos instrumentos de democracia directa por parte de la ciudadanía.

Este escenario sombrío ha contribuido a generar desconfianza ciudadana respecto de las decisiones de los organismos de control constitucional como de las instituciones electorales, y sobre los pedidos ciudadanos de referéndum y consulta popular. De la misma manera, la falta de dictamen por parte de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) planteó antes, durante y después del referéndum y consulta

popular del 4 de febrero de 2018 un conflicto entre la supremacía de la opinión mayoritaria versus la prevalencia de la Constitución y el control constitucional sobre los instrumentos de democracia directa.

En el debate político, ciudadano y constitucional, se expusieron dos teorías contrapuestas. Una defendió la prevalencia de la voluntad soberana o democracia mayoritaria a ultranza. En ella, la opinión mayoritaria de la ciudadanía a través del voto debía prevalecer y prescindir de la Constitución y sus mecanismos de control. La otra corriente defendió la supremacía de la Constitución y de la democracia constitucional.

Para la primera tendencia, el ejercicio del voto y las elecciones en el referéndum y la consulta popular serían los mecanismos supremos (absolutos) de deliberación y decisión, aun cuando lesionen derechos o quiebren los procedimientos constitucionales. Según este criterio, la aplicación de la decisión de la ciudadanía en el referéndum y la consulta popular de 2018 no debía estar sujeta a la interpretación de la CCE.

En contraste, frente a esta posición, se estableció el criterio de que la Constitución y los procedimientos de control constitucional sobre la activación del referéndum y consulta popular constituyen un límite infranqueable a las presiones políticas y ciudadanas. Esto, sin lugar a dudas, evidencia una democracia constitucional regida por cauces legales. Así, los cauces constitucionales tienen como objetivo preservar la supremacía constitucional, la vigencia de los derechos de los ciudadanos, la existencia del sistema democrático y la seguridad jurídica. Por lo tanto, las normas constitucionales y su control son los límites o márgenes que encauzan la decisión mayoritaria a fin de que la misma no lesione sus propios derechos, libertades y garantías, y socave a la democracia en su conjunto.

Con base en este planteamiento general, el presente capítulo busca evidenciar el desarrollo de estas colisiones o choques conceptuales. El texto se organiza en los siguientes apartados temáticos:

a) El protagonismo histórico del presidente en la activación de los mecanismos de democracia directa.

b) La doctrina jurídica sobre la consulta popular en Ecuador.

c) Los nudos críticos en torno a los procesos de consulta popular, desde lo constitucional, normativo y jurisprudencial.

d) La falta de control constitucional en el referéndum y la consulta popular 2018 en Ecuador.

2. El protagonismo histórico del presidente

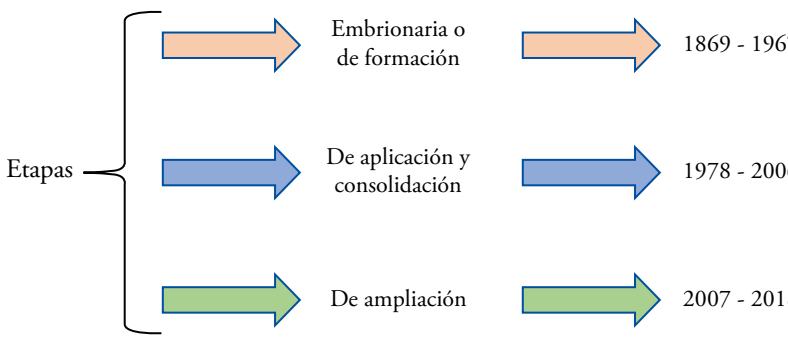
El marco constitucional y legal de Ecuador incorpora desde 1869 instrumentos de democracia directa como el referéndum constitucional y la consulta popular. Desde entonces, el presidente ha sido el principal protagonista en activar dichos instrumentos. De este modo, la facultad presidencial se presenta con fuerza desde la etapa embrionaria de la democracia directa ecuatoriana, que transcurre entre 1869 a 1967. Esto se evidencia en la organización del primer referéndum constitucional en 1869, que fue convocado y promovido por el entonces presidente Gabriel García Moreno con anuencia de la Asamblea Constituyente bajo su control. La finalidad de este referéndum fue que la ciudadanía apruebe la Constitución llamada «Carta Negra», que consagraba un Estado clerical en el Ecuador y restauraba el régimen constitucional quebrantado en dicho año. Posteriormente, entre 1870 y 1967, los instrumentos de democracia directa desaparecieron del régimen constitucional ecuatoriano.

La Constitución de 1967 reconoció el plebiscito como mecanismo de reforma constitucional, aprobación y reforma de leyes ordinarias, y para someter asuntos de interés público a la decisión de la ciudadanía. De igual manera, se estableció la facultad del presidente de la República y del Senado para convocar a plebiscito sobre los temas antes referidos. La ciudadanía no podía solicitar la organización del plebiscito, pero sí podía ser consultada sobre las iniciativas impulsadas por el poder político. Un requisito indispensable para la celebración de un plebiscito era el dictamen favorable de constitucionalidad que se debía emitir por el entonces Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC).

Entre 1978 y 2006, se generó un periodo de aplicación y consolidación de la consulta popular en sus variantes de referéndum constitucional y plebiscito. De este modo, la celebración del referéndum constitucional del 15 de enero de 1978 impulsó el retorno del país al régimen constitucional y la aprobación de una nueva Constitución, tras casi una década de gobiernos de facto (1970-1979).

Con el restablecimiento y consolidación de la democracia, entre los años 1978 y 2006, se consolidó a la consulta popular como un derecho político de los ciudadanos y una facultad del presidente de la República para someter a consideración de la ciudadanía proyectos de reforma constitucional y asuntos de interés público. De igual manera, el requisito indispensable para su convocatoria fue el dictamen constitucional favorable del Tribunal Constitucional (TC). De esta manera, el pronunciamiento popular es de cumplimiento obligatorio y vinculante para los poderes públicos. En la primera etapa embrionaria o de formación, la facultad para convocar a un plebiscito la tenía el presidente de la República de forma exclusiva; en la segunda etapa de aplicación o consolidación, esta facultad se extendió también al Senado; finalmente, en la etapa de ampliación, se considera al presidente, al Legislativo y a la ciudadanía.

Figura 1. Evolución histórica de consultas populares en Ecuador



Fuente: Constituciones de la República de Ecuador (1869-2008).

En cuanto a la aplicación de este instrumento de democracia directa, con las constituciones de 1978 y 1998, se realizaron seis consultas populares, promovidas y convocadas por el presidente de la República sobre diversos temas, por ejemplo, la participación de candidatos independientes en los comicios, el uso de los recursos públicos, la descentralización del Estado, la privatización de la seguridad social, la convocatoria a Asamblea Constituyente, la ratificación del cese de funciones del jefe de Estado, entre otros temas.

De esta manera, desde el retorno a la democracia, Ecuador ha sido uno de los países de la región que en más ocasiones ha activado las convocatorias a consulta popular a nivel nacional. Como sostiene Welp: «En Ecuador, desde la última transición a la democracia, las consultas populares se han activado con frecuencia. Después de Uruguay, Ecuador es el país de la región con mayor número de convocatorias» (2018, p. 2).

Ciertamente, en todos los procesos de consulta popular en Ecuador, ha predominado «[…] la convocatoria por el presidente, con o sin acuerdo del Congreso. Los resultados han estado condicionados por el apoyo al gobierno más que por el posicionamiento ante los temas sometidos a consulta» (Welp, 2018, p. 2). Esto sugiere que la consulta popular, con sus variantes de referéndum y plebiscito, es activada con la intención de fortalecer y legitimar a los diversos gobiernos como también su programa político, aunque no todas las consultas lo han conseguido. Como indica Pachano en cada una de las consultas, «[…] han influido las condiciones políticas del momento en que se desarrollaron […]». (2008, p. 154).

Finalmente, en el período 2007-2018, se genera una etapa de ampliación del referéndum y la consulta popular en los ámbitos nacionales y locales al amparo de las Constitución del año 2008. Así mismo, se amplió el derecho de participación política de los ciudadanos para que activen estos mecanismos a nivel nacional o local luego de que los proponentes hayan cumplido los requisitos y el procedimiento constitucional establecido para el efecto. Sin embargo, se mantendría y ampliaría la facultad presidencial para convocar a referéndum o con-

sulta popular para la reforma o enmienda constitucional, asuntos de interés público y convocatoria a Asamblea Constituyente.

El derecho de la ciudadanía para activar el referéndum o la consulta popular se rige por un procedimiento reglado a nivel constitucional, legal y jurisprudencial. En la práctica, la acreditación de dichos requisitos por la ciudadanía hace que su activación sea difícil, sobre todo, en el ámbito nacional.

En esta etapa, se realizan, a nivel nacional, tres referéndums nacionales y cuatro consultas populares (se especifica la regulación más abajo), mientras que, a nivel local, se efectuaron tres consultas populares para la solución de conflictos de límites entre las provincias ecuatorianas. Hay que destacar la activación de la consulta popular como mecanismo de solución de conflictos de límites internos en el Ecuador, debido a que, hasta el año 2016, existían, en el país, 768 conflictos de límites internos, de los cuales 22 tenían el carácter interprovinciales, 175 cantonales y 571 parroquiales.

La aplicación de la consulta popular como mecanismo de solución para conflictos de límites[1] tuvo su fundamento en la disposición transitoria décimosexta de la Constitución. De esta forma, la ley para la fijación de límites internos precisa que la consulta popular será utilizada cuando se agoten los mecanismos de negociación directa, arbitraje territorial, mediación y solución institucional del Consejo de Límites Internos (CONALI), y cuando los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Prefecturas, Alcaldías y Juntas Parroquiales) no llegaren a un acuerdo. Al igual que las consultas populares nacionales, las consultas populares locales para la fijación de límites son activadas

[1] Los procesos de consulta popular locales para la fijación de límites fueron las de las zonas de La Concordia (2012), La Manga del Cura (2015) y Las Golondrinas (2016). Estos conflictos tenían un promedio de cincuenta años de duración y fueron resueltos con el voto universal, secreto y directo de los habitantes de dichas zonas, los cuales definieron en las urnas, de forma democrática y pacífica, a qué provincia pertenece el territorio donde habitan.

por el presidente de la República y requieren el dictamen favorable de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) para su realización.

3. Doctrina jurídica en Ecuador sobre la consulta popular

La doctrina jurídica en Ecuador considera que el referéndum y la consulta popular son derechos constitucionales y mecanismos de democracia directa. A través de ellos, los ciudadanos con derecho al voto se pronuncian aprobando o negando temas constitucionales o de interés público de carácter nacional o local. Esto se evidencia en los artículos 61, 104, 441, 442 y 443 de la Constitución ecuatoriana vigente. Además el pronunciamiento de la ciudadanía es vinculante y de cumplimiento inmediato. Al respecto, González señala lo siguiente:

> La democracia directa es una forma de democracia complementaria de la democracia representativa y comunitaria, en la cual la ciudadanía a través de su voto se pronuncia sobre asuntos de interés público, tomando decisiones concretas de cumplimiento inmediato y obligatorio por parte de las funciones del Estado, por medio del uso de mecanismos constitucionales como la consulta popular, el referéndum, la iniciativa popular normativa y procesos de revocatoria de mandato. (González, 2018, pp. 56)

Para efectos explicativos, en el caso ecuatoriano, es necesario precisar que existen dos tipos de consulta: la primera es el referéndum, en la que existe una consulta directa a los ciudadanos sobre la aprobación (o no) de la Constitución, o de un conjunto de reformas constitucionales. Por otro lado, el plebiscito se constituye en una consulta directa a los ciudadanos sobre el apoyo o negativa de un asunto de interés público para un Estado. Al respecto, la jurisprudencia de la CCE se pronunció sobre la consulta popular en su dictamen 001-DCP-CC-2011, en el que considera a la misma como «[…] el género, en tanto que el plebiscito y el referéndum son sus especies» (DCCE, 001-DCP-CC-2011, del 15 de febrero de 2011).

En consecuencia, la legislación positiva ecuatoriana define al plebiscito como consulta popular, ya que es el mecanismo por el cual la ciudadanía se pronuncia sobre temas de interés público, excepto temas tributarios o que modifiquen la división política administrativa del Estado o temas atribuidos de forma exclusiva al presidente de la República. Por otro lado, el referéndum es el mecanismo por el cual la ciudadanía se pronuncia sobre la aprobación del texto constitucional, sus reformas o enmiendas. En ambos casos, el dictamen favorable de la CCE es el requisito indispensable para activar ambos mecanismos, como lo señalan claramente los artículos 104, 438 y 443 de la Constitución.

A continuación, de forma resumida, se presentan los aspectos materiales y procedimentales que configuran al referéndum y la consulta popular a partir de la Constitución y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia, como se indica en la siguiente tabla.

Tabla 1. Regulación constitucional y legal de la consulta popular y referéndum en Ecuador

Constitución de Ecuador 2008 y Código de la democracia		
	Consulta popular	**Referéndum constitucional**
Requisito de legitimidad democrática para la ciudadanía	Para consultas de carácter nacional, se requiere el respaldo del 5% de personas inscritas (firmas) en el registro electoral. Para consultas de carácter local, se requiere el respaldo del 10% de personas inscritas (firmas) en el registro electoral. Para la convocatoria a Asamblea Constituyente, se requiere el respaldo del 12% de personas inscritas (firmas) en el registro electoral.	La convocatoria a referéndum para enmienda constitucional propuesto por la ciudadanía requiere del 08% de las personas inscritas en el registro electoral. Para la convocatoria a referéndum para reforma parcial de la Constitución, propuesto por la ciudadanía, se requiere del 1% de las personas inscritas en el registro electoral.

Constitución de Ecuador 2008 y Código de la democracia		
	Consulta popular	**Referéndum constitucional**
Dictamen de constitucionalidad	Para la toda consulta popular nacional o local, se requiere de las preguntas propuestas en dictamen previo de la Corte Constitucional.	La Corte Constitucional con dictamen previo calificará cuál de los procedimientos de reforma constitucional corresponde al pedido ciudadano y si la materia propuesta es susceptible de referéndum constitucional.
Proponentes	Presidente de la República sobre cualquier asunto. Ciudadanía sobre cualquier asunto. Gobiernos autónomos descentralizados únicamente sobre temas de sus localidades. Asamblea Nacional únicamente para la convocatoria a Asamblea Constituyente o para la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas.	Presidente de la República. Ciudadanía. Asamblea Nacional.
		Aprobación o denuncia de tratados internacionales establecidos en el art. 419 de la Constitución. Referéndum para reforma parcial de la Constitución es modificar los elementos constitutivos o la estructura del Estado sin que esto devenga en restricción de los derechos y garantías constitucionales o que modifiquen el procedimiento de la Constitución.

Fuente: Constitución de Ecuador (2008) y Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia (2009).

4. Nudos críticos en la aplicación de la normativa

La activación de consultas populares enfrenta al menos cuatro nudos críticos:

- El control previo de constitucionalidad, que resulta confuso y heterogéneo para la consulta popular y referéndum-dictamen 001-13-DCP-CC.
- Confusión sobre la materia y el procedimiento que se debe seguir por los proponentes ciudadanos para presentar sus propuestas de consulta popular o referéndum.
- La dilación de la Corte Constitucional en la emisión del dictamen previo de constitucionalidad.
- El frecuente activismo del presidente de la República (y no de la ciudadanía) en la realización de consultas populares o referéndums.

Respecto del control previo de constitucionalidad, la CCE, por medio de la jurisprudencia contenida en el dictamen 001-13-DCP-CC del 25 de setiembre de 2013, complejizó y dividió la aplicación de estos mecanismos de democracia directa. Por un lado, cuando el proponente es el presidente de la República, la propuesta de consulta popular es presentada directamente a la Corte Constitucional para que emita su dictamen, con carácter previo y vinculante. De ser favorable, el presidente podrá emitir el decreto ejecutivo y solicitar al Consejo Nacional Electoral (CNE) la convocatoria a consulta popular y la realización de los comicios.

En cambio, si la iniciativa proviene de la ciudadanía, la regla jurisprudencial *erga omnes* establece que el dictamen de constitucionalidad de la CCE precede a la convocatoria de la misma, pero es posterior a la recolección de firmas. En otras palabras, el control de constitucionalidad de las preguntas será realizado por parte de la CCE únicamente cuando el proponente ciudadano posea el requisito de legitimidad democrática; es decir, debe contar con el respaldo del 5% o el 10%

de personas inscritas en el registro electoral para consultas de ámbito nacional o local respectivamente. Asimismo, la CCE, recién en ese momento, se pronunciará al respecto de la constitucionalidad del contenido de las preguntas planteadas. Solo con el respaldo de todas las firmas requeridas, la CCE revisará si la propuesta de consulta se refiere a temas tributarios, modificación de la división político administrativa del país o plantea reformas constitucionales. Ante esta hipotética situación, la Corte debería negar el pedido de consulta de la ciudadanía pese a tener el requisito de legitimidad democrática, debido a que la Constitución excluye estos temas de la consulta directa.

En contraste, para activar el referéndum constitucional, la Corte Constitucional se aparta del dictamen citado y aplica el artículo 443 de la Constitución y el artículo 100 de la Ley Orgánica Jurisdiccionales y Control de Constitucionalidad (LOGJCC). Con base en estos, la Corte determina si el proyecto de modificaciones constitucionales es susceptible de ser tramitado por enmienda o reforma parcial de la Constitución. Además, analiza si las reformas constitucionales afectan las cláusulas pétreas constitucionales establecidas en los artículos 441 y 442 de la Norma Suprema, referentes a la estructura fundamental, elementos constitutivos, el carácter del Estado, derechos, garantías constitucionales y el procedimiento de reforma constitucional.

También establece el momento en que la Corte debe emitir su dictamen: antes de expedir el decreto que convoca a referéndum cuando el proponente es el presidente y antes de dar inicio a la recolección de firmas si el proponente es la ciudadanía. De igual manera, la CCE, al establecer si el referéndum es por enmienda o reforma parcial, también indica al proponente ciudadano si requiere del 8% o el 1% de respaldos ciudadanos (de acuerdo a los artículos 441 y 442 de la Constitución).

La regla jurisprudencial del dictamen 001-13-DCP-CC genera confusión y falta de certeza tanto a los organismos electorales como a la ciudadanía sobre cuáles son los temas susceptibles de reforma o enmienda constitucional y consulta popular, la naturaleza de su pedido y el número

de respaldos que necesita recoger para su iniciativa, todo esto debido a la ausencia de dictamen constitucional previo a la recolección de respaldos ciudadanos, conocido como «el requisito de legitimidad democrática».

La falta de dictamen constitucional genera que el proponente ciudadano no tenga la certeza si su propuesta es materia de reforma constitucional (referéndum) o de un tema de interés público (consulta popular). Adicional a ello, desconoce cuántas firmas debe apoyar su pedido: ¿5%, 10%, 1% 8% o 12% del registro electoral?

Asimismo, esta regla evidencia el desbalance entre lo ciudadano y lo político, debido a que la seguridad constitucional y la certeza que genera el dictamen previo solamente las tiene el presidente de la República. En contraste, el proponente ciudadano no tiene la certeza sobre la naturaleza, vía y cantidad de respaldos necesarios para lograr la legitimidad democrática. Además, se expone a que su pedido sea negado pese a lograr este requisito, debido a que su cuestionario podría referirse a temas vetados para ser materia de consulta popular, como son los aspectos tributarios; modificación de la división política administrativa del país; alteración de la estructura, carácter y elementos constitutivos del Estado; restricciones a los derechos y garantías constitucionales; y modificación del procedimiento de reforma a la Constitución, como lo establecen los artículos 104, 441 y 442 de la norma constitucional.

El dictamen también genera que el Consejo Nacional Electoral (CNE) se atribuya competencias de interpretación y control constitucional para las que no está facultado, debido a que el organismo electoral debe determinar si entrega o no formularios para recolección de respaldos para la consulta popular, o si debe negar el pedido en razón de que se trata de un tema de referéndum constitucional que requiere el dictamen constitucional previo. Hay que agregar que esto podría generar —como efectivamente ha ocurrido en Ecuador— un «ping-pong institucional» entre la CCE y el CNE, las cuales mutuamente se devuelven los pedidos ciudadanos de consulta o referéndum por considerarse no competentes para resolverlos.

En la práctica, se genera una tramitología extensa, innecesaria y costosa tanto para el proponente ciudadano como para el CNE, debido a que implica un extenso trabajo de recolección de firmas por parte del ciudadano proponente y la revisión de firmas por parte del organismo electoral. Además, genera falta de seguridad jurídica y confianza de la ciudadanía hacia el trabajo constitucional y electoral de los organismos rectores. La siguiente tabla detalla los procesos registrados que han enfrentado este dilema.

Tabla 2. Pedidos de consulta negados por el CNE por distintas razones[2]

Pedidos de consulta popular negados por el CNE en razón de la materia o el procedimiento			
Proponente	**Tema propuesto**	**Procedimiento solicitado por el proponente**	**Procedimiento acorde a la materia**
Partido Sociedad Patriótica 2014	Enmienda constitucional para prohibir la reelección presidencial.	Consulta popular	Referéndum para enmienda constitucional. Dictamen previo de la CCE antes de la recolección de respaldos.
Colectivo Compromiso Ecuador 2014	Prohibición de la reelección presidencial indefinida.	Consulta popular	Referéndum para enmienda constitucional. Dictamen previo de la CCE antes de la recolección de respaldos.
Colectivo Compromiso Ecuador 2014	Revocatoria de mandato del presidente de la República.	Consulta popular	Revocatoria de mandato.
Movimiento Democracia Sí 2014	Enmiendas a la Constitución.	Consulta popular	Referéndum para enmienda constitucional. Dictamen previo de la CCE antes de la recolección de respaldos.

[2] Confusión sobre la materia y procedimiento por parte de los proponentes ciudadanos para presentar sus propuestas de consulta popular o referéndum.

Pedidos de consulta popular negados por el CNE en razón de la materia o el procedimiento			
Proponente	**Tema propuesto**	**Procedimiento solicitado por el proponente**	**Procedimiento acorde a la materia**
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik 2015	Prohibición de la reelección presidencial indefinida.	Consulta popular	Referéndum para enmienda constitucional. Dictamen previo de la CCE antes de la recolección de respaldos.
Unidad Popular 2016	Derogatoria de enmiendas constitucionales.	Consulta popular	Referéndum para enmienda constitucional. Dictamen previo de la CCE antes de la recolección de respaldos.
Unidad Popular 2017	Eliminación del Consejo de Participación ciudadana y control constitucional.	Consulta popular	Convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente.
Yasunidos 2014	Prohibición de la explotación petrolera en el Parque Yasuní.	Consulta popular	Consulta popular. Proponentes no alcanzaron el 5% de respaldos del registro electoral nacional.

Fuente: Consejo Nacional Electoral del Ecuador (CNE).

El cuadro muestra, por un lado, que, de los ocho pedidos de consulta popular planteados entre los años 2014 y 2017, solo uno fue iniciado por la ciudadanía (Colectivo Yasunidos), mientras que los restantes siete fueron impulsados por organizaciones políticas. El otro aspecto destacable es la creencia de que la consulta popular es el mecanismo general para tratar cualquier tema, tanto de interés público como de reforma constitucional, sin considerar que existe otra vía específica para encauzar este último aspecto. Por añadidura, el dictamen 001-13-DCP-CC agrega más confusión sobre la certeza y claridad sobre qué mecanismo de democracia directa corresponde a la naturaleza del pedido.

El panorama se agrava con el tercer nudo crítico referente a la demora injustificada de la CCE para la emisión de su dictamen previo de constitucionalidad en los pedidos de consulta popular que han cumplido el requisito de legitimidad democrática, o los pedidos de enmienda o reforma constitucional a través de referéndum. Esta situación ha tenido su origen en la aplicación del inciso final del artículo 9 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, por el cual el Tribunal puede suspender o reanudar el cómputo de plazos y término por medio de providencia contraviniendo la jerarquía normativa del artículo 105 de la LOGJCC que establece un término improrrogable de 20 días para la emisión del dictamen previo de constitucionalidad.

Esto deriva en situaciones en los que la CCE tardó incluso más de seis años en emitir su dictamen previo de constitucionalidad, mientras que en otros nunca llegó a pronunciarse sobre la constitucionalidad del referéndum o consulta popular solicitados. En la siguiente tabla, se presentan algunos ejemplos de lo expresado.

Tabla 3. Demora y silencio de la Corte Constitucional para la emisión del dictamen previo de constitucionalidad

Pedidos de consulta popular en los cuales la Corte Constitucional ha demorado o nunca ha emitido su dictamen previo de constitucionalidad					
Proponente	**Mecanismo propuesto**	**Materia de la propuesta**	**Año de la presentación de la propuesta**	**Año de la emisión de dictamen por la CC**	**Tiempo transcurrido**
Ciudadanos	Consulta Popular	Regulación sobre el uso, tiempo de duración, frecuencia y transmisión de cadenas presidenciales.	20 de enero de 2010	1 de octubre de 2013	3 años, 8 meses

Pedidos de consulta popular en los cuales la Corte Constitucional ha demorado o nunca ha emitido su dictamen previo de constitucionalidad					
Proponente	**Mecanismo propuesto**	**Materia de la propuesta**	**Año de la presentación de la propuesta**	**Año de la emisión de dictamen por la CC**	**Tiempo transcurrido**
Juntas de agua potable de Azuay	Consulta popular	Evitar la explotación minera en el área de Quimsacocha (provincia del Azuay).	28 de marzo de 2012	El CNE verificó y aprobó con fecha 27 de agosto de 2015 el requisito de legitimidad. Hasta la fecha, la CC no se pronuncia.	6 años, 11 meses a la fecha, febrero de 2019.
Presidente de la República	Referéndum y consulta popular	5 preguntas de referéndum y 2 de consulta popular	2 de octubre de 2018	Hasta la fecha, la CC no se pronuncia.	1 año, 6 meses a la fecha, febrero de 2019.

Fuente: Corte Constitucional del Ecuador (CCE).

Con la demora o silencio de la CCE para la emisión del dictamen previo de constitucionalidad, se generan, en la práctica, trabas a la iniciativa ciudadana de consulta popular o referéndum, y se establecen obstáculos antidemocráticos. Esta situación de omisión por parte de la CCE deriva en la recurrencia del dictamen ficto contemplado en el inciso final del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), es decir, la favorabilidad tácita sobre la constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular o referéndum, los considerandos y el cuestionario del proyecto presentado ante la Corte y sobre la cual no se ha pronunciado en un término de 20 días improrrogables contados a partir desde la recepción

la propuesta. Independientemente de quién sea el proponente de la Consulta Popular, podría recurrirse a esta figura de dictamen ficto, sin que sea lo adecuado, porque la derivación lógica es la realización de procesos electorales sin control constitucional previo, lo cual quebranta el sistema democrático y erosiona el rol garantista de la CCE.

Es necesario destacar que, bajo la figura del dictamen ficto, hasta el momento, se ha realizado un referéndum constitucional y dos consultas populares, sin dictamen constitucional previo: el referéndum y consulta popular del 4 de febrero de 2018 a nivel nacional, y la consulta de pertenencia y definición de límites de La Concordia, el 5 de febrero del 2012, a nivel local.

Finalmente, el último nudo crítico proviene del activismo del poder político en la presentación de pedidos de consulta popular y referéndum. Así, en cerca de cuarenta años de democracia, debido a las dificultades normativas, institucionales y jurisprudenciales, se han realizado once consultas populares o referéndums de carácter nacional propuestos por el presidente de la República, es decir, con una incidencia directa del poder político. Igualmente, los tres procesos de consulta popular para determinación de límites internos fueron propuestos por el jefe de Estado, y no existen, hasta el momento, procesos de consulta popular o referéndum mediante iniciativa ciudadana que se hayan efectuado.

5. El Referéndum y consulta popular de 2018

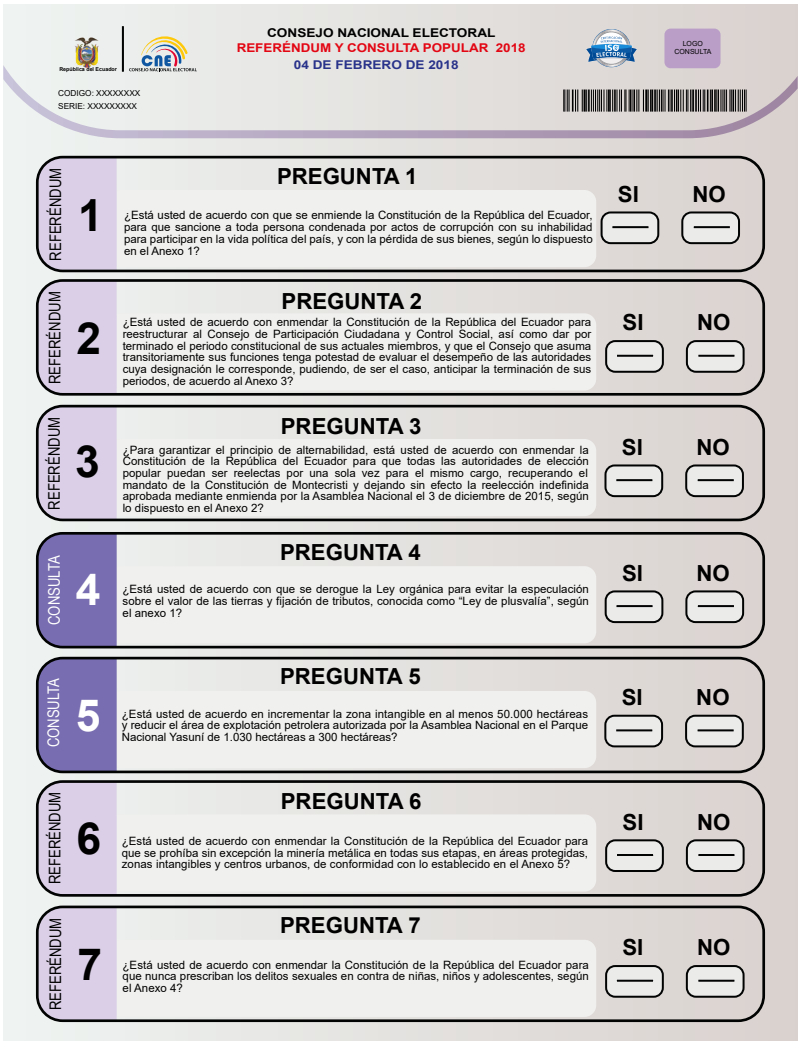
La consulta popular ocurrida en 2018 no escapó a la tendencia de activaciones presidenciales. Así, la convocatoria a referéndum y consulta popular, realizada por el presidente Lenin Moreno Garcés a finales de 2017, mantuvo el histórico protagonismo presidencial y trazó objetivos vinculados a su proyecto político relacionados a la reinstitucionalización del país dentro de un contexto de clara fractura con política con su antecesor Rafael Correa Delgado.

El conflicto constitucional, en este caso, deriva de que se aceptó la fundamentación del Poder Ejecutivo y se acogió el dictamen ficto o aceptación tácita de constitucionalidad de las preguntas de referéndum y consulta popular presentadas por el presidente Lenin Moreno ante la CCE el día 2 de octubre de 2017, pese a que no fueron analizadas por dicho tribunal en un término legal de veinte días. Debido a esta omisión o silencio, el primer mandatario ecuatoriano que invoca el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC solicitó la convocatoria a referéndum y consulta popular el 29 de diciembre de 2017, por medio de los decretos ejecutivos 229 y 230. El CNE, basándose en dichos decretos, convocó a elecciones por medio de la resolución PLE-CNE-3-1-12-2017 del 1 de diciembre de 2017.

Ahora bien, de las siete preguntas planteadas, cinco fueron de referéndum que abarcan temas como la prohibición de la reelección indefinida para quienes ocupen cargos públicos, la elección popular de los miembros del Consejo de Participación ciudadana, la inhabilitación política de las personas sentenciadas por cargos de corrupción, la imprescriptibilidad de los delitos sexuales contra menores, la prohibición de la minería metálica en zonas urbanas y áreas protegidas, y la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana. Por otro lado, las dos preguntas de consulta popular se refirieron a la derogación de la ley de plusvalía, y la ampliación de la zona intangible del parque nacional Yasuní para evitar la actividad petrolera.

La corriente que apoyó este proceso consideró la prevalencia del criterio mayoritario expresado por medio del voto como un mecanismo de deliberación y decisión preferente, aun cuando este lesione los derechos constitucionales o quiebre los procedimientos constitucionales. Sobre la base de este criterio, ni la Constitución ni los órganos de control constitucional pueden constituirse en un cauce o límite a la voluntad mayoritaria de la ciudadanía expresa en el referéndum y consulta popular.

Figura 2. Papeleta del referéndum y consulta popular Ecuador 2018



Fuente: Consejo Nacional Electoral del Ecuador (CNE).

En constraste, los sectores opuestos al referéndum y la consulta popular defendieron la prevalencia del constitucionalismo sobre el criterio mayoritario. Sus fundamentos fueron que la Constitución y los procedimientos de control constitucional sobre la activación del referéndum y consulta popular constituyen un límite infranqueable a las presiones de grupos mayoritarios. Como indica Gargarella, «[…] ideas tales como la Constitución o los derechos humanos nos llevan a pensar, justamente, en límites infranqueables, capaces de resistir la presión de cualquier grupo, y aun especialmente, las presiones de un grupo mayoritario» (2009, p. 23).

Por lo tanto, la exigencia del dictamen previo previsto en el artículo 104 de la Constitución tiene como objetivo preservar la supremacía constitucional, la vigencia de los derechos de los ciudadanos, la existencia del sistema democrático y la seguridad jurídica. Así, las normas constitucionales y su control constituyen los límites o márgenes que encauzan la decisión mayoritaria a fin de que la misma no lesione sus propios derechos, libertades y garantías, y socave a la democracia en su conjunto.

Esta tensión está claramente señalada en el informe final de la Misión de Expertos Electorales de la OEA, que señala:

> La Misión considera que independientemente de la posible existencia de una afirmativa ficta, para futuras ocasiones, la Corte Constitucional debe pronunciarse de manera expresa sobre la constitucionalidad de las preguntas. La existencia de lineamientos y criterios para la formulación de considerandos y cuestionarios son herramientas que buscan garantizar la correcta elaboración de las preguntas, así como la viabilidad de implementación de los resultados. En ese contexto, y con el espíritu de garantizar certeza y un voto informado, la Misión recomienda que siempre se realice un análisis técnico y constitucional de las preguntas objeto de la consulta previo a su convocatoria (2019, p. 15).

Considero que este hecho afectó la legitimidad tanto de la convocatoria como del proceso de referéndum y consulta popular del 4 de febrero de 2018, debido a la ausencia del control constitucional. Esto abrió la posibilidad de que futuras propuestas de referéndum o consulta popular culminen en un proceso electoral sin contar con el dictamen previo de la CCE. Un ejemplo es la consulta popular sobre la explotación minera en la zona de Quimsacocha, Cantón Girón, Provincia del Azuay, el 24 de marzo de 2019, proceso que se realizará nuevamente considerando un presunto «dictamen ficto», debido a que la CCE no ha emitido su dictamen en siete años. Es lamentable que la inacción de la CCE hoy prive la posibilidad de que esta iniciativa ciudadana histórica, que reunió el número de firmas que exige la Constitución y que fue aprobada por el CNE en sesión del 27 de agosto del 2015, no tenga el dictamen de control constitucional previo, como exige la Constitución.

Con respecto a la legitimidad del proceso electoral del 4 de febrero de 2018, es necesario tener como referencia a la tríada de la transparencia, que, de acuerdo con De Icaza, es aquella «[...] integrada por la observación electoral, la representación de partidos políticos, así como la libertad de prensa y expresión» (2018, p. 25).

En este escenario, es importante establecer como criterio equilibrado para otorgar legitimidad a los próximos procesos de democracia directa, que ni la mayoría puede romper el derecho, ni las autoridades pueden limitar indebidamente el ejercicio del referéndum o la consulta popular. Por lo tanto, hay que decantarse por la idea de que la vigencia del gobierno de las mayorías o la soberanía popular depende de la primacía de la Constitución y sus procedimientos, los cuales no son márgenes o «ataduras de manos» a una sociedad determinada, sino instrumentos para potenciar la libertad de una comunidad. Así lo refiere Gargarella:

> […] una sociedad también puede expandir sus capacidades autoimponiéndose determinados límites. Este sería el rol de la Constitución: el poner límites «capacitadores» sobre las facultades de autogobierno de la sociedad. Reconociendo los riesgos de caer en tentaciones

> inadmisibles (oprimir a grupos minoritarios, censurar a la oposición), una comunidad actuaría tan racionalmente como lo hiciera Ulises si decidiera fijar, de una vez, ciertos límites irrenunciables, capaces de potenciarla su propia libertad futura (2009, p. 23).

La CCE debe cumplir su rol de guardián del orden constitucional emitiendo de forma oportuna sus dictámenes de constitucionalidad respecto a los pedidos de referéndum y consulta popular, de manera que no se produzcan nuevamente procesos de democracia directa fundamentados en el dictamen ficto contemplado en el artículo 105 de la LOGJCC. La nueva CCE posesionada en febrero de 2019 dio un primer paso al eliminar el artículo 09 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, por el cual este tribunal podía suspender o reanudar el cómputo de plazos y termino por medio de providencia. Así se ciñó al término de veinte días para la emisión del dictamen contemplado en la LOGJCC.

Por otro lado, la misma CCE debe alejarse con fundamentos del dictamen 001-13-DCP-CC, de manera que el criterio previo de constitucionalidad sea dictado antes de la recolección de respaldo por parte del proponente ciudadano; esto ofrecería certeza, seguridad jurídica y confianza tanto a los ciudadanos como a los organismos electorales sobre la naturaleza del pedido, el número de respaldos requeridos, y el procedimiento claro y expedito sobre cada mecanismo de democracia directa. De igual manera, esto contribuiría a que los actores políticos y sociales ecuatorianos comprendan la materia y naturaleza de sus pedidos, como también asuman que el rol de control de la CCE preserva la democracia y los derechos constitucionales.

Finalmente, es fundamental trabajar en la profundización de la cultura democrática y cívica de la ciudadanía, para que se empodere de sus derechos de participación, y decida de manera consciente y objetiva. Es sustancial que, en todo proceso de ejercicio de los mecanismos de democracia directa, paralelamente existan acciones de formación cívica y empoderamiento ciudadano, lo cual no es un aspecto nuevo como lo

indica Ibáñez-Martín (1988), pues sus orígenes datan del siglo XVIII. Esto lo argumenta de la siguiente manera:

> Su importancia aumenta en la medida en que el hombre vive en un sistema político democrático, precisamente porque en él no se trata de amaestrar a súbditos en el silencio y la manipulación, sino de educar a verdaderos ciudadanos, capaces de ejercer una ciudadanía competente y responsable. Además, cada vez tiene mayor fuerza la idea de que una sociedad realmente democrática no se caracteriza solo por el valor político que se concede a la voluntad del ciudadano, sino también por el juego que se reconoce a la iniciativa social de la persona, ajena a cualquier condicionamiento político. (Ibáñez-Martín, 1988).

6. Organizando la casa, otorgando seguridad jurídica a la democracia directa: Dictamen No. 1- 19 – CP/19 de la CCE

La CCE, con fecha 16 de abril de 2019, emitió el dictamen 1-19-CP/19 dentro del caso 1-19-CP que modificó el precedente constitucional y la regla jurisprudencial del dictamen 001-13-DCP-CC de 25 de setiembre de 2013. De esta forma, la CCE estableció las siguientes reglas jurisprudenciales *erga omnes* a las:

> 1.1. Ante un pedido de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, la Corte Constitucional procederá a realizar el control constitucional de los considerandos introductorios y las preguntas de la misma, sin requerir el respaldo de la recolección de firmas.
>
> 1.2. En caso de que las preguntas estén enmarcadas en el texto constitucional, la Corte notificará su Dictamen al Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá facilitar los formularios para la recolección de firmas y constatar el requisito de respaldo electoral, a fin de que continúe el trámite de acuerdo con la Constitución y la Ley […].

De esta forma, la CCE se alejó de su precedente inicial basada en el numeral 2 del artículo 3 de la LOGJCC, el mismo que dispone «[…] que podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia».

En razón de lo expuesto, la CCE coincidió con los nudos críticos expuestos en el presente texto, al señalar en sus fundamentos que el dictamen constitucional del año 2013 provocó efectos lesivos al derecho de participación política de la ciudadanía al obstaculizar de forma injustificada y gravosa el proceso de consulta popular, y desincentivar a los ciudadanos de activar este mecanismo de democracia directa.

En el primer aspecto, la CCE señaló que la recolección de firmas o legitimación democrática sin contar con el dictamen constitucional previo constituyó un requisito no contemplado en la Constitución, ni en la ley. Además, fue un elemento regresivo que disminuyó, menoscabó y anuló injustificadamente el derecho a la participación política de los ciudadanos. Por lo tanto, la CCE indicó, en su dictamen de 2019, que la recolección de firmas sin contar con el dictamen de constitucionalidad impuso:

> [...] a los ciudadanos [que] desarrollen un complejo proceso de socialización de una propuesta de consulta y así obtengan el respaldo requerido, sin todavía tener certeza si su planteamiento se encuentra conforme con el texto constitucional, generándose expectativas en quienes promovieron y también en quienes respaldaron las preguntas. Es decir, podría ocurrir que luego de este proceso se determine que su cuestionamiento no se adecúa al marco constitucional, con lo cual, el proceso de recolección de firmas habría sido un esfuerzo innecesario.

Por otro lado, el desincentivar a los ciudadanos de activar este mecanismo de democracia directa se evidenció en que los ciudadanos se abstuvieron de promover consultas populares debido a los requisitos

gravosos de recoger firmas sin contar con la certeza de la constitucionalidad de su petición, el porcentaje de firmas necesarias para acreditar la legitimación democrática como del procedimiento constitucional para procesar dicho pedido. En este sentido, la CCE claramente señala en su nuevo dictamen lo siguiente:

> […] En esta perspectiva, si se exige la acreditación del porcentaje de respaldo ciudadano previo al control de constitucionalidad, se está imponiendo un obstáculo para el ejercicio de este derecho, pues se obliga a que los proponentes agoten un proceso de recolección de firmas respecto de una pregunta cuya constitucionalidad ni siquiera se ha establecido por parte de la Corte Constitucional.

Con base en estas consideraciones, la CCE estableció en su dictamen que el control previo de constitucionalidad sea anterior a la recolección de firmas, sin necesidad de acreditar el requisito de legitimidad democrática, lo cual genera certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos, respecto a la naturaleza de su pedido, el porcentaje de firmas requeridas y la constitucionalidad de su cuestionario. Por lo tanto, el derecho a la participación política de la ciudadanía no se encuentra reglado por requisitos gravosos que impiden su activación y materialización. Es importante indicar que este dictamen se complementa con la reforma al artículo 09 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la CCE que estableció el término improrrogable y obligatorio de veinte días para la emisión del dictamen constitucional.

Finamente, el CNE, al existir certeza y transparencia sobre estos aspectos, entrega a los proponentes los formularios respectivos como la verificación de los respaldos necesarios para activar el proceso de consulta popular. Así mismo, se abstiene de realizar interpretación constitucional como evita el denominado «ping pong institucional» de los pedidos de consulta con la CCE.

7. Conclusiones

El referéndum constitucional y consulta popular de Ecuador de 2018 representó una continuidad en cuanto al activismo presidencial respecto a la activación de la consulta popular y el referéndum por sobre la iniciativa ciudadana. Desde 1978, los once procesos de consulta popular y referéndum realizados a nivel nacional han sido propuestos e impulsados por el presidente de la República. En contraste, no existieron procesos de iniciativa ciudadana que hayan sido validados, pese a haberse producido intentos. Esta tensión entre ciudadanía y el poder político se exacerba con los nudos críticos originados por el dictamen 001-13-DCP-CC, que genera confusión y falta de certeza tanto a los organismos electorales como a la ciudadanía sobre como activar estos mecanismos de democracia directa.

El referéndum constitucional y consulta popular de 2018 mostró su mayor conflicto a causa de la omisión de la CCE en emitir en el término legal su dictamen previo y dejar que se configure el dictamen ficto de constitucionalidad. Esta controversia constitucional sigue generando un intenso debate sobre si el criterio mayoritario expresado por medio del voto debe y puede transgredir los cauces constitucionales, lesionar derechos y a las instituciones de control constitucional. Alejándome de toda valoración política y respetando las diferentes posturas, en este punto, considero que la vigencia del gobierno de las mayorías o la soberanía popular depende de la primacía de la Constitución y de sus procedimientos, los cuales son instrumentos para potenciar la libertad de una comunidad.

Desde el punto de vista de profundización de los valores democráticos de la ciudadanía como mandante, fiscalizador y soberano, los resultados del proceso electoral debieron cumplir todos los requisitos constitucionales y así consolidar por la vía democrática el destino político y el proceso de reinstitucionalización del país a través del uso de un mecanismo de democracia directa. Para esto, era obligatorio contar

con el dictamen de control constitucional previo, conforme al artículo 104 de la Constitución.

En este caso, es importante señalar que no se pueden poner a todas las preguntas de la consulta popular en el mismo segmento de análisis; por ello, no es comparable con la pregunta de pertenencia territorial del Cantón La Concordia, plebiscito efectuado en el año 2012, en el que también se argumentó la falta de pronunciamiento de la CCE en el término de veinte días y se dio paso al dictamen ficto. Esta diferenciación la hago en virtud de que, en la consulta popular del 4 de febrero de 2018, existieron, según su naturaleza y conforme a la división que realiza la propia CCE en sus dictámenes previos y vinculantes, dos preguntas en la que únicamente se consultaron asuntos considerados de interés público (preguntas de plebiscito) que no reformaban o enmendaban la constitución, pero existieron cinco preguntas que reformaron la Constitución (preguntas de referéndum). Esta fue la primera vez en la historia del país desde que se estableció este requisito del dictamen favorable de constitucionalidad o lo que hoy se conoce como dictamen de control constitucional previo.

Como un aspecto positivo, debo destacar el último dictamen 1-19-CP/19 de la CCE del 16 de abril de 2019, en el que se modificó el precedente constitucional y la regla jurisprudencial del dictamen 001-13-DCP-CC del 25 de setiembre de 2013. Aquí se establecen de mejor manera las reglas jurisprudenciales que regulan la consulta popular y el referéndum, señalando claramente que el dictamen previo de constitucionalidad debe ser emitido antes de la recolección de respaldos ciudadanos. En estos, se establecerá el mecanismo que será utilizado y el porcentaje de respaldos necesarios para cumplir con el requisito de legitimidad democrática, lo cual da seguridad jurídica y evita la conflictividad institucional y de competencias, en la que primaba lo político sobre lo constitucional y lo ciudadano.

La emisión del dictamen previo de control constitucional siempre debe ser oportuno, sin dilaciones; los actores políticos y ciudadanía,

en general, deben comprender claramente las materias susceptibles de consulta popular y referéndum, el proceso técnico de recolección de firmas de respaldo y el mecanismo de revisión por parte de la institucionalidad.

Finalmente, es necesario fortalecer la democracia promoviendo las iniciativas ciudadanas y activando los diferentes mecanismos de democracia directa a través de una participación ciudadana real y empoderada de sus derechos. Lo que hace verdaderamente grande a un país es la participación de su gente.

Referencias

Bouretz, Pierre; Olivier Mongin & Joel Roman (2006). Hacer la historia de lo político. Entrevista con Pierre Rosanvallon. *Memoria & Sociedad*, *10*(20).

Consejo Nacional Electoral (2017). CNE convoca a ecuatorianos a participar en Referéndum y Consulta Popular 2018. https://bit.ly/2k7EKbE

Consejo Nacional Electoral (2017). Resolución PLE-CNE-3-1-12-2017 con la convocatoria al proceso electoral de Referéndum Consulta popular. https://bit.ly/2j3KyXo

Corte Constitucional de la República del Ecuador (2011). Dictamen 001-DCP-CC-2011 del 15 de febrero de 2011 sobre consulta popular.

Corte Constitucional de la República del Ecuador (2013). Dictamen 001-13-DCP-CC-2013 del 25 de septiembre de 2013 sobre consulta popular.

Corte Constitucional del Ecuador (2019). Dictamen 1-19-CP/19 dentro del caso 1-19-CP del 16 de abril de 2019 sobre consulta popular.

De Icaza, Gerardo (2018). La triada de la transparencia electoral: cómo la vigilancia de los observadores, la prensa y los partidos contribuye a la transparencia electoral. *Revista Magazin Electoral*. Una experiencia Global, *1*, 15-21. http://www.ieeq.mx/magazinelectoral/Mag01/mobile/mag01.html#p=1, visitada el 12 de febrero de 2019.

Fernández, Eusebio (1996). Estado, sociedad civil y democracia. En Asís Roig, Rafael (coord.), *Fernández García, Eusebio. González Ayala, María Dolores (et. al) Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX.* Madrid: Dykinson.

Gargarella, Roberto (2009). Constitucionalismo versus democracia. En Roberto Gargarella (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, tomo I. Buenos Aires: Abeldó Perrot.

González, Daniel (2018). *El Sistema Electoral Ecuatoriano 1978-2017*. Ecuador: UTPL.

Ibáñez-Martín, José A. (1988). Formación cívica y sistema democrático. *Revista Española de Pedagogía*, 441-451.

Massuger, Nina & Yanina Welp (2013). Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador. En Fernando Méndez & Jonathan Wheatley (eds.), *Constitution-Making and Popular Participation* (pp. 103-118). Farnham: Ashgate.

Mayor, Federico (2002). Ciudadanía democrática. Reinventar la democracia, la cultura de paz, la formación cívica y el pluralismo. En Francisco Imbernón (coord.), *Cinco ciudadanías para una nueva educación* (pp. 15-27). Barcelona: Graó.

Morales Viteri, Juan Pablo (2009) Ecuador: Mecanismos de democracia directa. En Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.

Organización de los Estados Americanos (2018). Informe de la Misión de Expertos Electorales. Referéndum y Consulta Popular del 4 de febrero de 2018. http://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=398-1126-28-0

Pachano, Simón (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito, Friedrich-Ebert-Stiftung-ILDIS.

Welp, Yanina (2018). Informe Final Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE – OEA). Consulta popular y referéndum: Ecuador, 4 de febrero de 2018.

Welp, Yanina & Saskia P. Ruth (2017). The Motivations Behind the Use of Direct Democracy. En Saskia P. Ruth, Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (pp. 99-119). Colchester: ECPR Press.

Zovatto, Daniel (2014). Las instituciones de la democracia directa. En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracias en Movimiento*. México: UNAM.

Perú: un referéndum para la reforma[1]

Fernando Tuesta Soldevilla
Pontificia Universidad Católica del Perú

Aunque en Perú el referéndum ha sido utilizado en diversos momentos de la historia republicana, fue regulado por primera vez en 1993, con la aprobación de la última Constitución Política peruana. Desde entonces, el referéndum ha sido utilizado en distintas ocasiones y con distintos objetivos y efectos en el sistema político nacional. El presente artículo tiene como propósito el análisis de la experiencia de 2018. Este uso pone de relevancia las serias grietas en el diseño institucional, que permite la activación de un mecanismo de democracia directa pensado como derecho ciudadano, pero usado por el Ejecutivo.

1. Antecedentes históricos: Las consultas populares

La primera referencia en la historia del Perú sobre un proceso de convocatoria a referéndum se produce en 1865. El objetivo de esta consulta era definir si Mariano Ignacio Prado debía o no ocupar el cargo de presidente provisional del Perú. Prado había llegado al poder en abril de 1865, tras un golpe militar contra el presidente Juan Antonio Pezet, por lo que el referéndum era una ratificación de su posible mandato.

[1] Mi agradecimiento a Penélope Brou y Cristhian Jaramillo por el apoyo en la elaboración del presente texto.

La consulta en cuestión se llevó a cabo el 28 de noviembre de 1865 y el resultado fue favorable para Prado, lo que supuso su ingreso al poder y el establecimiento de una nueva Constitución. Sin embargo, en enero de 1868, el gobierno de Prado llegaba a su fin debido a la intensa crisis política y el estallido de una revolución en contra de la nueva Constitución propuesta.

A inicios del siglo XX, el 25 de agosto de 1919, se realizó un nuevo proceso de referéndum. El entonces presidente Augusto B. Leguía, quien había encabezado un golpe en abril del mismo año, convocó a dos procesos electorales. El primero tenía como objeto la elección de un nuevo Parlamento, mientras que el segundo planteaba un referéndum que tenía como objetivo la modificación de distintos apartados de la Constitución. El referéndum convocado por Leguía también sería aceptado y sus modificaciones serían aprobadas. Entre estas, las más importantes fueron el aumento de la duración del mandato congresal y presidencial de cuatro a cinco años, y la posibilidad de una reelección presidencial (Basadre, 2014, pp. 36-40).

Hacia el final del gobierno de Leguía, se produjo un nuevo intento de consulta popular sobre el fallo arbitral del presidente de Estados Unidos, Calvin Coolidge, sobre la cuestión de Tacna y Arica, herencia de la guerra entre Perú y Chile. Este fallo fue publicado el 4 de marzo de 1925 e indicaba que un plebiscito debía resolver la suerte de esas provincias (Basadre, 2014, p. 120). Pese a que se creó una Comisión Plebiscitaria presidida por el general John J. Pershing para salvaguardar la objetividad del proceso electoral y evitar la posible censura de cualquiera de las partes involucradas, el plebiscito no tuvo lugar. El Tratado de Lima o Tratado de 1929, firmado el 3 de junio de ese año entre las partes interesadas (Chile y Perú), puso fin a la controversia de la soberanía de las provincias de Tacna y Arica (Basadre, 2014, p. 118)[2].

[2] Según el tratado en cuestión, la provincia de Tacna se reincorporaba al Perú en tanto que la de Arica quedaba en poder de Chile. Esta última se comprometió a pagar al Perú una indemnización de seis millones de dólares estadounidenses. Debido a este tratado

Una década después, el presidente Oscar R. Benavides, que ejercía de manera excepcional facultades legislativas, convocó a un referéndum nacional para aprobar algunas reformas constitucionales por medio del decreto de ley 8875 del 18 de abril de 1939. Las modificaciones planteadas se centraron en brindarle mayores atribuciones al Poder Ejecutivo, limitar las competencias del Congreso y, en específico, aprobar o rechazar las iniciativas hacendarias del gobierno. El referéndum en cuestión se realizó el 18 de junio de 1939, cuando 368 813 ciudadanos votaron por el «Sí» (87,8%) y solo 51 132 se opusieron (12,2%). No obstante, se registraron también cuestionamientos sobre la idoneidad del proceso electoral llevado a cabo (Basadre, 2014, p. 34).

La aprobación de este referéndum supuso la derogación de la representación obligatoria de las minorías en el Constitución, el aumento del periodo de los representantes a seis años y la renovación de diputados cada dos años (renovación por tercios) (Basadre, 2014, pp. 30-35). Asimismo, se prohibió el uso del tesoro público para uso personal y el aumento de sueldo a funcionarios sin la aprobación del ejecutivo. La legislación aprobada mediante este referéndum limitó también el poder de la cámara para crear comisiones investigadoras con la excepción de que estas tengan como objetivo evaluar la marcha económica del Estado, y se aumentó el requisito indispensable de iniciativa del ejecutivo para el ejercicio de las facultades del Congreso sobre la imposición de contribuciones, supresión de las establecidas votaciones y la creación de gastos fiscales (Basadre, 201, pp. 30-32). Finalmente, el Ejecutivo, mediante la aprobación de este referéndum, se encontraba capacitado en dar decretos leyes en el receso del Constitución y observar leyes.

---

y a que el mismo resolvía los objetivos que la comisión deseaba solucionar, en la sesión número 37, este organismo se disolvió y se declaró nulo el plebiscito (Basadre, 2014, pp. 120).

2. La Constitución de 1993: los nuevos mecanismos de democracia directa

2.1 El referéndum de 1993

Medio siglo después del referéndum convocado por Benavides, se realiza uno bajo el mismo patrón de uso autoritario. En la elección general de 1990, el *outsider* Alberto Fujimori había llegado a la presidencia del Perú de forma inesperada. Sin una bancada oficialista mayoritaria o alianzas con otros partidos políticos que integrasen el Parlamento, el Ejecutivo carecía de apoyo para la aprobación de sus propuestas. A esto se le sumaban las investigaciones abiertas por el Senado sobre los crímenes como la masacre de La Cantuta que involucraban al mismo Fujimori, lo cual, junto a otros factores, desembocó en el autogolpe del 5 de abril de 1992.

Mediante el autogolpe, el régimen fujimorista procedió con el cierre del Congreso y la intervención del Poder Judicial apoyado de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. De esa manera, Fujimori cambió su calidad de presidente de la República electo democráticamente a presidente de facto, lo cual dejó sin efecto la Constitución de 1979 (McClintock, 1996). Tras ello, la calidad de la democracia en el Perú empezó a ser cuestionada no solo por la sociedad civil y la prensa nacional, sino también por los medios y observadores internacionales.

A un mes de perpetuado el autogolpe de Estado, el 18 de mayo de 1992, la Organización de los Estados Americanos (OEA) convocó a una reunión extraordinaria en Las Bahamas, a la cual Fujimori se vio obligado a asistir y, frente a la presión internacional, aseguró el retorno a la legalidad por medio de la reconstitución del Congreso y la creación de una nueva Constitución. Para ello, se convocó a elecciones para la conformación de un Congreso Constituyente Democrático (CCD) que tenía como objetivo el equilibrio de poderes y la estabilización del gobierno. El Congreso Constituyente Democrático, presidido

por Jaime Yoshiyama, se encontraba compuesto por una abrumadora mayoría oficialista (Tuesta Soldevilla, 2019a).

La nueva Constitución fue presentada al CCD el 26 de agosto de 1993, y se aprobó la propuesta del presidente que planteaba el giro hacia un nuevo corte económico, la mayor parlamentarización del sistema de gobierno, el cambio de la bicameralidad por un sistema unicameral y un continuo crecimiento de las atribuciones del gobierno frente a los otros poderes. Para su aprobación, se convocó a un referéndum por medio del decreto supremo 061-93-PCM. De esta forma, el referéndum de 1993 seguía el patrón de los anteriores redefiniendo las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, y la ampliación de la figura del primero por sobre el segundo (Welp & Wheatley, 2009).

En medio de un gobierno con rasgos ya autoritarios, la campaña entre la aceptación o rechazo de la nueva Constitución fue desigual. La mayoría de la publicidad era por la opción del «Sí» y tenía el apoyo del oficialismo, mientras que la campaña por el «No» era menor y marginal. Asimismo, solamente la propaganda por el «Sí» era difundida en medios nacionales. La campaña propuesta por el gobierno se produjo de forma agresiva y costosa.

La campaña por el «Sí», encabezada por Alberto Fujimori, Jaime Yoshiyama, y las Fuerzas Armadas y Policiales, quienes habían apoyado también al autogolpe, fue altamente cuestionada por la oposición. Tanto su financiamiento, que se presumía que provenía del erario público, como el resultado del proceso electoral fue puesto en evidencia por ciertos grupos políticos. La izquierda también se pronunciaba en contra de la existencia de una nueva Constitución argumentando el diseño «neoliberal» de la misma. Sin embargo, un factor importante durante el periodo de campaña del referéndum fue la publicación de dos cartas del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, en las que reconocía su derrota, hecho que sirvió para legitimar el apoyo al régimen fujimorista.

A pesar de los cuestionamientos, el referéndum se llevó a cabo el 31 de octubre de 1993, y tuvo como resultado la aprobación del «Sí» con el 52,3% de votos, mientras que el «No» ascendía a 47,7%. Asimismo, es importante destacar la alta cantidad de electores hábiles que no participaron en este proceso electoral, pese a ser obligatorio, cuya cifra llegó al 30%.

Como ya se ha mencionado, los principales cambios que produjo la Constitución de 1993 frente a su predecesora, la Constitución de 1979, fortalecieron la figura de Alberto Fujimori directamente. Así, se aprobó la reelección inmediata, se otorgó al Ejecutivo la potestad de dar decretos de urgencia en materia económica y financiera, y se brindó la facultad al presidente de disolver el Congreso si censuraban o negaban la confianza a dos Consejos de Ministros. Sobre el Poder Legislativo, este fue transformado a unicameral, con lo cual se centralizó el poder del mismo.

2.2. El referéndum en la legislación

A partir de la aplicación de las regulaciones presentadas por la Constitución de 1993 con respecto a la figura del referéndum, se estableció todo un proceso que detalla cuáles son las consideraciones y regulaciones. De esta forma, en el artículo 32 de la Constitución, se establecían los siguientes casos en los que procede una consulta popular:

- Reforma total o parcial de la Constitución.
- Aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.
- Desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.
- Materia de descentralización.

Asimismo, la Constitución establecía también límites a la materia de reforma que imposibilitan la consulta para la supresión de derechos fundamentales de la persona, normas de carácter tributario y presupuestal, y tratados internacionales en vigencia. En 1994, se promulgó la norma de desarrollo constitucional, ley 26300, «Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos». Esta norma detallaba las iniciativas de participación ciudadana como la revocatoria y remoción de autoridades, demandas de rendición de cuentas, iniciativas legislativas e iniciativas de reforma constitucional (referéndum y consultas populares).

De esta manera, la actual legislación peruana establece un procedimiento para convocar a un referéndum cuando procede de una iniciativa ciudadana. El proceso puede dividirse en tres etapas: presentación, convocatoria y resultados. En el primer caso, cualquier ciudadano puede presentar el proyecto de reforma hacia el Jurado Nacional de Elecciones adjuntando un total de firmas que representen el 0,3% de electores (68 000 firmas aproximadamente). Para ello, debe comprar un *kit* electoral proporcionado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). *El kit* electoral es el conjunto de documentos y formatos que cualquier ciudadano puede adquirir para iniciar procedimientos que señalan las leyes electorales (ONPE, 2019).

La propuesta de reforma en cuestión es dirigida luego al Congreso de la República, en donde deberá ser previamente aprobada por más de la mitad del total legal de congresistas antes de que esta sea sometida a referéndum. En caso de que esta iniciativa sea aprobada en dos legislaturas consecutivas por dos tercios de los parlamentarios, la modificación constitucional procederá sin la necesidad de una convocatoria a referéndum. Una vez aprobada la iniciativa, el JNE convocará al referéndum. Deberán haber participado al menos un tercio del electorado, y será ganadora la alternativa que supere por mayoría absoluta.

En la actualidad, desde el 2002, los ciudadanos han adquirido 32 *kits* electorales para plantear un referéndum y siete para una iniciativa

de reforma constitucional[3]. De todas estas, solo la iniciativa vinculada con los fonavistas fue la que siguió el procedimiento ya establecido y convocó a un referéndum. El resto de *kits* electorales comprados no presentaron los requisitos o declinaron en continuar con el proceso. Es necesario considerar también que la mayoría de iniciativas que plantean un referéndum tienen como intención la respuesta del gobierno sobre un tema social en específico, como la prohibición del maltrato animal, la libre desafiliación del sistema privado de pensiones, el ingreso directo a la universidad o la creación de programas sociales. Asimismo, también es recurrente que haya modificaciones en el sistema político y electoral como la no reelección de congresistas, la posibilidad de revocatoria de los mismos, el establecimiento del voto voluntario o la creación de un distrito electoral para ciudadanos en el extranjero. Sin embargo, debido a la desafección política en el Perú, uno de los asuntos que también ha sido objeto de la compra de *kits* electorales es la reforma completa de la Constitución, la cual establece una nueva Asamblea Constituyente.

Bajo este punto, se evidencia que el marco de regulación que posee el referéndum solo considera el establecimiento del mismo a través de la iniciativa ciudadana y la baja efectividad que posee la ciudadanía para cumplir con todo el proceso (observada también en otros casos estudiados en este volumen, como Colombia, Costa Rica y Ecuador. Véase Londoño, y Raventós y Pozo, respectivamente). En el primer caso, esta incompleta regulación tuvo como efecto una discusión mayor ante la convocatoria del Referéndum Nacional 2018, pues partía del Ejecutivo. Por su parte, la venta de *kits* electorales, aunque demuestra un interés del ciudadano por participar, evidencia que muchos de estos procesos no cuentan con el suficiente apoyo para concluir con la convocatoria del referéndum. Sin embargo, los procedimientos y alcan-

[3] Información actualizada al 03 de mayo de 2019. Para un análisis del procedimiento y resultados de iniciativas de reforma constitucional en períodos previos, véase Lozano 2014.

ces legales despertarían luego el debate sobre el Referéndum Nacional 2018, ya que cuestionaron la legitimidad de la convocatoria, la manera en que se realizan las preguntas, los actores en la campaña y la valoración de los resultados.

2.3. El frustrado referéndum de 1998

Luego de haber sido aprobada la Constitución de 1993, durante los últimos años de gobierno de Alberto Fujimori se iniciaron una serie de cuestionamientos al uso de la misma para perpetuar a este régimen en el poder. Desde 1996, estando a cuatro años de las elecciones presidenciales en el Perú, la posible tercera reelección de Fujimori ya era un tema en el debate público. Hasta ese momento, no se conocían posibles candidatos que pudieran enfrentarle, y la aprobación de su gobierno estaba por encima de los 60 puntos. Entonces, la mayoría oficialista del Congreso aprobó una ley que esclarece que el impedimento de la reelección solo regiría para las elecciones posteriores a 1993, año de la aprobación de la Constitución. Siguiendo esa interpretación legal, el segundo periodo de gobierno de Fujimori quedaba como el primer periodo presidencial, lo cual dejó sin efecto el periodo 1990-1995 y le permitió una tercera reelección.

Frente a ello, y durante los dos años siguientes, la oposición se propuso inhabilitar constitucionalmente esta ley por medio de distintas acciones. Se produjeron protestas sociales en contra de la extensión del mandato fujimorista. Lourdes Flores Nano, lideresa del Partido Popular Cristiano (PPC) y una de las dirigentes de la oposición, encabezó la recolección de 40 mil firmas de adhesión necesarias para obligar al Congreso de la República a revisar la polémica ley. A pesar de ello, la misma Flores admitía que este solo era el inicio de las iniciativas, el cual tenía como objetivo último la realización de un referéndum.

El referéndum, como otros mecanismos de democracia directa, había sido consagrado en la Constitución de 1993. Sin embargo, fue la oposición al gobierno quien vio la posibilidad de hacer uso para impedir

la reelección de Alberto Fujimori. La iniciativa de un referéndum nacional creció en apoyo. En sondeos posteriores, cerca de un 70% de ciudadanos se encontraba a favor de la realización del referéndum en cuestión. La oposición política era acompañada por diversas iniciativas ciudadanas que presentaron ante la ONPE, más de un millón doscientos mil firmas para activar un referéndum, 10% del padrón que exige la ley. Sin embargo, el mecanismo debía pasar por un filtro en la Constitución: conseguir 48 de apoyos de los 120 totales. Teniendo en cuenta que el fujimorismo tenía mayoría aplastante en el Congreso, la oposición no consiguió el respaldo. El referéndum no se llegó a realizar, pero su iniciativa permitió aglutinar a los opositores al régimen y activar una movilización ciudadana que no se había visto anteriormente. El régimen de Fujimori no solo concentraba el poder, sino que era corroído por la corrupción, en el cual el asesor y hombre fuerte, Vladimiro Montesinos, se encargaba de subordinar a la prensa y las fuerzas armadas. Dos años después y luego de una elección cuestionada, Fujimori fugó del país y el régimen autoritario se desmoronó.

2.4. El referéndum frustrado de integración regional 2005

El proceso de descentralización a través de la regionalización estaba previsto en la Constitución de 1993, pero no se avanzó en el gobierno de Fujimori. La transición democrática, con el gobierno de Toledo, permitió plantear y dar una salida al problema de la regionalización. En el 2005, se convocó un referéndum, camino establecido por la Constitución, para crear cinco regiones a partir de la fusión de varios departamentos. El objetivo de esta modificación era fortalecer el proceso de descentralización y distribuir de mejor manera los recursos.

No obstante, a pesar de los objetivos de esta propuesta, su debate se polarizó con rapidez. Presidentes regionales elegidos en el 2002 se oponían a la unión de sus regiones, pues consideraban que esta propuesta ponía en riesgo la recién recuperada gobernabilidad del país. A pesar de ello, la existencia de una división entre una zona metropoli-

tana, centro andino, Amazonía, y la delimitación del sur norte y centro sur hacían notar que el planeamiento territorial facilitaba la división con la existencia de ejes de control, administración y promoción de los gobiernos regionales. En el transcurso del año 2004 y hasta el 2005, ambas posturas (tanto a favor como en contra) presentaron inconformidad sobre el diseño y reclamaron mayor participación ciudadana en el planeamiento.

A pesar de la intención de conformar estas regiones, aún existían una serie de vacíos en la propuesta que no detallaban la forma en que se llevaría a cabo el procedimiento. El texto presentado por el Poder Ejecutivo finalmente convocó a referéndum a los ciudadanos de los departamentos involucrados. Las propuestas de conformación de regiones consultadas fueron las siguientes:

- Región Cusco-Apurímac: Cusco y Apurímac.
- Región Sur Andina: Arequipa, Puno, Tacna.
- Región Ica-Ayacucho-Huancavelica: Ayacucho, Huancavelica, Ica.
- Región Nor-Centro-Oriental: Ancash, Huánuco, Junín, Lima, Pasco.
- Región Norte: Lambayeque, Piura, Tumbes.

A pesar de la convocatoria, entre el 28 de julio y el 30 de octubre del 2005, las encuestas realizadas demostraron la falta de información de la ciudadanía frente al proceso del que formaban parte. En consecuencia, la desinformación inclinó la balanza a un discurso que defendía las identidades locales y un rechazo de la conformación de regiones. Por otro lado, el Congreso de la República se mostró incapaz de aclarar los cambios en la normativa que generaba la mayoría de preocupaciones de parte de la población.

Tan solo días antes del referéndum, el 27 de octubre, en el último pleno del Congreso, parte de los parlamentarios intentaron completar

los vacíos legales del referéndum, pero los conflictos entre bancadas lo imposibilitaron. Finalmente, se frustraron las modificaciones propuestas por el oficialismo. Una vez conocido esto, el día de votación (el 30 de octubre del 2005), más de 7 000 000 de ciudadanos acudieron a las ánforas. La mayoría rechazó el referéndum de proceso de descentralización con 68,8% por el «No» y solo 23% de los votos por el «Sí».

El rotundo rechazo de la ciudadanía a crear regiones arrebató la posibilidad de que estas gozaran de más peso político y un mayor presupuesto. El resultado no solo se atribuyó a la efímera campaña por el «Sí», sino a la combinación de factores, como el desconocimiento de las consecuencias de las medidas, la propia baja voluntad de los presidentes regionales y la confusión entre los ciudadanos lo que terminó por determinar la negativa.

2.5. El referéndum de fonavistas 2010

En el marco de la Constitución, se realizó el primer referéndum activado por un grupo de ciudadanos a través de firmas de adhesión. Se trataba de la devolución de fondos a los aportantes del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi). Este fondo fue creado en 1979 tras el gobierno militar de Morales Bermúdez. Durante su vigencia, los beneficios de los aportantes eran, además de cubrir parte de los gastos de sus viviendas, el sorteo de propiedades y la obtención de préstamos por parte del Banco Vivienda. No obstante, el Fonavi dejó de tener ese objetivo y, pese a ello, se siguió descontando de los ingresos de los trabajadores.

De esta forma, los aportantes activos en el periodo de 1979 a 1998 recolectaron un millón y medio de firmas de ciudadanos con el fin de convocar a un referéndum y obtener la devolución del dinero que invirtieron, el cual fue utilizado por los gobiernos anteriores. Inicialmente, el JNE negó la petición de los aportantes, pero meses después, el día 3 de setiembre del 2007, tras recorrer todas las instancias legales, el Tribunal Constitucional falló a favor de los fonavistas. Tras ello, el JNE se vio obligado a convocar a un referéndum.

Luego de un año de aprobada la sentencia a favor de los fonavistas, el 18 de octubre del 2008, el Jurado Nacional de Elecciones, mediante la resolución 331-2008-JNE, confirmó que el referéndum se iba a llevar a cabo el 3 de mayo del 2009. Este, sin embargo, se realizó el día 3 de octubre del 2010 para que coincida con las elecciones regionales y municipales. Los ciudadanos acudieron a las ánforas a votar por la devolución o no devolución de los fondos que habían sido aportados por años al Fondo Nacional de la Vivienda. Los resultados electorales mostraron la victoria del «Sí» por sobre el «No» con 9 115 867 votos (66,5%) a favor frente a 4 597 659 votos (33,5%) en contra. En el mismo año, el 8 de diciembre, se publicó en el diario *El Peruano* la ley 29625, la cual mostraba la regulación del Gobierno sobre la devolución de los aportes efectuados por los trabajadores al Fonavi (Ardiles, 2009; Wieland Conroy, 2011).

3. El Referéndum constitucional del 2018

El último referéndum efectuado en el Perú produjo no solo cambios constitucionales sino también todo un debate sobre su convocatoria y aplicación. Los eventos del debate pueden dividirse en dos categorías: el marco de regulación de la consulta popular y lo acontecido en el referéndum nacional 2018.

3.1. ¿Quién convoca el referéndum?

A pesar de todas las precisiones realizadas por la Constitución de 1993, no se realiza referencia ni se detalla de manera expresa qué autoridad u organismo del Estado es el competente para la convocatoria del referéndum. En consecuencia, se expidió la ley 26300 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos), en cuyo quinto capítulo se exponen los requisitos, condiciones e impedimentos para que la ciudadanía impulse un referéndum por decisión propia y no por alguna autoridad o poder del Estado que busque recurrir a tal mecanismo.

Es decir, el objetivo de esta norma es desarrollar y salvaguardar el ejercicio ordenado del derecho al referéndum con respecto al derecho de control y participación que goza la ciudadanía, aunque dentro de los parámetros establecidos por el constituyente.

Por su parte, modificaciones constitucionales que tengan como objeto el proceso de descentralización se encuentra también reguladas en leyes. De esta manera, el ejercicio de este derecho se especifica en las leyes 2778 (Ley de Bases de la Descentralización), la 28274 (ley de incentivos para la integración y conformación de regiones) y en la ya mencionada ley 26300 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos). De esta forma, la competencia de convocatoria le corresponde al JNE tanto para el caso de iniciativa ciudadana como para el proceso de descentralización. Además, este debe realizarse conforme al cronograma electoral expuesto en la ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones).

Por otra parte, un referéndum para la ratificación de una modificación constitucional supone un proceso distinto. Esta figura no comienza con una iniciativa ciudadana, sino que forma parte del proceso legislativo para la reforma parcial o total de la Constitución. En consecuencia, la activación del referéndum requiere inexorablemente de su invocación de quien hace uso de la iniciativa de reforma y que esta, a su vez, haya sido aprobada por el Congreso de la República según la votación que prescribe la Constitución.

Por tanto, a diferencia del referéndum por iniciativa ciudadana, los legisladores aún no han expedido una norma específica que incorpore los requisitos y condiciones para la realización y validación del referéndum cuando dicho mecanismo es invocado por el presidente de la República o los congresistas. Ante esta ausencia, el Jurado Nacional de Elecciones realizó un análisis de la normativa electoral y concluyeron que era posible, en el caso del referéndum nacional de 2018, recurrir a los artículos 80, 81, 82 y 83 establecidos en la ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones).

Los artículos 80 y 81 de la mencionada ley señalan que la convocatoria de todos los procesos electorales, salvo los regulados por la ley 26300 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano), corresponden al presidente de la República. De ello, se desprende que la posibilidad de que el procedimiento formulado por la Ley Orgánica de Elecciones rija el proceso de convocatoria de un referéndum constitucional convocado por el presidente de la República. Esto se debe a que este supuesto no se encuentra especificado en la ley 26300 y tampoco ha sido objeto de desarrollo de una ley especial.

Esta lógica sostenida por el JNE fue también defendida ante la impugnación de la cédula de sufragio presentada por José Pimentel Aliaga, personero del Partido Aprista. De acuerdo a lo establecido por la resolución 3264-2018-JNE del 22 de octubre de 2018, el tipo de referéndum planteado por el presidente se rige de acuerdo a la Ley Orgánica de Elecciones. Esta interpretación flexible de la legislación electoral merece también algunas observaciones, pues supone que la Ley Orgánica de Elecciones adquiera competencias que inicialmente no se encontraban planteadas ante ausencia de detalle legal. A pesar de este detalle, la discusión de la legitimidad de la convocatoria fue superada y pasó a un conflicto mayor: el orden de las preguntas.

3.2. El debate sobre el orden de las preguntas

El debate sobre el orden de las preguntas despertó un interés importante debido a que el mismo presidente había expresado su intención de votar de una determinada manera. El orden enviado por el Ejecutivo y aceptado por la ONPE en la impresión de sus cédulas fue el siguiente:

- ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia, antes Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)?
- ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?

- ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?
- ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?

Contra esta medida, se presentaría la impugnación de toda la cédula por el personero del Partido Aprista. Este apelaría a diversos argumentos por los cuales el diseño de la cédula era inconstitucional e ilegal. Según este, la disposición que se debía respetar era el orden en que cada propuesta fue aprobada. En consecuencia, y de acuerdo a este criterio, la no reelección de parlamentarios debía ubicarse al final y la bicameralidad, en tercera posición.

En la misma línea, el congresista Jorge del Castillo, miembro de la Cédula Parlamentaria Aprista, argumentaba incluso que el orden estipulado de las preguntas no solo era arbitrario, sino una manipulación por parte del Ejecutivo para que los ciudadanos voten de acuerdo al patrón ya establecido (sí, sí, sí, no). Según el legislador, si se aprobaba la cédula de la misma manera en que planteaba el Ejecutivo, terminaría por aprobarse las tres primeras reformas referidas al Consejo Nacional de la Magistratura, financiamiento político y no reelección de congresistas y desaprobar la última sobre la bicameralidad (*El Comercio*, 2018).

Incluso Del Castillo proponía otro tipo de criterio para el diseño de la cédula: la relación de las preguntas se debía establecer teniendo en cuenta el orden ascendente de los artículos. De esta manera, y siguiendo esta lógica, la primera pregunta que se debía consultar era la del financiamiento político (art. 35), luego la de bicameralidad (art. 90), seguida por la no reelección (art. 90 A) y, por último, sobre el Consejo Nacional de la Magistratura (art. 155). Del Castillo también admitía que, ante la constante discusión sobre el orden de las preguntas, era posible considerar un sorteo.

El caso en cuestión fue discutido ampliamente por medios de comunicación y analistas jurídicos y políticos. A nivel parlamentario,

solo Fuerza Popular apoyaba la moción del Partido Aprista de modificar el orden de las preguntas siguiendo el criterio propuesto en la impugnación presentada. El 28 de octubre de 2018, el JNE resolvió en contra de lo sostenido por el APRA y reconfirmó el orden establecido por la cédula propuesta por la ONPE, puesto que, según lo argumentado en la resolución 3264-2018-JNE, este mecanismo se emplea de forma exclusiva en el proceso de la elección de representantes y no de un referéndum, aunque el artículo 165 de la Ley Orgánica de Elecciones señala que la ubicación de las candidaturas o símbolos se efectúa mediante sorteo público.

El sorteo de los candidatos para determinar su posición en la cédula se realiza para salvaguardar la justicia en el proceso de acuerdo al criterio establecido por el JNE. En cambio, en una cédula de referéndum, no existe competencia electoral entre las medidas, sino interrogantes que son respondidas de manera afirmativa o negativa. Por tanto, el orden de presentación es irrelevante, pues los electores aprueban o desaprueban medidas y no eligen opciones políticas o candidatos.

No obstante, esto no significaba que no existiera una lógica para establecer un orden en la cédula. De acuerdo al criterio establecido por el JNE, y en ausencia de una legislación específica, se concluía, en concordancia con la Ley Orgánica de Elecciones, que la autoridad competente para formular las preguntas del referéndum se encuentra estrechamente relacionada con quien posee competencia para su convocatoria. Es decir, el organismo encargado de convocar el referéndum formula también las preguntas y establece el orden de las mismas para la consulta en cuestión.

De esta forma, en el caso de un referéndum de iniciativa ciudadana o uno vinculado al proceso de descentralización, la formulación y orden de las preguntas que serán sometidas a consulta se encontrarán a cargo del organismo electoral correspondiente que es, en este caso, el Jurado Nacional de Elecciones. Por su parte, en cuanto al caso de un referéndum que ratifica una reforma constitucional previamente aprobada

por el Parlamento, y en aplicación de acuerdo a la Ley Orgánica de Elecciones, la formulación de las interrogantes a consulta recae en el presidente de la República, en la medida de que este posee la atribución de su convocatoria. De esta forma, el ordenamiento establecido seguía lo establecido en el Decreto Supremo 101-2018-PCM que formulaba las preguntas de acuerdo a lo ya planteado en las cédulas.

Nuevamente, al igual que el debate sobre la competencia de convocatoria, el JNE realiza una interpretación bastante flexible de la normativa electoral debido a la ausencia de una normativa que especifique el proceso por el cual se convoca a un referéndum con iniciativa no ciudadana. A esto se le suma también la inferencia que realiza el JNE al tomar como referencia a la Ley Orgánica de Elecciones como reglamento que asume la competencia de regular lo que la ley 26300 no abarca. Y, como es evidente, este tipo de lógica supone un precedente peligroso, pues se basa en interpretaciones de la legislación, por lo que los criterios no poseen la especificidad suficiente.

3.3. Sobre la campaña y la absurda neutralidad

Otro aspecto de debate propiciado por el Referéndum Nacional 2018 fue la posibilidad de actores políticos de realizar o no campañas electorales por sus opciones de preferencia. Aunque supone un absurdo, en este proceso electoral se limitó el accionar de los mismos políticos y partidos en general, lo cual prohibió que estos se pronuncien a favor de una opción u otra sin antes ser acreditados por el JNE.

Como ya se ha mencionado, la falta de legislación sobre el Referéndum Nacional 2018 supuso que otras normas regulen este vacío presentado. De esta forma, el JNE, en la resolución 3234-2018-JNE, establecía disposiciones a fin de compatibilizar el cronograma electoral general y las actividades que realizan los organismos electorales, con el plazo para el referéndum de ratificación de reforma constitucional convocado para el 9 de diciembre. En estas disposiciones, uno de los requisitos establecidos por el JNE establecía que las organizaciones

políticas que deseaban participar a favor de algunas de las opciones del referéndum debían ser partidos nacionales o movimientos regionales registrados ante el JNE hasta 30 días antes de la fecha de la consulta.

A pesar de que la Constitución Política peruana de 1993, en sus artículos 31 y 35, reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la vida política del país a través de organizaciones políticas, el JNE presentaba un procedimiento innecesario para poder acceder a este derecho. A esto se le suma el «Reglamento sobre propaganda electoral, publicidad estatal y neutralidad en periodo electoral», dispuesto por la resolución 0078-2018-JNE, que establecía todo un procedimiento de sanciones para las organizaciones políticas que no siguieran la neutralidad en la campaña electoral.

Así, siguiendo la regulación establecida por el JNE, solo dos organizaciones políticas se presentaron para participar en la campaña del Referéndum Nacional 2018: Musuq Ñan, organización regional que defendía la postura de oficialista, y el Partido Aprista Peruano, partido político que tenía como postura aprobar todas las medidas consultadas. Se impedía, entonces, de forma paradójica, que los mismos políticos, congresistas y presidente de la República realicen política. Es más, ni siquiera los actores que tuvieron iniciativa en la convocatoria del Referéndum Nacional de 2018 podían participar en una campaña electoral debido a la distorsionada noción de neutralidad.

4. El Referéndum Nacional 2018 como una inesperada consulta

El Referéndum Nacional 2018 se vincula profundamente con el gobierno del presidente Martín Vizcarra y los escándalos de corrupción que involucraban a miembros del extinto Consejo Nacional de la Magistratura. La historia, en el caso del primero, fue la de un presidente con un partido oficialista, minoritario y una oposición que controlaba el Parlamento (Tuesta Soldevilla, 2019b). El partido ganador de las elecciones generales de 2016 fue el partido Peruanos por el Kambio (PPK),

el cual tenía como presidente a Pedro Pablo Kuczynski, como primer vicepresidente a Martín Vizcarra (exgobernador regional de Moquegua) y como segunda vicepresidenta a la exministra de Economía y Finanzas Mercedes Aráoz.

A pesar de la victoria en la presidencia, el gobierno de Kuczynski afrontaba una realidad complicada en el Parlamento. Con solo 18 parlamentarios de 130, el Ejecutivo encontraba hostilidad ante una oposición fujimorista con 73 parlamentarios. En diciembre de 2016, la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General del Perú investigaba al presidente por supuestamente favorecer a la firma brasileña Odebrecht cuando este era primer ministro de Alejandro Toledo en el 2006 (RPP Noticias, 2016).

Un año después, en diciembre de 2017, el Congreso peruano admitió un primer pedido de vacancia que luego sería desaprobada por el pleno del Congreso. Días después, el 24 de diciembre de 2017, Kuczynski concedió el indulto humanitario a Alberto Fujimori, condenado por crímenes contra los derechos humanos. Las protestas en contra de esta inesperada decisión y la renuncia de tres de sus ministros crearon un contexto de alta inestabilidad y crisis política. A esto, se le sumaban las inconsistencias en las declaraciones de Kuczynski sobre las relaciones con Odebrecht, lo que supuso un segundo pedido de destitución. El 20 de marzo de 2018, a dos días de la votación por su segunda vacancia, el parlamentario fujimorista Moisés Mamani presentó una serie de videos en los cuales se mostraba a algunos congresistas, entre ellos Kenji Fujimori, intentando convencer con prebendas para que cambien su voto. Al día siguiente, luego de este escándalo político, Kuczynski renunció a la presidencia del Perú.

Es así como Martín Vizcarra, que ejercía como embajador del Perú en Canadá, asumió el cargo de presidente de la República. Como es evidente, este se encontraba en una posición política desventajosa con un partido oficialista débil que había afrontado varias salidas debido a las decisiones de su predecesor y con una oposición aún fuerte (León, 2019).

A mediados de julio del 2018, el sistema judicial atravesaba una crisis tras la publicación de unos audios en los que se reconocían a jueces, fiscales y otros individuos intercambiar dinero por favores en sentencias. Los audios en cuestión desvelaron la existencia de toda una red criminal, que luego fue denominada «los Cuellos Blancos del Puerto», la cual incluía a altos funcionarios del distrito judicial del Callao, abogados y exmagistrados. Estas mismas interceptaciones telefónicas también revelaron un sistema de corrupción dentro del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y el Poder Judicial (PJ).

A raíz de la atención mediática y la crisis en el sistema de justicia que evidenciaba estos audios, el presidente de la República, en su discurso tradicional del 28 de julio, además de condenar estos actos, propuso una reforma integral del sistema judicial, la cual incluía también cambios en el sistema político. En consecuencia, el presidente propuso convocar a un referéndum, en concordancia con la ley 26300.

> Además de la reforma del Consejo Nacional de Magistratura, consultaremos, en esa misma oportunidad, a la ciudadanía si está de acuerdo o no con, primero, la reelección de los Congresistas; [...] dos, el financiamiento privado de los partidos políticos y las campañas electorales; [...] tres, la bicameralidad, que invoca la reinstauración de dos cámaras parlamentarias sin que ello signifique el incremento del número actual de legisladores. [...] A través del referéndum que hoy propongo, todos los peruanos van a poder ser parte y decidir el cambio que el país necesita. Vamos a tomar esas decisiones relevantes con ustedes. Los invoco a participar de este proceso, por el bien del Perú (Mensaje a la Nación).

De esta manera, el mismo ejecutivo presentó los proyectos de ley que serían sometidos a consulta popular: la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), la bicameralidad, la reelección de congresistas y el financiamiento de partidos políticos. Como el procedimiento legal lo establece, la propuesta de referéndum debía ser aprobada por el Congreso de la República. Se plantearon, entonces, cuatro preguntas.

4.1. La reforma del Consejo Nacional de la Magistratura: la Junta Nacional de Justicia

El Consejo Nacional de la Magistratura era un órgano constitucional autónomo encargado de la selección y nombramiento de jueces y fiscales (Constitución Política del Perú, art. 150 y 153). La elección de miembros del CNM se componía de la siguiente manera:

- Uno electo por la Corte Suprema.
- Uno por la Junta de Fiscales Supremos.
- Uno por los miembros de colegios de abogados.
- Dos representantes de los demás colegios profesionales del país.
- Uno por los rectores de universidades nacionales.
- Uno por rectores de universidades particulares.

Estos siete miembros podían ser ampliados a nueve de acuerdo a una votación por miembros del mismo Consejo en listas propuestas por instituciones representativas del sector laboral y empresarial. De esta forma, el modelo vigente proponía la integración de un consejo plural con participación activa de la sociedad civil. No obstante, los audios en los que se vinculaba a miembros de este Consejo en actividades delictivas mostraban también un bajo nivel de calidad en las entrevistas de evaluación a fiscales y jueces.

Ante ello, el Poder Ejecutivo proponía la elección de miembros por medio de un concurso público mediante la formación de una comisión especial conformada por el presidente del Poder Judicial, el fiscal de la Nación, el presidente del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y el contralor general de la República. El número de miembros del nuevo Consejo Nacional de la Magistratura era solo cinco más tres suplentes, los cuales fueron elegidos por un periodo de cinco años. Por último, para poder postular al CNM, la propuesta de reforma

sostenía que los postulantes debían ser peruanos de nacimiento, abogados colegiados con más de treinta años de ejercicio, intachable trayectoria y sin antecedentes penales o judiciales.

Por su parte, el Congreso modificó algunos aspectos de la propuesta del Ejecutivo. En primer lugar, el nombre de esta institución pasaba a denominarse Junta Nacional de Justicia (JNJ) y se integraba mediante un concurso público de méritos. Al igual que la propuesta del Ejecutivo, era necesaria la conformación de una comisión especial que evaluara a los postulantes. La propuesta aprobada por el Parlamento mantenía la integración propuesta, aunque agregó también como miembros a dos rectores de universidades públicas y privadas licenciadas con más de cincuenta años de antigüedad. Por último, esta propuesta sostenía que los postulantes para el JNJ debían ser peruanos de nacimiento entre 45 y 75 años, y abogados con experiencia laboral no menor de 25 años o ejercer la cátedra universitaria por no menos de 25 años o la labor de investigación jurídica por no menos de 15 años. Asimismo, se impidió la postulación a ciudadanos con sentencia condenatoria firme por delitos dolosos y se prohibió la reelección de miembros del JNJ.

Entonces, las modificaciones realizadas por el Parlamento no constituyeron una modificación radical a lo propuesto por el Ejecutivo. En esencia, el objetivo de elegir a miembros del JNJ a través de un concurso público se mantuvo, por lo que el Ejecutivo, analistas jurídicos y sociedad civil aceptaron estas modificaciones.

4.2. La regulación del financiamiento político. Especificidad contra generalidad

Debido a las investigaciones sobre dinero ilegal en pasadas campañas electorales en el Perú, el debate sobre el financiamiento político se mantuvo vigente. Ante ello, el Ejecutivo propuso la modificación del artículo 35 referido a la participación ciudadana y las organizaciones políticas. A este apartado se le añadieron algunas especificaciones

vinculadas a la obligación de las organizaciones a rendir cuentas sobre sus ingresos y gastos tanto en periodo electoral como ordinario. Asimismo, la propuesta del Ejecutivo sostenía que los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida, lo cual elimina también los aportes anónimos, de origen ilícito o de personas naturales condenadas por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o crimen organizado. El objetivo de la reforma propuesta era entonces transparentar los ingresos monetarios de las organizaciones políticas en campaña electoral y fuera de esta, así como eliminar posibles interferencias de dinero ilegal.

Por su parte, la propuesta aprobada en el Congreso modificó en gran medida este inicial planteamiento. En gran parte, estableció que la legislación electoral asegure la transparencia y el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas. Asimismo, este especifica el carácter mixto del financiamiento, ya sea público o privado. En el primer caso, se detalla que el financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. Por su parte, el financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con excepciones y topes correspondientes. Se detalla también que el financiamiento ilegal genera una sanción administrativa, civil y penal respectiva. Por último, el cambio más importante es la precisión constitucional que la propaganda electoral realiza mediante el financiamiento público indirecto en medios de comunicación radiales y televisivos.

De esta manera, la propuesta aprobada prescindía del detalle específico que planteaba el Ejecutivo, pero establecía la misma esencia. Incorporaba también la posibilidad de sanciones administrativas, civiles y penales, y planteaba la exclusividad del financiamiento público indirecto en la publicidad. En consecuencia, la alternativa aprobada dejaba a la legislación electoral la precisión del detalle de la ley que construía un marco general adecuado.

4.3. La no reelección de congresistas: una reforma popular

La reforma planteada por el Ejecutivo en este aspecto era clara y concisa: la prohibición de la reelección parlamentaria. Para ello, se modificó el artículo 35, el cual detalla que los congresistas no podían ser reelegidos de forma inmediata para un nuevo periodo. Esta modificación encontraba justificación en dos aspectos: la impopularidad del Congreso y la constante de no reelección en otros cargos. Con respecto al primero, de acuerdo a diversas encuestas de opinión pública, el Congreso es una de las instituciones con los más altos índices de impopularidad acompañada por el Poder Judicial y los partidos políticos. La desconfianza percibida por la ciudadanía se traducía también en un rechazo a la reelección parlamentaria. Asimismo, la propuesta del Ejecutivo sostenía que la imposibilidad de reelección parlamentaria equilibraría su relación con otras autoridades, pues solo los congresistas podían volver a postularse por el mismo cargo, a diferencia del presidente, gobernadores regionales, y alcaldes provinciales y distritales.

Ante la presión del Ejecutivo y la misma presión ciudadana, el Congreso, por su parte, aceptó dicha propuesta, aunque modificó el título de congresista por el de parlamentario. A pesar de que estos dos conceptos pueden ser sinónimos, parte de la academia y sociedad civil advirtió la posibilidad de los legisladores a argumentar, en caso se apruebase la bicameralidad, que habían ejercido su periodo 2016-2021 como congresistas, por lo que podían postular a la nueva composición del Constitución. No obstante, no se produjo la opción de realizar esta interpretación de la ley, pues la cuarta reforma sufrió ciertas alteraciones que luego serían objeto de denuncia por parte del Ejecutivo.

4.4. La bicameralidad y la desnaturalización de la propuesta

La propuesta de la bicameralidad fue una de las que más modificaciones sufrió por el Parlamento. En líneas generales, el Ejecutivo planteó la composición de dos cámaras: la cámara de senadores y la cámara

de diputados. La primera se encontraba compuesta de 30 senadores electos por cada macrodistrito con requisitos de postulación vinculados a la edad (35 años), el derecho al sufragio, y contar con diez años de experiencia laboral o haber sido elegido diputado. Por su parte, la cámara de diputados se componía de 100 miembros electos por cada microdistrito y solo con el requisito de postulación vinculado a la edad (25 años). Asimismo, la propuesta eliminaba el voto preferencial y configuraba la elección por lista cerrada y bloqueada (Tuesta Soldevilla, 2019c).

De esta manera, la iniciativa del Ejecutivo planteaba desde el inicio ciertos cambios constitucionales sin sustento lógico o académico. La división del territorio peruano en macrodistritos para senadores y microdistritos para diputados no solo no poseía justificación, sino también se escudaba en la generación de una mayor representatividad. En ninguno de los apartados se proponía o discutía dicha división arriesgando a las circunscripciones de un proceso de «*gerrymandering*». Como es evidente, dicho sinsentido sin precedentes en los sistemas electorales de la región tuvo que ser retirado. No obstante, esta modificación no fue la que supuso la desaprobación del ejecutivo.

El presidente Martín Vizcarra, al día siguiente de la aceptación de las reformas propuestas, declaraba en contra de la propuesta modificada por el Congreso sobre la bicameralidad. Según este, se había desnaturalizado la propuesta de la bicameralidad. Sobre la misma, este objetó que el proyecto había sido modificado en los apartados referidos al voto de censura y los requisitos que daban la posibilidad al Ejecutivo de disolver el Congreso. Estas modificaciones no solo le quitaban instrumentos al Ejecutivo, sino que también dañaban el equilibrio de poderes.

En consecuencia, la postura del presidente era por la aceptación de las tres primeras medidas propuestas y el rechazo de esta última. El «sí, sí, sí, no» fue una consigna que, aunque no fue publicitada por la imposibilidad de participar en este proceso, fue defendida y terminó prevaleciendo.

5. Los resultados del Referéndum Nacional 2018

Después de dos meses de campaña electoral, el orden que prevaleció en las preguntas fue el «sí, sí, sí, no», debido a las declaraciones del presidente de la República y a que, en gran medida, los políticos y la mayoría de partidos se mantuvieron fuera del proceso electoral. Con la observación por parte del Ejecutivo de la desnaturalización del proyecto de bicameralidad, el 9 de diciembre se llevaron a cabo las elecciones, lo que produjo el siguiente resultado:

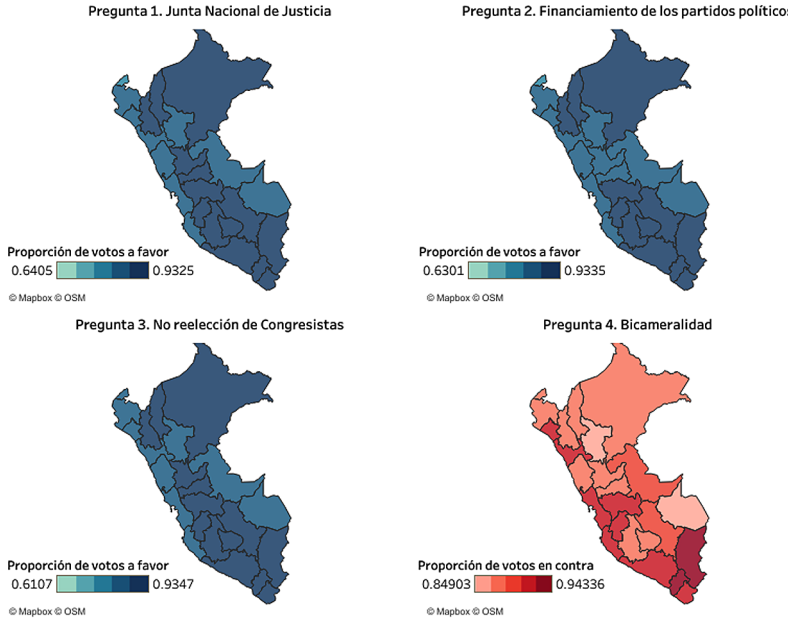
Tabla 1. Resultados electorales del Referéndum Nacional 2018

Pregunta	Sí	No
¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia, antes Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)?	13 727 144 (86,56%)	2 130 891 (13,14%)
¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?	13 667 716 (85,78%)	2 266 138 (14,22%)
¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?	13 598 123 (85,81%)	2 248 887 (14,19%)
¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?	1 462 516 (9,49%)	13 949 831 (90,51%)

Fuente: ONPE.

Asimismo, un análisis del comportamiento del voto en las regiones arroja un voto consistente en su mayoría. Las tres primeras opciones a favor de cada una de las preguntas sobrepasan el 60% de votos válidos y llegan, en los casos más extremos, a un 93% de votos válidos. Por su parte, la última pregunta presenta un rechazo en todas las regiones. Un análisis de los resultados obtenidos en este apartado demuestra la oposición del 84% como mínimo y de 94% como máximo. De esta manera, la opción «sí, sí, sí, no» es la que prevaleció con una votación bastante abultada por sobre otras fórmulas.

Figura 1. Resultados del referéndum nacional 2018 según región



Fuente: Referéndum nacional 2018.

Por su parte, la participación ciudadana, debido a la importancia del proceso, fue considerablemente alta, ya que tuvo 16 643 385 asistentes (74,37%) frente a tan solo 5 734 883 ausentes (25,63%). En las regiones de Loreto, Amazonas, Huancavelica y Huánuco se registró el mayor número de ausentismo: 43,45%, 38,51%, 37,99% y 37,17%, respectivamente, mientras que, en las regiones de Arequipa, Tacna, Ica, Lima, Callao y Moquegua, la participación ciudadana fue la más alta, ya que llegó aproximadamente al 80% de la población electoral. En resumen, la fórmula propuesta por el Ejecutivo fue la que terminó por ser preferida por la ciudadanía.

6. Palabras finales

El Referéndum Nacional 2018 fue producto de un escándalo en el sistema de justicia que ha llevado a la reestructuración de esta institución y ha incluido en el debate otros aspectos del sistema político y sistema electoral. No obstante, la falta de una regulación adecuada en la legislación electoral también llevó a la interpretación flexible y ligera a la que todo el proceso electoral se ha visto envuelto. La equivocada idea de «neutralidad» se tradujo en la imposibilidad para políticos de poder expresar sus preferencias. En consecuencia, la campaña electoral a favor o en contra de los resultados fue casi inexistente. A esto se le suma el constante debate sobre el referéndum nacional, sus aspectos y la legitimidad que este mismo poseía.

Los efectos del referéndum aún se encuentran presentes en el sistema político peruano (Tuesta Soldevilla, 2019d). A inicios de este año, el Ejecutivo creó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política integrada por politólogos, sociólogos y abogados para realizar propuestas de reforma en el sistema político y electoral. De los once proyectos de ley propuestos por esta comisión, cinco se encuentran en debate y discusión en el Parlamento. Sin embargo, los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo persisten arriesgando la forma y el fondo de cada reforma en cuestión, por lo que sus efectos aún se encuentran por ser evaluados.

Referencias

Ardiles, Grecia (2009). ¿Corresponde o no convocar a referéndum la devolución de dinero de FONAVI? *Anales Científicos*, *70*(3), 50-57.

Basadre, Jorge (2014). *Historia de la República del Perú (1822-1933).* Tomos 5, 13, 14, 18. Lima: El Comercio.

León, Rafaella (2019): *Vizcarra, retrato de un poder en construcción.* Lima: Debate.

Lozano, Jeanette (2014). *Las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional en Perú: mecanismo ineficaz para la solución de los problemas de representación*. C2D Working Papers Series, 45. https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/94256/1/C2D_WP45.pdf

McClintock, Cynthia (1996). La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú. En Fernando Tuesta Soldevilla (ed.). *Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Mejía, Mario (2018). Apra impugna el orden de las preguntas del referéndum. *El Comercio*, 18 de octubre. https://elcomercio.pe/politica/apra-impugna-orden-preguntas-referendum-noticia-568925

RPP Noticias (2016). PPK es incluido en investigación preliminar por presunta corrupción en caso Odebrecht. https://rpp.pe/politica/judiciales/ppk-es-incluido-en-investigacion-preliminar-por-presunta-corrupcion-en-caso-odebrecht-noticia-1016429

Tuesta Soldevilla, Fernando (1992). *Las elecciones al CCD y el proyecto fujimorista*. http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/1992/12/15/las-elecciones-al-ccd-y-el-proyecto-fujimorista/

Tuesta Soldevilla, Fernando (2018a). *Referéndum y el vuelco político. El Comercio*, 2 de agosto. https://elcomercio.pe/politica/referendum-vuelco-politico-columna-fernando-tuesta-noticia-542531

Tuesta Soldevilla, Fernando (2018b). *Destrabando el referéndum*. *El Comercio*, 23 de agosto. https://elcomercio.pe/politica/destrabando-referendum-columna-fernando-tuesta-noticia-549700

Tuesta Soldevilla, Fernando (2018c). *Lo que deja el referéndum. El Comercio*, 13 de diciembre. https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/martin-vizcarra-fujimorismo-deja-referendum-fernando-tuesta-noticia-587089?fbclid=IwAR1AgwxY6n3X-d-wpIiwTzCn4XUL9ttIDQmf4ijlR6yw-wg_Ke0FEr5fTGU

Welp, Yanina & Jonathan Wheatley (2009). ¿Democrático o autoritario? El referéndum en la «zona gris». *Iberoamérica*, *54*(3).

Wieland Conroy, Hubert (2011). *El referéndum en el Perú: doctrina, regulación legal y jurisprudencia constitucional*. Lima: Palestra.

Dime cómo está regulada y te diré cómo funciona: la consulta popular en México

Martha Sandoval Alvarado
Universidad de Zurich

1. La consulta popular en la legislación mexicana

Como una posible vía para restablecer la conexión entre ciudadanos y representantes, y para dar respuesta a la demanda ciudadana de nuevas oportunidades de participación en el proceso de toma de decisiones, se han realizado diversas reformas políticas con el fin de introducir distintos mecanismos de participación ciudadana —entre ellos, mecanismos de democracia directa— tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en las constituciones estatales.

Como resultado de la reforma de 2012, con la cual se adicionó al artículo 35 de la CPEUM la fracción VIII, surgió la figura de la consulta popular, que establece que «votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional» constituye un derecho de los ciudadanos. Por su parte, la obligación que tienen los ciudadanos para votar en las consultas populares quedó establecida con la adición de la fracción III al artículo 36 de la CPEUM (aunque no se prevén sanciones).

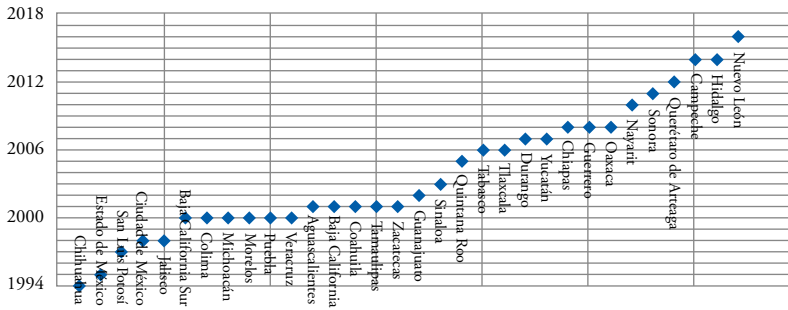
Más adelante, como consecuencia de la reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014, se reformó el articulo 35 de la CPEUM para señalar que corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE) verificar que los ciudadanos que soliciten

una consulta popular correspondan en número, al menos, al 2% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares.

Si bien el Congreso de la Unión tenía un año a partir de la entrada en vigor de las reformas constitucionales del 9 de agosto de 2012 para expedir la legislación secundaria relativa a la consulta popular, no fue hasta el 14 de marzo de 2014 que se publicó la Ley Federal de Consulta Popular en el *Diario Oficial de la Federación*.

A nivel subnacional, la introducción de mecanismos de democracia directa (MDD) se había iniciado mucho antes (en 1994). Para el año 2016, ya todos los estados habían introducido en sus constituciones uno o varios MDD como el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato (ver tabla 1).

Tabla 1. Año de introducción de MDD en México a nivel subnacional



Fuente: Constituciones y leyes de participación ciudadana estatales.

En el contexto de los estados mexicanos, el referéndum es entendido como el mecanismo utilizado para consultar a la ciudadanía respecto a la aprobación o rechazo sobre la expedición, reforma, derogación o abrogación de leyes, competencia del Congreso del Estado, o reglamentos estatales y municipales, con la idea de promover más pesos y contrapesos en el ámbito local. Debido a esto, las legislaturas locales y ayuntamientos por ser organismos unicamerales pueden estar a merced

del control de un partido e, incluso, de los intereses personales del gobernador o presidente municipal.

El plebiscito, por su parte, es entendido como el mecanismo que permite consultar a la ciudadanía respecto a la aprobación o rechazo de actos o decisiones de gobierno que, a su juicio, sean trascendentes para la vida pública del Estado o del Municipio correspondiente.

En el caso de la revocación de mandato, este se puede entender como el mecanismo que habilita a los ciudadanos a que se pronuncien, mediante el voto, sobre la terminación anticipada del periodo para el cual fueron electos el gobernador del Estado, los presidentes municipales y los diputados locales (Martínez Silva & Salcedo Aquino, 1999).

En relación con quién puede iniciar el proceso de activación de los MDD a nivel subnacional, al revisar las diferentes legislaciones estatales encontramos que, en la mayoría de los estados, estos pueden ser activados tanto por las autoridades como por los ciudadanos. Sin embargo, el referéndum constitucional obligatorio —aquel que se activa por la vía constitucional, independientemente de la voluntad del gobierno en turno— no se encuentra incluido en ningún estado mexicano ni a nivel nacional.

A nivel nacional, independientemente de si se consulta a los ciudadanos sobre actos legislativos o decisiones políticas y/o actos de gobierno administrativos, el mecanismo es denominado «consulta popular», definida como «el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto a uno o varios temas de trascendencia nacional» (Ley Federal de Consulta Popular, artículo 4).

Sin embargo, no pueden ser objeto de consulta popular los siguientes temas:

- la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución
- los principios consagrados en el artículo 40 de la misma
- la materia electoral

- los ingresos y egresos del Estado
- la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente (Ley Federal de Consulta Popular, artículo 11).

2. Los requisitos y procedimientos de activación

2.1. La activación de una consulta popular

La convocatoria para una consulta popular puede ser emitida por el Congreso de la Unión, previa petición del presidente de la República, al menos el 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados federales, y/o al menos el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 35 CPEUM, art. 12, Ley Federal de Consulta Popular). El plazo dentro del cual se puede presentar la petición ante las Cámaras del Congreso empieza a correr a partir del 1 de setiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura hasta el 15 de setiembre del año previo en el que se realice la jornada electoral federal.

Al solicitarse una consulta popular, se debe incluir, además del nombre completo y firma del solicitante o solicitantes, el propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, es decir, que repercute en la mayor parte del territorio nacional y que impacta en una parte significativa de la población.

¿Quién califica la trascendencia nacional de los temas propuestos para consulta? Cuando la convocatoria para la consulta popular proviene del presidente y de los legisladores, le corresponde a la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara calificar la trascendencia nacional de los temas propuestos para consulta. En el caso de que la petición de la consulta provenga de los ciudadanos, le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A su vez, la pregunta (solo se puede presentar una) que se propone para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor, ser formulada de tal manera que produzca una respuesta

categórica en sentido positivo o negativo, y estar relacionada con el tema de la consulta.

Dependiendo de quién solicita la petición de consulta popular, también existen variaciones en relación a ante quién se presenta la solicitud de consulta popular y el número de peticiones que pueden solicitar por jornada de consulta popular (ver tabla 2).

Tabla 2. Sobre la presentación de la petición de consulta popular

Actor que solicita petición de consulta popular	**Ante quién se presenta la solicitud de consulta popular**	**Peticiones que puede solicitar por jornada de consulta popular y que son objeto de convocatoria**	**¿Quién califica si el tema que es propuesto para consulta popular es de trascendencia nacional?**
Presidente de la República	Cualquiera de las Cámaras del Congreso.	Solo puede presentar una petición.	La mayoría de los legisladores presentes en cada cámara.
Legisladores	La Cámara de Congreso a la que pertenezcan los promoventes.	Solo puede ser objeto de convocatoria una de las peticiones que haya sido aprobada por la mayoría de cada una de las Cámaras del Congreso.	La mayoría de los legisladores presentes en cada cámara.
Ciudadanos	El presidente de la Mesa Directiva de cualquiera de las cámaras.	Se expide la convocatoria de las peticiones que hayan reunido el apoyo ciudadano de al menos el 2% inscritos en la lista nominal de electores, de acuerdo al informe emitido por el Instituto y previa declaración de constitucionalidad y calificación de trascendencia nacional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Si varias peticiones son respaldadas por los mismos ciudadanos y estos rebasan el 20% de las firmas de apoyo, solo procede la primera solicitud.	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fuente: Ley Federal de Consulta Popular, 2014.

Cuando la petición de la consulta popular proviene de los ciudadanos, existe un requerimiento adicional. Antes de presentar la petición de consulta popular, deben dar un «aviso de intención» al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, quien emitirá en un plazo no mayor a diez días hábiles y publicará en la Gaceta Parlamentaria una constancia que acredite que efectivamente presentaron el aviso de intención. A su vez, se les entregará el formato correspondiente para la obtención de firmas. Este último es determinado por las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al Instituto Federal Electoral (ver tabla 3).

Tabla 3. Elementos que debe contener el formato de obtención de firmas

El tema de trascendencia nacional planteado.	La propuesta de la pregunta.	El número de folio de cada hoja.	El nombre, firma, la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector.	La fecha de expedición.

Fuente: Artículo 15 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Hay que precisar que no presentar el «aviso de intención» y/o presentar las firmas en un formato diferente al entregado por las Cámaras representan causas para que no se admita la petición de consulta popular.

Por otra parte, si la petición de consulta proviene de los legisladores federales, estos deben incluir un anexo que contenga los nombres completos y firmas de por lo menos 33% de cualquiera de las Cámaras del Congreso, sin que puedan presentarse peticiones suscritas por legisladores de ambas Cámaras. En el caso de que la petición de consulta provenga de los ciudadanos, estos deben incluir un anexo que contenga sus nombres completos y sus firmas, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente. De igual forma, deben indicar el nombre completo y el domicilio del representante para recibir notificaciones (artículos 22-23, Ley Federal de Consulta Popular).

2.2. Procedimiento para que se expida la convocatoria de la consulta popular

a) Presidente de la República: Tras recibirse la petición de consulta, primero se envía a la Suprema Corte para que realice la revisión de la pregunta formulada y de la constitucionalidad de la materia de la consulta. Una vez que se declara su constitucionalidad, se envía el dictamen a aprobación. Este debe ser aprobado por la mayoría[1] de cada Cámara del Congreso para que se expida la convocatoria de la consulta popular (ver tabla 4).

Tabla 4. Procedimiento para que se expida la convocatoria de la consulta popular iniciada por el presidente de la República

¿Quién hace la petición de la consulta popular?	Presidente de la República Solo puede presentar una petición por cada jornada de consulta popular.
Da cuenta del origen de la petición de consulta popular	Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen Envía la petición para que se revise su constitucionalidad.
Revisión de constitucionalidad de la petición de consulta popular	Suprema Corte de Justicia de la Nación notifica en un plazo de 20 días naturales
Revisión de la pregunta formulada	Suprema Corte de Justicia de la Nación revisa que: a. La pregunta derive directamente de la materia en consulta. b. No sea tendenciosa o contenga juicios de valor. c. Emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible. d. Produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo. En su caso, realiza las modificaciones correspondientes a la pregunta para que cumpla con los criterios necesarios.

[1] No se precisa el tipo de mayoría que se requiere, por lo que se infiere que se requiere una mayoría simple.

Declaración de inconstitucionalidad de la materia de la consulta de la petición de consulta popular por la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Presidente de la Cámara de origen publica la resolución en la Gaceta Parlamentaria, y se procede a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.
Declaración de constitucionalidad de la materia de la consulta de la petición de consulta popular por la Suprema Corte de Justicia de la Nación	La pregunta contenida en la resolución no puede ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso. El presidente de la mesa directiva de la Cámara de origen publica la resolución en la Gaceta Parlamentaria y turna la petición a la Comisión de Gobernación, y, en su caso, a las comisiones correspondientes para su análisis y dictamen.
Desaprobación del dictamen de la petición de consulta popular	Si el dictamen de la petición no es aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso, este se archiva como un asunto total y definitivamente concluido.
Aprobación del dictamen de la petición de consulta popular	Si el dictamen de la petición es aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso, este expide la convocatoria de la consulta popular mediante Decreto, notifica al Instituto para los efectos correspondientes y ordena su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Fuente: Artículo 26 de la Ley Federal de Consulta Popular.

b) Legisladores federales: Después de que la petición de consulta es recibida, esta se turna inmediatamente a las comisiones correspondientes para su análisis y dictamen. Una vez que el dictamen es aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso, se envía a la Suprema Corte para que realice la revisión de la pregunta formulada y de la constitucionalidad de la materia de consulta. Considerando que se declara su constitucionalidad, el Congreso expide la convocatoria de la consulta popular (ver tabla 5).

Tabla 5. Procedimiento para que se expida la convocatoria de la consulta popular iniciada por los legisladores federales

¿Quién hace la petición de consulta popular?	Al menos 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso.
Da cuenta del origen de la petición de consulta popular.	Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen envía la petición a la Comisión de Gobernación y en su caso a las comisiones correspondientes para su análisis y dictamen.
Desaprobación del dictamen de la petición de consulta popular.	Si el dictamen de la petición no es aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso, este se archiva como un asunto total y definitivamente concluido.
Aprobación del dictamen de la petición de consulta popular.	Si el dictamen de la petición es aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso, la Cámara Revisora la envía a la Suprema Corte junto la propuesta de pregunta para que resuelva y notifique sobre su constitucionalidad. Sólo se puede aprobar una petición por jornada
Revisión de constitucionalidad de la petición de consulta. **Revisión de la pregunta formulada.**	Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de un plazo de 20 días naturales, en relación a la pregunta revisa, que: a. La pregunta derive directamente de la materia en consulta. b. No sea tendenciosa o contenga juicios de valor. c. Emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible. d. Produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo. En su caso, realiza las modificaciones correspondientes a la pregunta para que cumpla con los criterios necesarios.
Declaración de inconstitucionalidad de la materia de la consulta de la petición de consulta popular por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara revisora publica la resolución en la Gaceta Parlamentaria, y se procede a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.
Declaración de constitucionalidad de la materia de la consulta de la petición de consulta popular por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	El Congreso expide la convocatoria de la consulta popular mediante Decreto, notifica al Instituto para los efectos conducentes y ordena su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Fuente: Artículo 27 de la Ley Federal de Consulta Popular.

c) Ciudadanos: Una vez que la petición de consulta es recibida, se envía al Instituto Nacional Electoral (INE) para que, en un plazo de treinta días naturales, verifique si se cumple con el requisito del porcentaje de la lista nominal de electores requerido —al menos el 2%—. En el caso de las peticiones de consulta popular realizadas por los ciudadanos, no se requiere de la aprobación de los legisladores federales, por lo que, una vez cumplido el requisito del porcentaje, se envía directamente a la Suprema Corte para que realice la revisión de la pregunta formulada y de constitucionalidad de la materia de consulta. Considerando que se declara su constitucionalidad, el Congreso expide la convocatoria de la consulta popular (ver tabla 6).

Tabla 6. Procedimiento para que se expida la convocatoria de la consulta popular iniciada por los ciudadanos

¿Quién hace la petición de consulta popular?	Ciudadanospueden respaldar más de una consulta popular. Si otras consultas son respaldadas por los mismos ciudadanos, y estos rebasan el 20% de las firmas de apoyo, estas no proceden y únicamente procede la primera solicitud.
Da cuenta del origen de la petición de consulta popular.	Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda publica en la Gaceta Parlamentaria y envía la petición al Instituto para que en un plazo de treinta días naturales verifique que cumple con el número de firmas requerido: dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.
Incumplimiento de firmas.	Si el Instituto determina que no se cumple con el requisito de número de firmas, el presidente de la Mesa Directiva de la cámara que corresponda publica el informe en la Gaceta Parlamentaria, da cuenta y procede a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.
Cumplimiento de firmas.	Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen publica el informe en la Gaceta Parlamentaria y envía la petición a la Suprema Corte para que revise su constitucionalidad.

Revisión de constitucionalidad de la petición de consulta. **Revisión de la pregunta formulada.**	Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de un plazo de 20 días naturales, en relación a la pregunta, revisa que: a. La pregunta derive directamente de la materia en consulta. b. No sea tendenciosa o contenga juicios de valor. c. Emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible. d. Produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo. En su caso, realiza las modificaciones correspondientes a la pregunta para que cumpla con los criterios necesarios.
Declaración de inconstitucionalidad de la materia de la consulta de la petición de consulta popular por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda publica la resolución en la Gaceta Parlamentaria, y se procede a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.
Declaración de constitucionalidad de la materia de la consulta de la petición de consulta popular por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	La pregunta contenida en la resolución no puede ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso. El Congreso, por conducto de sus Mesas Directivas, emite la convocatoria, la notifica al Instituto para los efectos correspondientes y ordena su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Fuente: Artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular.

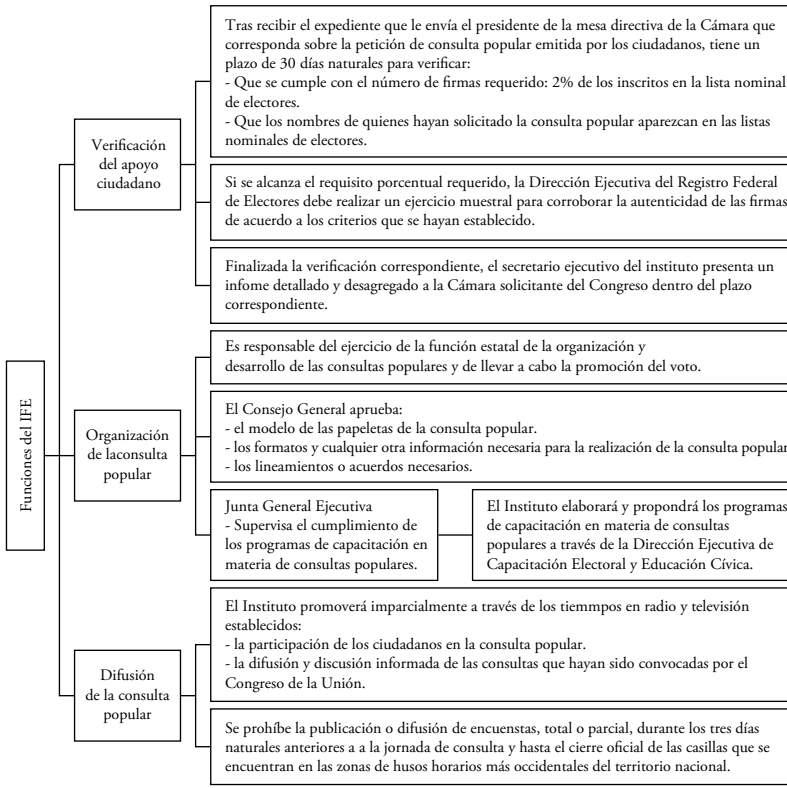
Por su parte, la convocatoria de consulta popular que debe publicar el Congreso en el *Diario Oficial de la Federación* deberá contener lo siguiente:

- los fundamentos legales aplicables
- la fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular
- una breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta

- la pregunta que se va a consultar
- el lugar y la fecha de la emisión de la convocatoria (artículo 30, Ley Federal de Consulta Popular).

2.3. El rol del Instituto Nacional Electoral en materia de la consulta popular

Tabla 7. Funciones del INE: Verificación del apoyo ciudadano, organización y difusión de la consulta popular



Fuente: Ley Federal de Consulta Popular.

Corresponde al Consejo General del Instituto realizar el cómputo total, hacer la declaratoria de resultados e informar a la Suprema Corte los resultados de la consulta popular[2].

Para que el resultado de la consulta popular sea vinculatorio, se necesita que participe al menos el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Cuando el resultado de la consulta sea vinculatorio, tendrá efectos durante los tres años siguientes, contados a partir de la declaración de validez.

3. Estudio de prácticas

3.1. Intentos de activación fallida: Consultas populares presentadas para realizarse durante la jornada electoral federal del 2015

3.1.1. La consulta popular en materia energética iniciada por ciudadanos representantes del Partido Revolucionario Democrático (PRD): El trayecto de una petición de consulta popular sin ley reglamentaria a una solicitud de consulta popular bajo el amparo de la Ley Federal de Consulta Popular

3.1.1.1. Petición de consulta popular en materia energética sin ley reglamentaria

El 3 de diciembre de 2013, ciudadanos[3] representados por el ciudadano Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano —militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD[4])— presentaron una petición de consulta

[2] El informe puede ser impugnado mediante el recurso de apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (artículo 65, Ley Federal de Consulta Popular).

[3] Entre ellos, se encuentran los ciudadanos Jesús Zambrano Grijalva, Alejandro Sánchez Camacho, Porfirio Muños Ledo, Ifigenia Martínez y Hernández, Marta Lamas Encabo, y Clara Jusidman Rapaport. Además, también están los senadores del PRD Luis Miguel Barbosa Huerta, Dolores Padierna Luna, Manuel Camacho Solís, Alejandro Encinas Rodríguez y Mario Delgado Carillo.

[4] El 25 de noviembre de 2014, Cuauhtémoc Cárdenas renunció a formar parte del PRD tras desacuerdos por la forma en que se conducía al partido que él mismo fundó el 5 de mayo de 1989 (Aristegui Noticias, 2014).

popular ante el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores. Los promoventes querían que se consultara a los ciudadanos sobre la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales en materia energética, la cual había sido propuesta por el presidente Enrique Peña Nieto —del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— el 11 de diciembre de 2013[5].

Uno de los aspectos más controversiales de la reforma versó en que proponía abrir la participación de la iniciativa privada en la explotación de hidrocarburos, incluidos Petróleos Mexicanos (PEMEX). Por esta razón, los promoventes de la consulta popular argumentaban que, si se permitía la participación de la iniciativa privada en el manejo de la renta petrolera, predominaría el interés por buscar mayor utilidad y no el interés del Estado por administrar de forma estratégica las reservas del petróleo (Expansión, 2013); habría menos recursos para Estados, Municipios y para programas sociales; aumentarían los precios de combustibles; y habría despidos y sustitución de trabajadores mexicanos por mano de obra extranjera. Una pregunta que surgió debido al momento en que se presentó la petición de consulta popular fue la siguiente: «¿Era válida la petición de consulta popular, aun cuando todavía no se contaba con una ley reglamentaria, y no se tenía claro cómo se debía ejecutar?».

La petición de consulta popular fue válida debido a que, en la reforma constitucional del 2012, se estableció una disposición transitoria que le otorgaba validez a las peticiones de consulta popular que se hubieran realizado antes de que entrara en vigor la Ley Federal de Consulta Popular. Esto estaba basado en que el derecho y la obligación a solicitar y a participar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional se encontraban reconocidos por la CPEUM desde el 10 de agosto de 2012.

[5] La reforma fue promulgada por el Ejecutivo el 20 de diciembre de 2013 (*Diario Oficial de la Federación*, 2013).

Por otra parte, como consecuencia de haberse presentado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley reglamentaria, se aplicaron algunas excepciones:

a) No se aplicaron los requisitos relativos al aviso de intención y al formato para la obtención de firmas a los que se refiere la ley[6] para las peticiones de consulta popular que son iniciadas por los ciudadanos.

b) El plazo de tiempo en el que se puede presentar la petición de consulta popular. El artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular establece que la petición de consulta popular se puede presentar ante las Cámaras del Congreso, a partir del 1 de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el 15 de setiembre del año previo en el que se realice la jornada electoral, debido a que la petición de consulta se presentó antes de que se hubiera promulgado la ley reglamentaria, la cual estuvo excepta de respetar dichas fechas.

c) No se precisó una pregunta concreta: únicamente se solicitaba consultar a los ciudadanos sobre la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales en materia energética.

El 4 de diciembre de 2013, los promoventes de la consulta popular, en su «calidad de ciudadanos mexicanos», solicitaron directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se pronunciara sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular relativa a la modificación de los artículos 27 y 28 de la CPEUM en materia energética.

---

[6] En el artículo quinto transitorio de la Ley Federal de Consulta Popular se establece lo siguiente:

Por única ocasión, los requisitos relativos al aviso de intención y al formato para la obtención de firmas a los que se refiere esta ley no serán aplicables a las peticiones de consultas ciudadanas que hayan sido presentadas al Congreso de la Unión con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley […]. (Ley Federal de Consulta Popular, 2014).

El 27 de marzo de 2014, la SCJN resolvió dicha solicitud como improcedente[7], debido a que los promotores no estaban en aptitud legal de solicitarle directamente que se pronunciara sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta. Además, argumentó que, aun cuando la fecha en que formularon la petición no se había expedido, la ley reglamentaria correspondía que el Congreso de la Unión debía realizar tal solicitud. Como resultado de tal resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no se pronunció sobre la cuestión de fondo, es decir, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta y sobre la pregunta propuesta por los promoventes (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

Aunque se desechó la solicitud que hicieron los ciudadanos para que la SCJN declarara la constitucionalidad de la materia de la consulta popular por requisitos formales y de procedimiento, esto no implicó que se cerraba la posibilidad de que se presentara el tema nuevamente. Es más, las firmas recolectadas se sumarían más adelante a otra petición de consulta popular en materia energética.

3.1.1.2. Petición de consulta popular en materia energética con ley reglamentaria

El 24 de abril de 2014, el diputado Alejandro Sánchez Camacho (a nombre de la dirigencia nacional del PRD[8]) entregó un aviso de intención diferente al que se había entregado el 3 de diciembre de 2013 ante la presidencia de la Cámara de Diputados para impulsar la consulta popular en materia energética con la siguiente pregunta: «¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?».

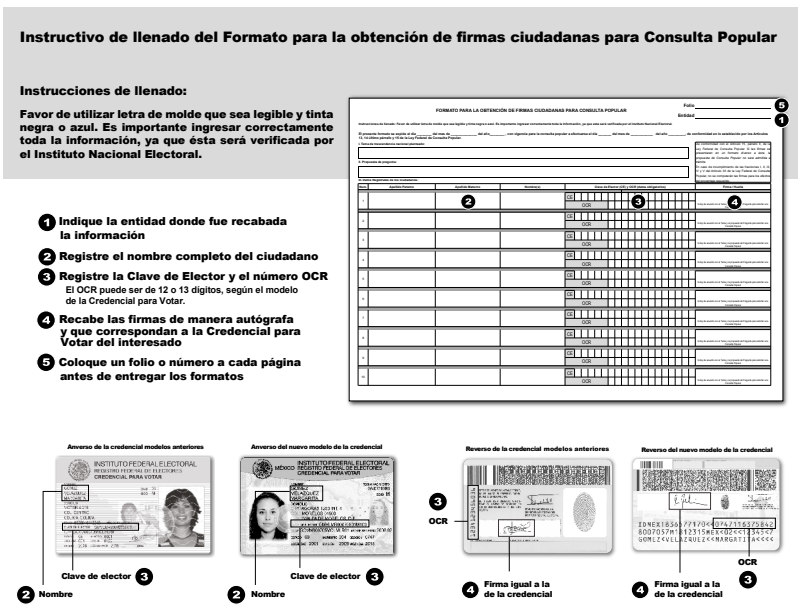
---

[7] La petición se declaró improcedente por ocho votos a favor y tres en contra.

[8] El aviso intención lo presentaron los ciudadanos José de Jesús Zambrano Grijalva y Eloi Vázquez López; el senador Venancio Luis Sánchez Jiménez; y los diputados Alejandro Sánchez Camacho, Aleida Alavez Ruiz y María del Socorro Ceseñas Chapa (Gaceta Parlamentaria, 2014).

En esta ocasión, la petición se desarrolló bajo el amparo de la Ley Federal de Consulta Popular vigente. De esta manera, de acuerdo a la normativa, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados emitió la constancia que acreditaba la presentación del aviso de intención, la cual se publicó en la Gaceta Parlamentaria el 30 de abril de 2014. Así mismo, se hizo entrega a los peticionarios del formato para la obtención de firmas[9] (ver ilustración 1).

Figura 1. Formato para la obtención de firmas



Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 2014.

[9] El 28 de abril de 2014, se publicó el formato para la obtención de firmas que determinaron las Cámaras de Diputados y de Senadores de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Federal de Consulta Popular (*Diario Oficial de la Federación*, 2014).

Dado a que la reglamentación no establece el plazo que tienen los solicitantes para recabar las firmas, fue hasta el 3 de setiembre de 2014[10] (cinco meses después) que los solicitantes presentaron ante la Cámara de Diputados la petición formal de consulta popular acompañada de las firmas suficientes para sustentar la petición en el formato previamente autorizado por el Congreso. Al hacer la petición, manifestaron que estaba en tránsito un número indeterminado de firmas y solicitaron que fueran recibidas posteriormente.

En esa misma fecha, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados envió al Consejo Presidente del Instituto Nacional Electoral 86 cajas que contenían las firmas que respaldaban la petición de consulta popular en materia energética con la siguiente pregunta: «¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?».

Debido a que no se establece si las firmas se deben enviar al INE en un solo envío, el 9 de setiembre de 2014, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados realizó un segundo envío al INE de dos cajas adicionales a las 86 previamente entregadas.

A su vez, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores remitió al INE las 132 cajas con las firmas de apoyo que pertenecían a la petición de consulta popular que se había presentado ante esa cámara un año atrá (el 3 de diciembre de 2013).

3.1.1.3. Acumulación en un solo expediente de las firmas de apoyo ciudadano de dos peticiones de consulta popular en materia energética

El 8 de setiembre de 2014, los peticionarios de la consulta popular en materia energética con la pregunta «¿Estás de acuerdo en que se mantengan

[10] De acuerdo a la Ley Federal de Consulta Popular, la petición de consulta popular se tiene que realizar a más tardar el 15 de setiembre del año previo en el que se realice la jornada electoral. Debido a que la jornada electoral se realizó en el 2015, la petición de consulta popular se tenía que realizar a más tardar el 15 de setiembre de 2014. En caso de que la SCJN resolviera a favor, en los comicios del 2015, se tendría que contemplar una boleta para consultar a la ciudadanía sobre el tema.

las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?» solicitaron que su petición se acumulara a la solicitud de consulta popular presentada ante la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 2013, la cual solicitaba consultar a los ciudadanos sobre la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales en materia energética.

El Senado revisó la solicitud y estableció que las dos peticiones tenían dos elementos de conexidad: los peticionarios de ambas consultas eran de la misma corriente partidista (PRD) y ambas consultas querían someter a consulta la reforma en materia energética. Por esta razón, el 9 de septiembre de 2014, envió al INE la documentación concerniente a la solicitud de consulta popular que había recibido el 3 de diciembre de 2013.

Más adelante, el 30 de setiembre de 2014, el Consejo General del INE aprobó la acumulación en un solo expediente de las firmas de apoyo ciudadano de ambas consultas en materia energética (la presentada ante la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 2013 y la presentada ante la Cámara de Diputados el 3 de setiembre de 2014). Posteriormente, procedió a verificar si se cumplía con el requisito del porcentaje de la lista nominal.

El 17 de octubre de 2014, el INE informó a la Cámara de Diputados que la solicitud de consulta popular presentada por Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano (PRD, reforma energética) cumplía con el requisito mínimo de la cifra de firmas equivalentes al 2% del padrón electoral. En su informe, señaló que se presentaron 4 204 852 registros, de los cuales 2 585 049 fueron encontrados en la lista nominal de electores, lo que representa al 3,35% de la lista nominal de electores[11] (Cámara de Diputados, 2014).

Por acuerdo del 21 de octubre de 2014, el presidente de la SCJN admitió a trámite el expediente, y se turnó para su estudio y resolución a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El 30 de octubre de 2014, la SCJN determinó, por unanimidad de nueve votos, la inconstitucionalidad

[11] En cuanto a la autenticidad de firmas, el INE informó que fueron entrevistados 704 ciudadanos, de los cuales un 59,94% manifestó haber apoyado la consulta popular.

de la materia de la consulta popular. De acuerdo a la resolución, el tema de la consulta popular incidía directamente sobre los ingresos del Estado, ya que, por definición, cualquier industria estatal, particularmente la energética, suministra recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo. Los ingresos y egresos del estado se encuentran dentro de los temas que, de acuerdo a la Constitución y a la Ley Federal de Consulta Popular, no pueden ser objeto de consulta popular (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

La pregunta impulsada por el PRD, «¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?», también fue declarada inconstitucional, al ser considerada por la SCJN como poco clara y difícil de entender.

3.1.2. La consulta popular en materia energética iniciada por ciudadanos representantes del Morena: Inconstitucional por incidir en los ingresos del país, un tema que no puede ser objeto de consulta popular

El 10 de abril de 2014, ciudadanos[12] representados por C. Martí Batres Guadarrama —militante del Morena— presentaron ante la Cámara de Senadores el aviso de intención para realizar una consulta popular en materia energética (en relación a la reforma[13] de los artículos 25, 27 y 28 de la CPEUM) con la siguiente pregunta: «¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?».

Consideraban que el tema sobre el cual proponían realizar la consulta popular era de trascendencia nacional, ya que afectaba a todos los ciudadanos mexicanos al poner en entredicho la soberanía nacional y la riqueza del país.

[12] Los demás ciudadanos fueron Andrés Manuel López Obrador, Elena Poniatowska, Claudia Shinbaum Pardo y Javier Jiménez Espriú.

[13] La reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20 de diciembre del año 2013.

Ante la solicitud, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores acreditó la presentación del Aviso de Intención, procedió a su publicación el 30 de abril de 2014 en la Gaceta Parlamentaria[14] y entregó a los peticionarios el formato para la obtención de firmas.

Después de cinco meses, el 10 de setiembre de 2014, el representante de los promoventes entregó a la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores la petición formal de consulta popular (que incluía el propósito de la consulta, los argumentos por los cuales consideraban que el tema era de trascendencia nacional y la pregunta que proponían), acompañada de 136 cajas que incluían las firmas que respaldaban la petición de consulta popular. En la misma fecha, la petición de consulta popular y las firmas se enviaron al INE para que verificara si se cumplía con el requisito del porcentaje de la lista nominal de electores. Cinco días más tarde, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores envío al INE seis cajas más que contenían firmas que complementaban las 136 cajas que habían sido enviadas anteriormente. El 19 de setiembre de 2014, el Consejo General del INE acusó de recibido la solicitud de consulta popular con sus correspondientes firmas.

El 17 de octubre de 2014, el Secretario Ejecutivo del INE envió al Senado de la República el informe en el que se determina que la petición de consulta popular propuesta cumplía con el requisito mínimo de firmas. En el informe, se precisó que se presentaron 2 894 016 registros, de los cuales 2 231 780 fueron encontrados en la lista nominal, lo que representó el 2,90%. A su vez, dicho informe fue enviado por el Senado de la República a la Suprema Corte de Justicia de la Nación junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios a fin de que esta resolviera sobre su constitucionalidad.

Por acuerdo del 20 de octubre de 2014, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el expediente, y se turnó para su estudio y resolución a la ministra Olga María del Carmen

[14] Documentos consultables en la Gaceta Parlamentaria del Senado disponible en la página web www.cámaradesenadoresdelcongresodelaunión

Sánchez Cordero de García Villegas. El 30 de octubre de 2014, la SCJN determinó, por mayoría de nueve votos, la inconstitucionalidad de la materia de consulta popular[15]. De acuerdo a la resolución, el tema de la consulta popular incidía en los ingresos del país. Se agregó que «refutar la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros para la explotación del petróleo, el gas, la refinación y la petroquímica resulta inconstitucional, en virtud de que las actividades referidas pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano» (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

También se declaró inconstitucional la siguiente pregunta, la cual pretendía ser formulada a los ciudadanos: «¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?», por considerarla poco clara y no sencilla para el grueso de la ciudadanía, entre otros motivos.

3.1.3. La consulta popular sobre el salario mínimo iniciada por ciudadanos representantes del Partido Acción Nacional (PAN): Inconstitucional por referirse a los ingresos y gastos del Estado, y por restringir el derecho humano social de los trabajadores, temas que no pueden ser objeto de consulta popular

El 25 de julio de 2014, ciudadanos representados por el C. Gustavo Enrique Madero Muñoz —militante del PAN— presentaron ante la Cámara de Diputados el aviso de intención para realizar una consulta popular en torno a un ingreso digno para los trabajadores con la siguiente pregunta: «¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una fami-

[15] El Partido Político que propuso la Reforma Energética, el Partido Revolucionario Institucional -PRI-, aplaudió la decisión del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para declarar inconstitucionales las consultas populares en materia energética tanto de Morena como del PRD.

lia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL[16]?».

Ante la solicitud, el 28 de julio de 2014, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados emitió la constancia que acreditaba la presentación del aviso de intención de la petición de consulta popular, y remitió a los solicitantes el formato para la obtención de firmas de apoyo.

El 10 de setiembre de 2014, el representante de los solicitantes, Gustavo Enrique Madero Muñoz, presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la petición formal de la consulta popular «ingreso digno para los trabajadores con sus anexos correspondientes» (Gaceta Parlamentaria, 2014). Al día siguiente, el presidente de dicha mesa envió al Consejo presidente del INE 68 cajas que contenían las firmas de apoyo para que verificara si se cumplía con el porcentaje establecido en la CPEUM y en la Ley Federal de Consulta Popular. El 22 de setiembre de 2014, el INE informó que había recibido la documentación correspondiente a la solicitud de consulta popular.

El 17 de octubre de 2014, el secretario ejecutivo del INE envió a la mesa directiva de la Cámara de diputados el informe detallado y desagregado en el que se determinó que la petición de consulta popular propuesta cumplía con el requisito mínimo de firmas. En el informe, se precisó que se presentaron 2 553 155 registros, de los cuales 1 948 200 ciudadanos fueron encontrados en la lista nominal de electores, lo que representó el 2,53%. A su vez, dicho informe fue enviado por la Cámara de diputados a la SCJN, junto con la propuesta de pregunta elaborada por los peticionarios, a fin de que esta resolviera sobre su constitucionalidad (Cámara de Diputados, 2014).

[16] Los solicitantes manifestaban que el propósito sobre el cual versaba la consulta era Modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo ajustado a la línea de bienestar que establece el CONEVAL, y con ello garantizar la de las necesidades del trabajador y su familia, y se encuentre acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la propia Constitución Mexicana (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

Por acuerdo del 21 de octubre de 2014, el presidente de la SCJN admitió a trámite el expediente, y se turnó para su estudio y resolución al ministro José Ramón Cossío Díaz.

La trascendencia nacional del tema respecto del cual se solicitaba la consulta se validó debido a que «versa con el salario mínimo que toda persona tiene derecho a recibir por el desarrollo de su trabajo, lo que impacta necesariamente a la clase trabajadora a nivel nacional…» (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

El 29 de octubre de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por mayoría de seis votos[17] la inconstitucionalidad de la materia de consulta popular y, por consecuencia, de la pregunta. De acuerdo a la resolución, el objeto de la consulta era inconstitucional por «referirse a los ingresos y gastos del Estado y por restringir el derecho humano social de los trabajadores reconocido por la Constitución Federal» (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

El ministro a cargo de la presentación del expediente —quien votó a favor de la constitucionalidad de la materia de consulta— propuso modificar la pregunta en los siguientes términos para que se cumpliera con el uso de un lenguaje más sencillo y comprensible: «¿Estás de acuerdo en que se fije un nuevo salario mínimo que resulte suficiente para que una familia adquiera los bienes y servicios requeridos para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias?».

3.1.4. La consulta popular sobre la eliminación de los legisladores plurinominales promovida por el ciudadano César Camacho Quiroz, presidente nacional del PRI: Inconstitucional por tratarse de un asunto de materia electoral, materia prohibida para ser parte de una consulta popular

El 25 de agosto de 2014, César Camacho Quiroz, presidente nacional del PRI (quien designó como representante al ciudadano Sadot

[17] Cuatro ministros votaron a favor y un ministro no asistió a la sesión por que le habían concedido licencia.

Sánchez Carreño, secretario jurídico del PRI), presentó ante la Cámara de Senadores el aviso de intención con petición de consulta popular en torno a la modificación de la Constitución para eliminar 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales[18] y las 32 senadurías plurinominales[19], con la siguiente pregunta: «¿Estás de acuerdo en que se modifique la constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?».

El 26 de agosto de 2014, el presidente de la Mesa Directiva de Senadores emitió la constancia que acreditaba la presentación del aviso de intención, y remitió a los solicitantes el formato para la obtención de firmas de apoyo. El 15 de setiembre de 2014, el representante del solicitante, el C. Sadot Sánchez Carreño, entregó la petición formal de la consulta popular con sus anexos correspondientes. En la misma fecha, el presidente de dicha mesa envió el expediente al Consejo Presidente del INE, con las 193 cajas que contenían las firmas de apoyo que respaldaban la petición de consulta popular. El 29 de setiembre de 2014, el Consejo General del INE acusó de haber recibido la solicitud de consulta popular con sus correspondientes firmas.

El 28 de octubre de 2014, el secretario ejecutivo del INE envió al Senado de la República el informe en el que determinó que la petición de consulta popular propuesta por varios ciudadanos representados por el C. Sadot Sánchez Carreño cumplía con el requisito de firmas. En el informe, se precisó que se presentaron 6 465 823 registros, de los cuales 4 836 951 fueron encontrados en la lista nominal de electores, lo que representó el 6,28%. A su vez, el Senado de la República envió

[18] La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados: 300 electos por mayoría relativa en los 300 distritos electorales del país (uninominales) y 200 electos por el sistema de representación proporcional (plurinominales).

[19] La Cámara de Senadores se integra por 64 senadores electos de manera directa (dos por cada una de las 32 entidades federativas del país), 32 senadores asignados a la primera minoría (uno por cada entidad federativa) y 32 senadores bajo el principio de representación proporcional.

el informe y la propuesta de pregunta elaborada por los peticionarios a la SCJN, a fin de que esta resolviera sobre su constitucionalidad.

Por acuerdo del 28 de octubre de 2014, el presidente de la SCJN admitió a trámite el expediente, y se turnó para su estudio y resolución al ministro José Fernando Franco González Salas. El 3 de noviembre de 2014, la SCJN determinó, por unanimidad de nueve votos, la inconstitucionalidad de la materia de consulta popular, así como de la pregunta a la cual la consulta se refiere. De acuerdo a la resolución, el tema de la consulta popular no solamente trataba sobre «la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal, sino que, como lo ha considerado este Alto Tribunal, acarrea diversas consecuencias sobre el sistema electoral por los efectos que puede tener en votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos…». Por esta razón, se llegó a la conclusión de que se trataba de un asunto de materia electoral, materia prohibida para ser parte de una consulta popular (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

En relación al gasto de las cuatro consultas populares presentadas por legisladores en calidad de ciudadanos en el 2014, el INE gastó cerca de 30 millones de pesos en el conteo de firmas (se recolectaron conjuntamente 13 millones) para verificar su autenticidad.

3.2. Consulta popular presentada por legisladores para realizarse durante la jornada electoral federal del 2018

3.2.1. Consulta popular sobre el mando único: propuesta por legisladores de la Cámara de Diputados y atorada en el Senado

El 15 de setiembre de 2017, diputados y diputadas del PRI y del Partido Verde presentaron una petición de consulta popular en relación a la conformación del mando único, bajo la siguiente pregunta: «¿Está usted de acuerdo en que nuestro país tenga 32 policías profesionales, una por cada estado, en lugar de las más de 1 800 policías municipales que, de acuerdo con distintos estudios, están mal capacitadas, mal equipadas y mal coordinadas?».

Desde el 2014, año en que el Ejecutivo envió una iniciativa para establecer el mando único policial, la oposición se mostró en contra e impulsó el mando mixto. Al no haber acuerdo, el PRI en la Cámara de Diputados aprobó llevar al tema a una consulta popular.

La petición de consulta popular estuvo sustentada con el nombre y firma de 203 legisladores, mientras que el requisito establecido en la CPEUM y en la Ley Federal de Consulta Popular marca que debe ser iniciada por lo menos por 165, es decir, el 33% de los integrantes de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso.

El 19 de setiembre de 2017 fue turnada a la Comisión de Gobernación, la cual llegó al acuerdo de que la consunta popular planteada era procedente como una posible solución a los problemas que persisten en las instituciones policiales.

El 14 de diciembre de 2017, la mayoría que conformaban el PRI y el PVEM en la Cámara de Diputados les permitió aprobar (con 250 votos)[20], sin el voto de la oposición[21], el dictamen que aprobaba la organización de una consulta popular en las elecciones del 1 de julio de 2018 (Gaceta Parlamentaria, 2017). Debido a que Ley Federal de Consulta Popular establece que la propuesta debe ser avalada por las dos cámaras legislativas, esta fue enviada al Senado para su discusión y eventual ratificación en la misma fecha.

La única propuesta de consulta popular para las elecciones del 1 de julio de 2018 quedó atorada en el Senado, debido a que este no debatió ni analizó el dictamen en su último periodo de sesiones. En la normativa,

[20] Acudieron a la sesión y votaron a favor 197 de los 206 del PRI, los 38 del PVEM, 10 de los 12 de Nueva Alianza, 3 de los 10 del PES, un independiente y otro sin partido (Chávez, 2017).

[21] La oposición consideraba que la petición del PRI no era viable porque implicaba realizar un cambio constitucional para poder implementar el mando único a nivel nacional. El artículo 135 constitucional establece las modalidades para modificar la Constitución, y no se incluye a la consulta popular como modalidad para poder realizar una enmienda constitucional. De igual forma, argumentaban que se trataba de un tema de seguridad nacional, el cual no podía ser objeto de consulta (Chávez, 2017).

no se establece un límite de tiempo para que las Cámaras aprueben el dictamen. Si la propuesta de consulta popular se hubiera avalado por las dos Cámaras, la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta y de la pregunta formulada le hubiera correspondido directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin pasar por la revisión previa del INE, debido a que se trataba de una consulta iniciada por legisladores.

3.3. Análisis

Entre el año 2013 y 2017, tras realizarse la reforma constitucional que incluyó la figura de la consulta popular en la CPEUM, se solicitaron seis peticiones que buscaban consultar a la ciudadanía sobre diversos temas: la reforma energética del 2013, la fijación de un nuevo salario mínimo, la eliminación de los legisladores plurinominales y la conformación de un mando único policial. Sin embargo, en ninguno de los casos, se concretizó la activación de la consulta popular.

Se analizan, a continuación, algunas características del procedimiento y del diseño institucional de dichas consultas populares.

3.3.1. Falta de precisión para definir el tema de las consultas populares

Los temas de las peticiones de consulta popular sobre la reforma energética del 2013 (PRD, Morena), la fijación de un nuevo salario mínimo (PAN) y la eliminación de los legisladores plurinominales (PRI) fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En todos los casos, se buscaba consultar sobre temas que no podían ser objeto de una consulta popular de acuerdo a la legislación correspondiente. Al respecto, identificamos algunos factores que pudieron haber dificultado la presentación correcta de la materia de consulta:

- La generalidad de la norma: Los temas que no pueden ser objeto de consulta popular se presentan en la legislación de forma

genérica, por lo que, en algunos casos, no fue claro si el tema era inconstitucional al haber tratado de manera indirecta una materia que no puede ser objeto de consulta popular.

- Falta de precisión en la legislación: En algunos casos, se presentaron temas que buscaban realizar enmiendas constitucionales. Sin embargo, el artículo 135 constitucional, el cual establece las modalidades para realizar cambios constitucionales, no se ha adaptado para incluir a las consultas populares dentro de dichas modalidades (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 135).

Sin embargo, en otros casos, tanto los partidos políticos como los legisladores solicitaron consultas populares sobre temas que estaban explícitamente prohibidos por las leyes correspondientes.

- Cualquier tema que verse sobre la materia electoral no puede ser objeto de consulta popular. Aun así, en el 2014, el PRI solicitó la reducción de los legisladores plurinominales a través de una consulta que desde el inicio resultaba inviable por el tema sobre el cual versaba —una reforma electoral—.
- La solicitud de la consulta popular sobre el mando único, de igual forma, versó sobre un tema que incide en una materia que no puede ser objeto de consulta popular —la seguridad nacional—. En este caso, el PRI pudo haber buscado activar la consulta popular para desbloquear la iniciativa de ley y crear un mando único, la cual había sido bloqueada por los otros partidos, quienes preferían un mando mixto.

3.3.2. Mala redacción de las preguntas

En las cuatro peticiones de consulta popular, se redactaron preguntas que fueron declaradas inconstitucionales por la SCJN.

Tabla 8. Preguntas declaradas inconstitucionales por la SCJN

Pregunta	Declaración de inconstitucionalidad por la SCJN
¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética? (PRD).	La pregunta fue considerada como poco clara y difícil de entender. La pregunta se redactó de manera general. Algunas fracciones de dichos artículos abordan temas fiscales, y otras no.
¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica? (Morena).	La pregunta fue evaluada como no sencilla y poco clara. La pregunta no permitía obtener un resultado eficaz y concreto. Se redactó de tal forma que incluyo varias preguntas que mezclaban temas de diversa naturaleza por lo que «el consultado podría estar de acuerdo en alguno de los casos con todo su contenido, y en algunos otros sólo en parte» (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).
¿Estás de acuerdo que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL? (PAN).	Uno de los ministros que declaró que el tema de la consulta si era constitucional propuso modificar la pregunta para que cumpliera con el uso de un lenguaje más sencillo y comprensible.
¿Estás de acuerdo en que se modifique la constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales? (PRI).	Debido a que el tema era directamente inconstitucional, la pregunta consecuentemente se declaró inconstitucional.
¿Está usted de acuerdo en que en nuestro país tenga 32 policías profesionales, una por cada estado, en lugar de las más de 1800 policías municipales que, de acuerdo con distintos estudios, están mal capacitadas, mal equipadas y mal coordinadas? (PRI y Partido Verde).	La pregunta llegó a ser revisada por la SCJN debido a que solo fue avalada por una de las cámaras legislativas.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014.

3.3.3. Las peticiones para realizar consultas populares han sido realizadas únicamente por partidos políticos

Las cuatro consultas populares que se solicitaron en el 2014 fueron orquestadas por partidos políticos (PRD, Morena, PAN, y PRI) en calidad de ciudadanos. Es decir, siguieron el trámite previsto para las consultas populares iniciadas por ciudadanos, aunque fueron presentadas por legisladores de los distintos partidos políticos. Por su parte, la petición de consulta popular sobre la conformación del mando único policial sí siguió el procedimiento de una consulta propuesta por legisladores (fue propuesta por diputados y diputadas del PRI y del Partido Verde).

Si bien se habla de la demanda ciudadana por nuevos espacios y cauces de participación, mecanismos de democracia directa —como la consulta popular— no han sido activados por los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. ¿Pudiera ser que los requisitos para activar una consulta popular son muy altos?

3.3.4. Requisitos para activar una consulta popular

Para que la ciudadanía pueda proponer una consulta popular, requiere recolectar las firmas del 2% del listado nominal de electores (poco menos de 2 millones de firmas). El número considerable de firmas a recabar para apoyar una petición de consulta popular puede representar un obstáculo para que los ciudadanos la soliciten.

Sin embargo, no se especifica el plazo que tienen los solicitantes para recabar las firmas, lo que les deja un mayor margen de tiempo para poder cumplir con el requisito.

En el caso de las cuatro consultas populares solicitadas por los partidos políticos en calidad de ciudadanos en el 2014, se logró cumplir con el porcentaje de firmas requerido[22].

[22] Se pudiera argumentar que los partidos políticos cuentan con más recursos para movilizar a sus simpatizantes y lograr las firmas necesarias.

Tabla 9. Porcentaje de la lista nominal de electores de las solicitudes de consulta popular realizadas en el 2014

Consulta popular	Porcentaje de la lista nominal de electores
Reforma Energética propuesta por el PRD.	3,35% (2 585 049)
Reforma Energética propuesta por Morena.	2,90% (2 231 780)
La fijación de un nuevo salario mínimo propuesta por el PAN.	2,53% (1 948 200)
La eliminación de los legisladores plurinominales propuesta por el PRI.	6,28% (4 836 951)

Fuente: Instituto Nacional Electoral.

Una vez que se logró la recolección de firmas, la petición de consulta popular debe viajar por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Instituto Nacional Electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ¿Puede ser que el procedimiento con reglas complejas esté apagando el interés de los ciudadanos para solicitar una consulta popular?

3.4. Consultas populares fuera de la normativa convocadas por el presidente de la República

3.4.1. Consulta popular sobre el NAIM y sobre los programas prioritarios

El 1 de julio de 2018, Andrés Manuel López Obrador fue electo presidente. La coalición que lo postuló, Juntos Haremos Historia, (formada por Morena, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social) también logró la mayoría en el Congreso de la Unión.

Durante su campaña electoral, hizo énfasis en la participación ciudadana y en que sometería a consulta sus decisiones de gobierno más importantes, y propuso llevar a consulta pública temas como el matrimonio igualitario, el derecho a la interrupción legal del embarazo, el derecho de parejas del mismo sexo a adoptar, la reforma educativa, la reforma energética, la amnistía a criminales, la revocación del mandato presidencial y la construcción del nuevo aeropuerto.

Antes de entrar en funciones como presidente, realizó dos consultas populares. La primera consulta popular sobre el futuro del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) (Welp & Sandoval, 2018) se llevó a cabo del 25 al 28 de octubre de 2018, y versó sobre la continuidad de la construcción del NAIM iniciada durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (PRI). Desde el partido político del presidente electo (Morena), se cuestionó el proyecto que inició en 2015 por sus costos, el impacto ambiental que podría tener y su viabilidad (ya que se estaba construyendo en una zona inundable).

La segunda consulta popular convocada por AMLO se realizó en dos días (el 24 y 25 de noviembre de 2018) en lugar de cuatro, y sometió a votación diez proyectos propuestos por el gobierno sobre trabajos de infraestructura —entre ellos la construcción del Tren Maya— y programas sociales.

En la siguiente sección, se presentan las características de dichas consultas, su marco legal, implementación, financiamiento y consecuencias esperadas, y los dilemas tanto jurídicos como políticos que presentan.

3.4.1.1. Consultas fuera de la normativa

Las consultas pudieron haberse ajustado a la ley, pero no lo hicieron. En primera instancia, en relación al actor que solicitó las consultas, se tiene que precisar que el presidente no estaba en funciones para realizar las peticiones de dichas consultas, ya que entró en funciones el 1 de diciembre de 2018. Los otros actores que constitucionalmente pudieron haber solicitado que las consultas fueran convocadas por el Congreso de la Unión tampoco lo hicieron.

En relación al plazo para presentar las peticiones de consulta popular, para que las consultas del NAIM y de los programas prioritarios se hubieran podido realizar apegadas a lo establecido en la ley, AMLO se tendría que haber esperado a convocar las consultas en las próximas elecciones federales, ya sea en las elecciones intermedias del 2021 o en las elecciones del 2024 cuando se renueva el total del Congreso

de la Unión y la presidencia de la República. Debido a que cuenta con una amplia mayoría en el Congreso, sus peticiones de consulta popular hubieran tenido oportunidades de ser aprobadas siguiendo la ruta establecida por la CPEUM.

La pregunta que surge en relación a los plazos para solicitar una consulta popular es la siguiente: «¿Se deben esperar tres años para convocar a una Consulta Popular?». ¿Es necesario poner tal cerrojo a un mecanismo que busca empoderar a la ciudadanía? Esto representa una limitación en el diseño institucional del mecanismo que se debe considerar.

3.4.1.2. Cobertura en el territorio, pregunta y campaña

La consulta sobre el NAIM permitió al electorado participar en las 1073 mesas que se instalaron en 538 municipios (en los cuales habita un 82% de la ciudadanía) de las 32 entidades federativas del país (México Decide, 2018).

Mientras que en la consulta sobre diez programas prioritarios se instalaron 1 102 mesas de votación prácticamente en todos los lugares que cubrió la consulta sobre el NAIM. De acuerdo al presidente de la Fundación, Arturo Rosenblueth, la cual estuvo a cargo de llevar a cabo las dos consultas, la gente ya sabía dónde estaban las mesas, ya sea porque había participado en la consulta anterior o porque ya habían podido ver en dónde estaban las mesas de votación en el caso de que no hubieran participado (www.lopezobrador.org.mx, 2018).

Para la consulta sobre el NAIM, la pregunta con dos opciones de respuesta fue la siguiente:

> Dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ¿cuál opción plantea usted que sea mejor para el país?
>
> 1. Reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca, y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía.
>
> 2. Continuar con la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (México Decide, 2018).

Por su parte, la boleta de la consulta sobre los diez programas prioritarios señalaba lo siguiente:

> El próximo Gobierno Federal propone llevar a cabo los siguientes proyectos prioritarios
>
> Instrucciones: Se deberá marcar «sí» en cada caso de estar de acuerdo o «no» en caso de estar en desacuerdo en cada uno de los proyectos.
>
> 1. Construir el Tren Maya que conectará los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, lo que fomentará la economía y el turismo.
>
> 2. Conectar por medio de un tren los océanos Pacífico y Atlántico para desarrollar el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, y reactivar la economía en la región.
>
> 3. Construir una refinería en Dos Bocas, Tabasco, para producir gasolina con el petróleo extraído por PEMEX.
>
> 4. Plantar árboles frutales y maderables en un millón de hectáreas para crear 400 mil empleos permanentes.
>
> 5. Aumentar al doble la pensión a todos los adultos mayores de 68 años (desde los 65 años en regiones indígenas).
>
> 6. Otorgar becas y capacitación laboral a 2,6 millones de jóvenes que hoy no tienen oportunidades de estudiar ni de trabajar.
>
> 7. Becar a todos los estudiantes de las escuelas públicas de nivel medio superior del país.
>
> 8. Pensionar a un millón de personas que viven con alguna discapacidad.
>
> 9. Garantizar atención médica y medicinas a toda la población que no cuenta con servicios de salud.
>
> 10. Proveer cobertura gratuita de internet en carreteras, plazas públicas, centros de salud y escuelas en todo el país (México Decide, 2018).

Le hubiera correspondido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificar si dichas materias versaban o no sobre algún tema que no pueda ser objeto de consulta. De igual forma, le hubiera correspondido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisar si las preguntas planteadas en las consultas cumplían los criterios de formulación regulados en la legislación.

Las consultas populares se convocaron sin que la constitucionalidad de la materia de consulta y de las preguntas fueran revisadas por la SCJN, debido a que el proceso se produjo por fuera del marco legal. Son altas las probabilidades de que la SCJN las hubiera declarado inconstitucionales, dado el diseño restringido del mecanismo.

Por su parte, la evaluación de la trascendencia nacional del tema le hubiera correspondido a la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara. En general, los temas propuestos en ambas consultas hubieran sido aceptados, debido a que repercutían en la mayor parte del territorio nacional e impactaban a una parte significativa de la población (Ley Federal de Consulta Popular, artículo 6).

En la consulta sobre el NAIM, la garantía de que ambas posiciones tendrían espacio para expresar sus ideas con equidad no se respetó, debido a que la convocatoria para realizar la consulta fue lanzada y supervisada por una de las partes; de esta forma, se violó una condición básica para el buen ejercicio de un mecanismo de democracia directa. Si bien la ciudadanía podía consultar los argumentos a favor y en contra (escritos en la contracara de la boleta), dicha síntesis fue elaborada por actores afines a los promotores de la consulta.

Por su parte, en el caso de la consulta sobre los diez programas prioritarios, únicamente se presentaron los argumentos a favor en la contracara de la boleta (México Decide, 2018). Incluso, antes de la consulta, Andrés Manuel López Obrador ya había aclarado que, a diferencia de la consulta sobre el NAIM, esta vez no se mantendría neutral y defendería los proyectos propuestos en las boletas. A un día de esta, defendió el proyecto del Tren Maya con vídeos (Ramírez, 2018).

Al no ajustarse a la normativa, ambas consultas no tuvieron una campaña de difusión y de discusión informada y adecuada. No existió una regulación de espacios en radio y televisión para que se defendieran los argumentos tanto a favor como en contra de los temas de consulta, ni mucho menos un órgano autónomo responsable de supervisar que las campañas se hubieran desarrollado con equidad.

3.4.1.3. La organización y supervisión del proceso

Debido a que las consultas populares se realizaron fuera de la normativa, el INE no aceptó responsabilizarse de la organización y supervisión de dichos procesos (Rivera, 2018). Como consecuencia, AMLO contrató a una empresa privada y se apoyó en el trabajo voluntario para organizar las mesas. Para registrar la participación de cada elector, se contó con una aplicación creada por ingenieros mexicanos (Excelsior, 2018).

A pesar de las garantías dadas por los organizadores de ambas consultas, los ciudadanos denunciaron a través de redes sociales que se pudo votar más de una vez y que incluso se pudo votar sin presentar la credencial de elector. De acuerdo al equipo organizador, algunos motivos por los cuales el sistema presentó fallas fueron la falta de conectividad de datos en algunas zonas y los intentos de hackeo a la aplicación. Ante dichas fallas, los organizadores sostuvieron que los casos denunciados fueron «marginales» y que, por lo tanto, no habían alterado el sentido de los resultados. En ambas consultas, tampoco hubo garantías del resguardo de los votos al final de cada jornada diaria de participación. Los votos se guardaron en los domicilios particulares de los voluntarios que apoyaron en las mesas de votación tras hacer el recuento del número de participantes y registrarlo en el sistema al final de cada día de consulta.

En relación a los costos, el costo de la consulta sobre el NAIM se estimó en 1,5 millones de pesos (MXN), financiados con aportaciones voluntarias de los legisladores, principalmente de Morena. Por otro lado, la consulta sobre los programas prioritarios tuvo un costo de 2 400 000 pesos (MXN) y fue financiada por senadores del partido del presidente electo (Morena).

3.4.1.4. Resultados: el sí para las mociones del presidente electo

El 28 de octubre de 2018, el presidente de la Fundación (fundación encargada del conteo en ambas consultas), Arturo Rosenblueth, anunció los resultados de la consulta del NAIM. En dicha consulta, 69,94% de los participantes (761 681) le dieron el sí al proyecto de Santa Lucia, mientras que un 29,1% (316 765) votó por continuar con la construcción del aeropuerto en Texcoco. Los votos nulos representaron 1% de los sufragios emitidos (10 562 votos).

En el caso de la consulta sobre proyectos prioritarios, casi todos los proyectos obtuvieron más del 90% de aceptación. Los resultados publicados el 26 de noviembre de 2018 fueron los siguientes:

Tabla 10. Resultados de la consulta popular sobre proyectos prioritarios

Tema de consulta	Votaron a favor	Votaron en contra	Boletas anuladas
Construcción del tren maya	89,9%	6,6%	3,5%
Desarrollo del Istmo	90,3%	5,8%	3,9%
Construcción de Refinería Dos Bocas Tabasco	91,6%	4,6%	3,8%
Plantación de árboles frutales y maderables	94,7%	1,7%	3,6%
Aumentar al doble la pensión de adultos mayores	93,3%	3,2%	3,5%
Becas y capacitación laboral a 2,6 millones de jóvenes	91,1%	5,2%	3,7%
Becas a los estudiantes de escuelas públicas a nivel medio superior	90,1%	6%	3,9%
Pensionar a personas con discapacidad	92,9%	3,4%	3,7%
Gratuidad en medicinas y atención médica	95,1%	1,6%	3,3%
Cobertura gratuita de Internet	91,6%	4,5%	3,9%

Fuente: México Decide, Consulta Nacional Programas Prioritarios, 2018.

La ley señala que el resultado de una consulta popular solo será vinculante cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los electores. En el caso de la primera consulta popular, los 1 089 000 votantes representaron apenas el 1,19% del padrón electoral que consta de 89,4 millones de ciudadanos[23], mientras que, en el caso de la segunda consulta popular, los 946 081 votantes representaron el 1,06% del padrón electoral.

Las preguntas que surgen tras el análisis de dichos procesos son las siguientes: ¿las consultas buscaban legitimar decisiones que ya habían sido tomadas por el gobierno electo? ¿O buscaban delegar a la ciudadanía la decisión sobre temas controvertidos tratando de evitar el costo político de decisiones sensibles? Ninguno de los objetivos se consiguió. El porcentaje de votación fue muy bajo y la falta de transparencia y equidad de los procesos demasiado evidentes.

4. Conclusiones

Hasta hace poco, no existía en México una ruta para poder incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Al día de hoy, la ruta para activar y organizar mecanismos de democracia directa —como las consultas populares— está marcada y delimitada. Sin embargo, la ruta no queda exenta de limitaciones que deben ser consideradas.

En relación a las consultas populares que no lograron ser convocadas, identificamos las siguientes limitaciones en el diseño institucional y en la normativa del mecanismo:

a) la generalidad en la norma dificultó a los solicitantes el planteamiento de un tema que no estuviera relacionado directa o indirectamente con los temas que no pueden ser objeto de consulta popular.

[23] Ciudadanos registrados al 1 de junio de 2019.

b) el número considerable de firmas que los ciudadanos tienen que reunir para poder activar el mecanismo (poco menos de 2 millones de firmas).

c) el procedimiento con reglas complejas (que pudiera generar desinterés en los ciudadanos para activar el mecanismo).

d) falta de información y orientación para redactar preguntas que cumplan con lo establecido en la legislación: que no sean tendenciosas o contengan juicios de valor, que empleen un lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y que produzcan una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

e) falta de precisión en la norma en relación a los plazos que tienen los solicitantes para recabar las firmas y sobre la regulación de los recursos que pueden utilizar para recabarlas.

f) los plazos limitados para solicitar una consulta popular (cada tres años).

g) el alto porcentaje de participación requerido para que una decisión sea vinculante (40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores).

Por otro lado, en las consultas populares que sí lograron ser convocadas por AMLO, se hizo un uso indebido del mecanismo por no seguir los marcos normativos, por haber sido activado cuando todavía no estaba en funciones, por no haber garantizado la participación de toda la ciudadanía, por no haber presentado a la ciudadanía un debate profundo e informado, por no haber garantizado un proceso justo y transparente, y porque el solicitante fue juez y parte.

El Diablo, en las consultas populares, está en los detalles.

Referencias

Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worlwide.* Cambridge: Cambridge University Press.

AMLO Sitio Oficial (2018). *Mexicanos opinarán sobre 10 programas y proyectos del nuevo gobierno en Segunda Consulta Nacional Ciudadana*. 16 de noviembre. https://lopezobrador.org.mx/2018/11/16/presenta-gobierno-electo-boleta-para-consulta-nacional-de-programas-prioritarios/

Aristegui Noticias (2014). *Cuauhtémoc Cárdenas renuncia al PRD (carta). 25 de noviembre.* https://aristeguinoticias.com/2511/mexico/cuauhtemoc-cardenas-renuncia-al-prd-carta/

Cámara de Diputados (2014). *Informa INE que solicitudes de consulta popular de Cárdenas Solórzano (PRD, reforma energética) y Madero Muñoz (PAN, salario mínimo) cumplen requisito de firma.* Obtenido de Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2014/10-Octubre/20/8640-Informa-INE-que-solicitudes-de-consulta-popular-de-Cardenas-Solorzano-PRD-reforma-energetica-y-Madero-Munoz-PAN-salario-minimo-cumplen-requisito-de-firmas

Chávez, Víctor (2017). *Impone PRI su mayoría: habrá consulta popular a Mando Único. El Financiero*, 15 de diciembre. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/diputados-aprueban-consulta-popular-sobre-mando-unico

Excelsior (2018). *Para dar certidumbre, no habrá mesas de consulta NAIM en aeropuertos: vocero*. 24 de octubre. https://www.excelsior.com.mx/nacional/para-dar-certidumbre-no-habra-mesas-de-consulta-naim-en-aeropuertos-vocero/1273760

Expansión (2013). *Cárdenas propone una consulta popular sobre la reforma energética*. 16 de agosto. https://expansion.mx/nacional/2013/08/16/cardenas-propone-una-consulta-popular-sobre-la-reforma-energetica

Gaceta Parlamentaria (2014). *De la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la que remite oficio por el que notifica la revisión de la constitucionalidad de la consulta popular número 2/2014, en materia de salarios mínimos*. 11 de noviembre. Gaceta Parlamentaria Número 4153-II: http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/nov/20141111-II.pdf

Gaceta Parlamentaria (2017). *Cámara de Diputados - Oficio en el que se remite el siguiente acuerdo: Único*. 14 de diciembre. Obtenido de Gaceta del Senado: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-12-14-1/assets/documentos/MD-CD_Consulta_Popular.pdf

Instituto Nacional Electoral (2019). *Sobre el INE- Reforma Constitucional 2014*. 5 de enero. Obtenido de https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/

Martínez Silva, Mario & Rocío Salcedo Aquino (1999). *Diccionario Electoral.* México: Instituto Nacional de Estudios Políticos.

Mexicanos, C. G. (2014). Ley federal de consulta popular. México, 14 de marzo.

México Decide (2018). *Consulta Nacional Programas Prioritarios*. 26 de diciembre. https://www.mexicodecide.com.mx/

México Decide (2018). *Consulta NAIM*. 29 de octubre. https://www.mexicodecide.com.mx/NAIM/index.html

Muñoz Ledo, Porfirio (2011). Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Conclusiones y Propuestas. Ciudad de México: *UNAM*.

Ramírez, Julio (2018). *A un día de la consulta, AMLO defiende al Tren Maya con videos*. ADN político, 23 de noviembre. https://adnpolitico.com/mexico/2018/11/23/a-un-dia-de-la-consulta-amlo-defiende-al-tren-maya-con-videos

Rivera, Carolina (2018). *Consulta sobre NAIM, sin base legal: Lorenzo Córdova*. *Milenio*, 17 de octubre. https://www.milenio.com/politica/organismos/consulta-naim-base-legal-lorenzo-cordova

Serdült, Uwe & Yanina Welp (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, *8*(1), 69-92.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). *Consulta a trámite previsto en el párrafo segundo de la fracción II del art. 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.* 26 de marzo. http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=161925

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión*. 30 de octubre. http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172300

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión.* 30 de octubre. http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172179

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión*. 3 de noviembre. http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172628

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). *Revisión de constitucionalidad de la materia de una Consulta Popular convocada por el Congreso de la Unión*. 29 de octubre. http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172299

Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work.* Princeton: Princeton University Press.

Welp, Yanina & Martha Sandoval (2018). *Va que vuela: AMLO y la consulta por el aeropuerto. Swissinfo.ch*, 31 de octubre. https://www.swissinfo.ch/spa/democraciadirecta/punto-de-vista_va-que-vuela--amlo-y-la-consulta-por-el-aeropuerto-/4451214

Apuntes para una reforma urgente

Yanina Welp
Albert Hirschman Centre on Democracy
Graduate Institute (Suiza)

1. Introducción

La evidencia empírica disponible —confirmada por los casos presentados en esta obra— muestra que en América Latina, cuando los actores que impulsan mecanismos de democracia directa (MDD) son «veto players» —presidentes o mayorías parlamentarias—, las consultas tienden a asociarse a la disputa por el poder y control de las instituciones. Si a mediados del siglo XX este tipo de conflictos se resolvía con el golpe cívico-militar, ahora se apela al *impeachment* o al referéndum (como ejemplo extremo que combina ambos elementos, Manuel Zelaya en Honduras en 2009 intentó activar un referéndum que acabó con su remoción forzada e ilegal). Una u otra opción depende de dónde se concentren las fuerzas de los actores en la escena, en casos de polarización extrema: si es en las instituciones, particularmente en el parlamento, es probable que opten por el juicio político; si cuentan con amplio apoyo popular, puede que la estrategia se oriente a apelar a este apoyo en las urnas. En el ámbito que nos ocupa en esta obra, esto sugiere que queda mucho terreno por recorrer hasta normalizar el funcionamiento democrático de los MDD.

Contrario a la disputa por el poder institucional, las consultas asociadas a políticas públicas y/o iniciadas por recolección de firmas son menos disruptivas para el sistema político, aunque también puedan generar altos niveles de polarización. Sin embargo, si quitamos a Uruguay de la muestra, la mayor parte de los referéndums que tuvieron lugar en otros países de la región refirieron a cambios institucionales que afectaban directamente la posición de poder de los actores que los activaron (véase Welp & Ruth 2017). El panorama cambia radicalmente cuando observamos el resultado de las consultas impulsadas por actores sin capacidad de veto —partidos políticos minoritarios y organizaciones de la sociedad civil—. Aquí lo notable es que el voto no llega a producirse, incluso si se consiguen las firmas y requisitos especificados. Además de la notable excepción de Uruguay, apenas se registraron algunas consultas en otros países, como Perú en 2010 y Colombia en 2018 (ambos analizados en este volumen).

Casi todos los países de la región permiten que sus autoridades (presidente y/o Congreso) activen consultas populares; un buen número regula también la activación de MDD por recolección de firmas (entre ellos, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela) y el referéndum obligatorio (por ejemplo, Bolivia, Ecuador, Panamá, Uruguay, Venezuela). Sin embargo, mientras los presidentes son más exitosos en sus intentos de activación, las consultas por recolección de firmas tienen escaso éxito. Esto ocurre porque los procedimientos no siempre están claros o no siempre son automáticos (en ocasiones se requiere la aprobación del Congreso, lo que altera sustancialmente su carácter directo y los convierte en mecanismos mediados por una aprobación que no es procedimental sino política. Véase Linares & Welp 2019). Así, los presidentes mantienen un rol protagónico en la activación de estos mecanismos, que no terminan de producir los resultados esperados en términos de resolución democrática de conflictos, acercamiento de las preferencias de representados y representantes e incremento de la legitimidad.

En la introducción de esta obra, señalábamos que las buenas prácticas en la activación de MDD debían cumplir con ciertos criterios que ahora nos permiten hacer una evaluación general de las nueve experiencias presentadas. Exceptuando el caso uruguayo, la conclusión es negativa: en general, los MDD no permiten canalizar demandas ciudadanas porque o bien la regulación no habilita a la ciudadanía a activarlos (Panamá) o la habilita pero estableciendo controles y exclusiones o dificultosos procedimientos que no permiten una activación efectiva (Costa Rica, Ecuador, México, Colombia, Perú). En la mayoría de los casos, las consultas promovidas por las autoridades no se han dado en marcos que alienten la adecuada formación de la opinión pública (por ejemplo, el plebiscito por la paz en Colombia y las consultas de 2018 en Perú y Ecuador). Es corriente observar que no haya garantías jurídicas por deficiencias procedimentales (los intentos de activación por firmas en Ecuador) o por abierta manipulación de las reglas (México, 2018). Esto se traslada a la inadecuada implementación de resultados y genera la imagen final de unos mecanismos que lejos de complementar la democracia representativa operan como erosionadores de la confianza en el sistema.

Con base en el estudio de los casos incluidos en *El Diablo está en los detalles*, identificamos, entonces, las principales limitaciones que enfrenta la aplicación democrática y efectiva de los mecanismos de democracia directa, que pueden reunirse en cuatro grandes ejes:

1. La falta de responsabilidad política de los representantes.
2. Los diseños institucionales defectuosos.
3. La debilidad (cuando no directamente la cooptación) de los organismos de control y supervisión de los procedimientos, que afecta especialmente a los organismos electorales y a las cortes constitucionales.
4. El descuido de las instancias de formación de la opinión pública.

Por un lado, cabe destacar que no todos los países muestran los mismos problemas (la diversidad es más bien enorme) ni en las mismas dimensiones, pero aun así creo útil la reflexión en perspectiva comparada y tomando casos recientes como ejemplos emblemáticos para la argumentación.

2. (Falta de) Responsabilidad política de las autoridades

La mayoría de las consultas populares analizadas en este volumen se han movido en un espectro que va del flagrante irrespeto a las reglas del juego por parte de los líderes hasta a veces sutiles manipulaciones para inclinarlas a su favor o a favor de sus mociones. Mencionaré cuatro ejemplos brevemente: Costa Rica, Colombia, Bolivia y México, organizados cronológicamente.

En Costa Rica, en 2007, organizaciones sociales iniciaron un proceso de recogida de firmas para votar sobre el Tratado de Libre Comercio, con la intención de promover su rechazo. Cabe mencionar que el primer obstáculo provino de la falta de regulación, ya que pese a que el referéndum se había introducido en la Constitución en 2002, para el año 2006 seguían sin regularse. La demanda ciudadana ante la Corte derivó en una sentencia que obligó al Parlamento a aprobar la regulación. Así, en 2007 el Tribunal Supremo Electoral autorizó la recolección de firmas; sin embargo, poco después, el presidente Oscar Arias (que antes se había opuesto a que se consulte sobre el tema) solicitó la consulta popular por un decreto avalado por la asamblea legislativa. Entonces, el TSE acumuló las dos iniciativas y aprobó la segunda por considerarla más expedita. No se violaron las reglas del juego, pero con claridad se quitó la iniciativa a la ciudadanía y a partir de ahí se produjo un enorme desequilibrio en la campaña, en la que las élites políticas contaron con considerablemente más recursos y espacios en los medios para promover el voto favorable. Raventós (2018) denuncia, por cierto, numerosas irregularidades cometidas durante el período previo a la votación.

Un segundo ejemplo refiere a la manipulación de las reglas del juego acorde con criterios *ad hoc*. El llamado plebiscito por la paz muestra cómo los umbrales de participación pueden ajustarse a las necesidades del gobierno de turno. ¿Cómo justificar un umbral del 13 % establecido muy estratégicamente para la consulta de 2016 en el mismo país en que la regulación solicitó una participación mínima del 33,33 para la consulta anticorrupción de 2018? Hay países que no establecen umbral (Suiza) y muchos otros que sí lo hacen (Colombia en particular). Se puede optar por una vía o por otra, hay argumentos bastante sólidos en ambos lados del espectro. Lo que resulta indebido —aunque no sea ilegal, tampoco en este caso— es manipular las reglas que justamente deben servir para dar estabilidad al sistema. En Colombia, el plebiscito por la paz no era obligatorio: fue una decisión del presidente promoverlo. La creación de una ley específica que bajaba el *quorum* al 13 % puso en evidencia la intención legitimante de la consulta (legitimar es un objetivo válido, pero las reglas deben ser estables y justas, no acomodadas a quien controle el poder). No se espera que la gente decida; se espera que la gente apruebe lo decidido por la élite, pero la democracia es incertidumbre en un juego con las reglas definidas de antemano y la cancha en posición horizontal. Con eso en mente es fácil comprender lo que siguió después: con una participación del 37 % y un margen ínfimo, aunque se rechazaron los acuerdos, rápidamente se revisaron y se aprobaron por vía parlamentaria. Es indispensable separar la discusión de los contenidos (el acuerdo, por el que yo hubiera votado a favor de tener el derecho a hacerlo) de las reglas del juego (la consulta): el proceso fue deficitario en términos democráticos.

Bolivia, febrero de 2016, es otro ejemplo de falta de respeto a las reglas y nos remite a la clasificación que comentaba al principio, basada en los objetivos de las consultas. Los referéndums orientados al cambio institucional suelen ser especialmente riesgosos en casos en que quien promueve el cambio de reglas se ve directamente afectado por este cambio (reelección, incremento de competencias, revocatorias de mandato

como ejemplos destacados). Desde 2004, después de que la protesta ciudadana conocida como «la guerra del gas» derivase en la caída del presidente Sánchez de Losada, asumió el vicepresidente Carlos Mesa, quien reformó la Constitución para incorporar MDD. Además, se han producido numerosas consultas. La primera, activada por Mesa, en 2004; luego vino la de las autonomías departamentales, en 2006; le siguió el revocatorio del presidente Evo Morales y ocho prefectos, en 2008, activada por el mismo presidente; y, finalmente, la ratificación constitucional, en 2009. Todas las consultas fueron impulsadas en el marco de conflictos entre las élites con la excepción de la de 2009, que era obligatoria.

Tras triunfar en las elecciones de 2015 y pese a que el mandato se extendería hasta enero de 2020, el gobierno de Morales comenzó a instalar en la agenda una posible segunda reelección (tercera considerando el período iniciado en 2006). El objetivo era cambiar la redacción del artículo 168 de la Constitución para que establezca que el mandato presidencial pudiese presentarse a dos reelecciones de manera continua, en lugar de una sola vez, como se indica actualmente[1]. El artículo 411 inciso 2 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada en 2009, establece que la reforma parcial de la Constitución puede iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de miembros presentes. Cualquier reforma parcial necesitará el referéndum constitucional aprobatorio. Promovida la reforma constitucional para posibilitar

[1] El artículo 168 de la Constitución de 2009 establecía una sola reelección consecutiva, mientras el inciso 2 de la primera disposición transitoria (resultado de las negociaciones con la oposición) establecía que «los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones». Sin embargo, en mayo de 2013, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) resolvía a favor de la propuesta de Ley de Aplicación Normativa enviada por el Senado que pedía considerar como primer mandato el de 2010-2015. Véase Welp y Lissidini, 2017.

la nueva reelección de Morales y García Linera, era obligatorio convocar un referéndum ratificatorio, que se saldó con la derrota de la opción presidencial (51,3% frente a un 48,7%).

El cuarto ejemplo viene de México. Liderando una coalición de partidos encabezada por MORENA, Andrés Manuel López Obrador fue electo presidente de México en las elecciones del 1 de julio de 2018. Su coalición obtuvo la presidencia y la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión. La consulta directa a la ciudadanía había sido parte de la campaña, ya que López Obrador había propuesto consultar sobre cuestiones como, entre otras, el matrimonio igualitario, el derecho a la interrupción legal del embarazo, la reforma energética, la revocación del mandato presidencial y la construcción del nuevo aeropuerto. El electo presidente asumiría el cargo el 1 de diciembre de 2018, sin embargo, a fines de octubre lanzó una consulta popular sobre el futuro del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM). La construcción del NAIM había sido iniciada durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (Partido de la Revolución Institucional, PRI), en funciones hasta que asumiese López Obrador. MORENA cuestionaba el proyecto por sus costes (una inversión millonaria, puesta en marcha por un equipo de reconocido prestigio internacional) como por su impacto ambiental y viabilidad (se construía en zona inundable). Por eso lanzó una consulta del 25 al 28 de octubre. Se abrieron 1073 mesas que se instalaron en 538 municipios de las 32 entidades federativas del país que cubren el 80% de la población. El coste de la consulta, estimado en 1,5 millones de pesos fue financiado con aportaciones voluntarias de los legisladores, principalmente de MORENA.

La intención puede parecer buena, pero la democracia requiere de mucho más que buenas intenciones. Entre los problemas más relevantes podemos mencionar que la campaña fue desigual porque no hubo una campaña por el no, ya que la consulta fue realizada no como un proceso legal sino como una actividad personal del presidente electo y su partido. Peor aún, en una consulta regulada, corresponde al Instituto

Nacional Electoral (INE) organizar, desarrollar, computar y declarar los resultados de las consultas populares (art. 35 de la Constitución) pero, como no hubo convocatoria formal, el INE se abstuvo. Entonces, López Obrador contrató a una empresa privada y se apoyó en el trabajo voluntario (entre 2000 y 3000 personas) para organizar las mesas. Los días de votación se denunció que era posible votar más de una vez o votar sin credencial, mientras las urnas eran trasladadas a casas de particulares (voluntarios) hasta el día siguiente. No es posible saber si estas denuncias son válidas o no, o si alteraron el resultado final en caso de ser válidas, lo que sí sabemos es que no hubo ni hay mecanismos para auditar el proceso ni garantes neutrales del mismo.

Según el presidente de la fundación encargada del conteo, la Fundación Arturo Rosenblueth, 69,94% de los participantes (761 681) le dieron el sí al proyecto de extensión del actual aeropuerto de Santa Lucia, mientras que un 29,1% (316 765), votó por continuar con la construcción del NAIM en Texcoco. Los votos nulos representaron 1% de los sufragios emitidos (10 000 562 votos). La ley señala que el resultado de una consulta popular solo será vinculante cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los electores. En este caso, el 1 089 008 de votantes representa apenas el 1,19% del padrón electoral, que consta de 89,6 millones de ciudadanos. La consulta se dio, claramente, por fuera del marco legal y sin ninguna garantía.

3. Diseños institucionales defectuosos

En el ámbito de los diseños institucionales, las principales deficiencias identificadas refieren a limitaciones temáticas que vuelven casi imposible (o inútil) la activación de consultas populares por la ciudadanía; la imposición de cupos que limitan las posibilidades de promover y votar varias iniciativas a la vez (Costa Rica); la falta de claridad en los procedimientos (Ecuador) o los plazos de votación (México). Incluso en Uruguay, donde estos mecanismos se activan con frecuencia, Alicia

Lissidini (en este volumen) llama la atención sobre la complejidad de ciertos diseños y el elevado número de firmas. En Perú, una de las limitaciones ha provenido del rol otorgado al legislativo para aprobar y decidir la pregunta, incluso si la ciudadanía activa una iniciativa.

México presenta muchas de las deficiencias del diseño institucional planteadas, analizadas al detalle en el capítulo de Martha Sandoval. Aquí, desde 2014, la Ley Federal de Consulta Popular permite la consulta de uno o varios temas de trascendencia nacional (art. 4), que debe ser convocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República; el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso; o los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 2% de los electores (art. 35 de la Constitución). Hay una ley y el presidente electo podría haber esperado a asumir (apenas si le quedaba un mes para asumir) y activar un mecanismo siguiendo el procedimiento. Con mayoría en el Congreso, pocas dudas había sobre el apoyo político para hacer la convocatoria. ¿Por qué no esperó? Dos respuestas posibles derivan del diseño institucional de un mecanismo que parece pensado para estar en el papel más que para promover o canalizar consultas populares. La primera es que la Constitución estipula que las consultas populares deberán realizarse el mismo día de la jornada electoral federal (art. 35), con lo que López Obrador tendría que haber esperado a las elecciones intermedias del 2021, o a cuando se renueve el total del Congreso de la Unión y la presidencia de la República en el 2024. ¿Tiene sentido poner semejante cerrojo a consultas populares reguladas para empoderar a la ciudadanía? Pensamos que no, que esta seria limitación del diseño institucional debería ser subsanada. La segunda cuestión refiere a las restricciones o temas que quedan excluidos de la consulta popular, especialmente numerosos en el caso mexicano en el que hubo cuatro intentos, todos promovidos por los partidos políticos, y ninguno de ellos prosperó porque la Corte los declaró inconstitucionales.

Incluso en Uruguay, donde las iniciativas ciudadanas han tenido y tienen un rol destacado, hay aspectos del diseño institucional que podrían mejorarse. Las destaca Alicia Lissidini en su capítulo, en el que sugiere, por ejemplo, que se simplifiquen procedimientos y se baje el umbral de firmas requeridos para reducirlo de 25% de los ciudadanos a un 10% —como establece el artículo 79—, sugiriendo que se canalicen demandas ciudadanas también mediante propuestas de ley.

En Perú, la legislación deja numerosos vacíos a la hora de reglamentar la activación, el orden de las preguntas y la organización y dinámica de la campaña. Esto último ha permitido que se prohibiera prácticamente la discusión política por los representantes, lo cual afecta seriamente a la formación de una opinión pública basada en información completa y suficiente, como describe Fernando Tuesta en su capítulo.

Un elemento más que surge de la primera experiencia panameña de 1940 refiere a la necesidad de contar con reglas definidas con suficiente anterioridad al ejercicio de una consulta. En su estudio del caso, Jorge Giannaraes muestra cómo la modificación de las leyes electorales, poco tiempo antes de la consulta, abrió la puerta a que se cometiesen numerosas irregularidades: votaron más personas que las habilitadas a votar, y esto no pudo comprobarse hasta 1945. En 1983, la Constitución incluyó el referéndum obligatorio, que se mantuvo con las reformas de 2004, aunque con modificaciones. Jorge Giannareas señala la importancia de este mecanismo, pero también las ambigüedades presentes en la legislación que lo distorsionan, al carecer ahora de mecanismos que habiliten al Estado a dar inicio a un referéndum.

4. Independencia y competencias de los organismos de aplicación y control

Las reglas del juego son muy importantes, y tan importantes como ellas es que los organismos encargados de velar por su adecuada puesta en marcha lo hagan. Los organismos electorales tienen un rol central en el seguimiento e implementación de consultas populares como también

lo tienen las cortes constitucionales y, en última instancia, el Poder Judicial. Mientras el funcionamiento de estos órganos en las consultas recientes en Panamá y Uruguay muestra estar apegado a derecho, encontramos unos cuantos dilemas en otros casos. Aquí, nuevamente, encontramos dilemas que se enmarcan en la legalidad, en su estiramiento y en su abierta ruptura.

Sobresalen los obstáculos observados en Ecuador y en Costa Rica. En Ecuador, uno de los principales dilemas que Juan Pablo Pozo identifica en su trabajo ha derivado del control de constitucionalidad o su ausencia (que resulta en una activación de la consulta con dictamen ficto ante la falta de pronunciamiento de la Corte cuando la consulta es pedida por el presidente). Esto ha generado numerosas tensiones y contradicciones en el ejercicio de la consulta de febrero de 2018. Otro dilema ha derivado de las lagunas en la norma que han generado disputas entre la Corte y el Consejo Nacional Electoral respeto del orden de requisitos: el control de constitucionalidad ¿procede antes o después de la recogida de firmas? Unas cuantas iniciativas han pasado de una institución a la otra sin resolución (silencio administrativo). Finalmente, en abril de 2019, se ha clarificado esta cuestión, pidiendo el control de constitucionalidad como paso previo a la recolección de firmas.

En Costa Rica, una interpretación amplia de las exclusiones ha hecho que un número importante de iniciativas no hayan prosperado al no superar el control de constitucionalidad. Según Ciska Raventós, esto muestra que las reglas han sido diseñadas con la intención de limitar o incluso directamente evitar el uso de la iniciativa ciudadana:

> Además de los temas vedados, la convocatoria ciudadana supone una enorme carga para grupos ciudadanos que no cuentan con los recursos materiales ni de tiempo para emprender la recolección de decenas de miles de firmas. La ausencia de previsiones de financiamiento hace casi imposible la convocatoria, pero si finalmente esta se logra, los ciudadanos corren el riesgo de enfrentarse con adversarios que tienen muchos y mayores recursos que ellos.

La situación es semejante en México. En estos dos países, los organismos electorales parecen hacer adecuadamente su trabajo (aunque el control establecido en la campaña de 2007 en Costa Rica parece insuficiente), pero las reglas no son adecuadas.

Superando todas las líneas rojas, la experiencia venezolana reciente muestra que si no hay garantías democráticas el referéndum no podrá canalizar demandas ni el malestar ciudadano y/o de los actores políticos. Así ocurrió con el referéndum revocatorio contra el presidente Nicolás Maduro, que, pese a reunir el número de firmas y los requisitos establecidos por la ley, fue bloqueado por el órgano electoral, cooptado por el Gobierno. En el origen, parte del problema derivó de que la introducción de los mecanismos de participación en la Constitución no fue acompañada de la correspondiente regulación en las leyes. Entonces, los intentos de activación (de referéndums, revocatorios o iniciativas) se fueron topando con estas carencias normativas y su posterior elaboración adecuada al contexto específico (esto es, adaptada a las necesidades del poder, en el proceso de cooptación institucional). El análisis de Miriam Kornblith se centra en los obstáculos cada vez más insalvables que el Gobierno ha puesto a las fuerzas opositoras aglutinadas en la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) cuando entre marzo y octubre de 2016 intentaron activar la revocatoria del mandato de Maduro. La autora afirma que «esta tentativa resultó ser la más grotesca en términos del diseño y puesta en práctica artilugios legales, administrativos y procedimentales para evitar la activación de este mecanismo de democracia directa».

5. El fortalecimiento de las instancias de formación de la opinión pública

Por último, las democracias del siglo XXI han visto el auge de medios alternativos de producción, consumo y circulación de información que, por un lado, contribuyen a diversificar voces pero, por otro, amenazan

con difuminar la diferencia entre la información confiable y fundamentada y las mentiras elaboradas con intención política.

El acceso a información completa y veraz es indispensable para el ejercicio de los derechos políticos y, en consecuencia, para el funcionamiento de las consultas populares. Las dimensiones en que estos derechos se ven socavados varían. Así, por ejemplo, el referéndum por el Acuerdo de Libre Comercio en Costa Rica (2007) se dio en el contexto de un fuerte desequilibrio en los espacios mediáticos y en los recursos disponibles para hacer campaña entre el Sí y el No. Mientras el Gobierno y la élite política y económica contaron con todos los medios a su favor, incluyendo la presión ilegal sobre funcionarios públicos y políticos locales, la campaña por el No enfrentó numerosas restricciones.

El plebiscito de 1977 en Panamá sobre los acuerdos para la devolución del canal, aunque se producen en un contexto autoritario (a diferencia del resto de casos analizados en esta obra), comparten algunos de los dilemas observados en otra consulta muy sensible, como fue la del plebiscito por la paz en Colombia en 2016. En Panamá, parte del dilema proviene de someter a decisión de la ciudadanía un tema sumamente complejo y con muchas aristas. El capítulo de Giannaraes señala que más 30% de electores que se opusieron al mismo no necesariamente estaban en desacuerdo con el tratado, sino que muchos podrían desconfiar ante el largo plazo establecido antes de la devolución. El texto también señala que no hubo tiempo suficiente para discutir los acuerdos mientras las negociaciones y adaptaciones del documento continuaban en el Congreso de los Estados Unidos.

En Perú, el problema derivó de vacíos legales que, orientados a evitar estos desequilibrios, acaban impidiendo el desarrollo de una campaña con información completa al impedir al Gobierno dar sus argumentos y defender la moción. Las iniciativas ciudadanas en Uruguay ejemplifican las bondades que el tiempo produce cuando hay responsabilidad política. Permiten la oportunidad de aportar datos y diversidad de informes antes de la toma de decisiones.

La experiencia ecuatoriana muestra que las consultas son iniciadas por el Ejecutivo, y tienden a ser planteadas en clave plebiscitaria (como apoyo o rechazo al Gobierno). Esto podría condicionar la formación de la opinión pública en torno a las cuestiones votadas, lo cual pone como prioridad el rechazo o apoyo al Gobierno por encima del rechazo o apoyo a las propuestas sometidas a voto. Las siete preguntas sometidas a consideración popular en el país en febrero de 2018 trataron sobre temáticas muy diversas; sin embargo, tanto desde el Gobierno como desde la oposición liderada por el expresidente Correa, se planteó el voto en bloque (todo Sí/todo No). Aun considerando que la distribución de preferencias entre preguntas no es homogénea, se ve un alto grado de concordancia en las preferencias. De acuerdo a encuestas recientes y a la observación realizada durante el recuento, el voto en plancha habría sido considerable. En una consulta popular, debe haber información objetiva y equilibrada a favor y en contra de las cuestiones sometidas a voto.

6. Reflexiones para una agenda de reformas

La participación no podría reemplazar ni debería competir con la representación. Si el presidente colombiano Juan Manuel Santos estaba convencido de que los acuerdos de paz eran lo mejor para Colombia, debería haberse involucrado en un proceso extenso de explicación y debate de los acuerdos, en lugar de activar una consulta popular. Una vez iniciada, debería haberse atenido a los resultados o modificarlos, pero manteniendo la participación ciudadana en el proceso de ratificación. Lo mismo vale para Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en México.

La política debe permitir cambiar cosas. No puedo evaluar si es buena o mala la decisión específica de parar la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), pero creo que el proceso de toma de decisión sobre su futuro no fue justo, ni democrático, ni siquiera eficiente o razonable. Si el presidente López Obrador pensaba que mantener la construcción del NAIM era una pésima idea, podía

activar los mecanismos parlamentarios para evitarla (cuenta con mayoría en el Congreso e incluso lo había anunciado durante la campaña); si tenía dudas, debía pedir informes técnicos. Mientras esta consulta no soporta una evaluación de calidad en la implementación de mecanismos de democracia directa, tampoco parece adecuada la regulación mexicana de estos mecanismos. El presidente podría impulsar o apoyar una necesaria reforma que permita a la ciudadanía activarlos. Veremos si lo hace; ceder poder no es fácil.

Hay muchos diseños institucionales posibles. Las bondades de la experiencia uruguaya muestran que los mecanismos obligatorios y activados por recolección de firmas pueden cumplir sus objetivos mejor que los activados por las autoridades. Más allá de esto, los umbrales de firmas son centrales para trazar una línea entre lo que puede ser activado con eficiencia para canalizar una demanda ciudadana y lo que es papel muerto, pero hay mucho más. Las reglas del juego mal diseñadas ponen numerosas trabas al funcionamiento de los MDD, mayoritariamente cuando son organizaciones de la sociedad civil, partidos pequeños o movimientos sociales quienes intentan activarlos. Se evidencia que la entrada de los mecanismos en las constituciones no ha sido acompañada en todos los casos de una regulación efectiva, y las lagunas en la legislación han permitido el bloqueo de los mecanismos que intenta activar la ciudadanía; esto ocurre en Costa Rica, también en Ecuador, en Venezuela, en México.

Lo mecanismos activables por recolección de firmas, con la excepción de Uruguay, no funcionan. No funcionan porque se ponen demasiadas exclusiones (la mayoría injustificadas), porque los umbrales son elevados y no se ofrece soporte para llevar adelante un proceso (como ocurrió en Colombia en 2018) o porque las leyes plantean numerosas contradicciones que dejan la puerta abierta a interpretaciones interesadas (ocurrió en Perú en 1998). En otros casos, como Panamá, la agenda de reformas debería considerar la ampliación de estos mecanismos para que pueda activarlos la ciudadanía.

Los organismos electorales no pueden tener competencias para juzgar asuntos políticos, sino que deben limitarse a supervisar procedimientos con reglas claramente especificadas. Las exclusiones deben ser discutidas en profundidad, mientras también deben fijarse los límites al control de constitucionalidad, que, en casos como México y Costa Rica, parecen operar para evitar cualquier consulta iniciada por la ciudadanía.

Es necesario abrir un debate riguroso y basado en la extensa investigación existente para definir qué puede consultarse, cómo y quién puede hacerlo. Los procedimientos para que los MDD efectivamente puedan dar un marco al ejercicio de la participación ciudadana son los siguientes: ¿hay o no control de constitucionalidad? ¿Antes o después de la recolección de firmas? ¿Quién y qué (forma o contenido) supervisa el redactado y el orden de las preguntas? ¿Cómo se articula la participación con otras instituciones como el Congreso o los organismos electorales? ¿Todos los temas pueden ser sometidos a consulta popular? (Alicia Lissidini cierra su trabajo con el registro de esta discusión crucial en el debate actual en Uruguay).

Por observar un aspecto específico que evidencia la complejidad y alcance de cada etapa, veamos la formulación de la pregunta. No es una cuestión menor. Los principios guía incluyen:

a) Claridad y neutralidad: la cuestión sujeta a votación debe ser clara, no debe inducir a error y no debe sugerir algún tipo de respuesta. Aunque no hay evidencia empírica que muestre que una formulación tendenciosa tenga efecto sobre el resultado en términos de inclinar la balanza a favor de una moción, sí afecta al procedimiento. Luego, los siguientes aspectos son relevantes para determinar la incidencia.

b) Unidad de forma: la misma pregunta no debe combinar un proyecto de reforma con una redacción específica, con una propuesta de redacción general o una pregunta de principios.

c) Unidad del contenido: debe existir una conexión intrínseca entre las diversas partes de cada pregunta sometidas a votación para garantizar el voto libre de los electores, quienes no deben ser coaccionados para aceptar o rechazar del todo, disposiciones sin un vínculo intrínseco. En otras palabras, se plantea que no se debe convocar a los electores a votar simultáneamente en diversas preguntas en las que puedan estar a favor de unas y en contra de otras. Esto no ocurrió en ejercicios recientes como el de la consulta ecuatoriana de 2018, pero se permitió porque no se activó el control de constitucionalidad y la convocatoria se produjo con dictamen ficto.

d) Claridad sobre las consecuencias del voto: si se vota un proyecto de ley en una consulta vinculante, este debe ser implementado. Si se vota sobre una propuesta genérica, el referéndum no puede considerarse más que una autorización a iniciar un proceso que requerirá de posteriores apelaciones a la voluntad ciudadana u otras formas de legitimación directa. No ocurrió en Colombia en 2016.

No tengo dudas de que la ciudadanía puede y debe tomar decisiones, incluso si las mismas conllevan un alto nivel de conocimiento técnico (como la relacionada con el NAIM), pero es indispensable generar condiciones apropiadas para la formación de la opinión pública. Esto requiere de procesos complementarios y de tiempo. Y algo clave: la ciudadanía no forma su opinión en una «tábula rasa»; no se trata de contraponer expertos a ciudadanos, sino de generar espacios de información completa asumiendo que los intermediarios (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación) juegan un papel central y también deben acatar ciertas reglas. Hay muchos modelos posibles que también deben ser discutidos: debates obligatorios, generación de materiales que equilibran los argumentos a favor de ambas posturas por parte de instituciones públicas, puesta en marcha

de asambleas sorteadas para que discutan propuestas y recomendaciones, etc. Es necesario analizarlos y evaluar su funcionamiento en perspectiva comparada. Esto debe no solo incrementar la calidad del debate en general, sino también permitir que la votación se centre en los temas a aprobar y no en el apoyo o rechazo al gobierno de turno, como ocurrió, por ejemplo, en las votaciones de Panamá en 1992 y 1998, en las que las encuestas de opinión pública apuntaban en un sentido (en relación al tema) y el voto derivó en otro (por rechazo a los gobiernos en cuyo marco se realizaron las consultas).

La innovación democrática debe también incorporar al debate la discusión del rol del parlamento cuando se presenta una iniciativa ciudadana. El Congreso no debería en ningún caso tener competencias para bloquear una iniciativa, pero sí debería tenerlas (y ejercerlas) para discutir la propuesta y proponer opciones alternativas que enriquezcan las instancias de formación de opinión pública y las opciones de voto. Los referéndums no son necesariamente binarios y polarizantes, y tienen un enorme potencial para relegitimar democracias en crisis.

Referencias

Linares, Sebastián & Yanina Welp (2019). Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 15, 55-77.

Raventós, Ciska (2018). *Mi corazón dice No. El movimiento de oposición al TLC en Costa Rica*. Costa Rica: UCR.

Welp, Yanina & Saskia P. Ruth (2017) The Motivations Behind the Use of Direct Democracy. En Saskia P. Ruth, Yanina Welp y Laurence Whitehead (eds.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (pp. 99-119). Colchester: ECPR Press.

Welp, Yanina & Alicia Lissidini (2017). Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia. *Journal of Bolivian Studies*, *22*, 162-190.

Sobre los autores

Jorge Giannareas Gill es profesor adjunto en Florida State Universtiy (Panama Branch) y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional – Sección Panamá. Es graduado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá y obtuvo una maestría en Teoría Política y Social por la Universidad de Sussex en Gran Bretaña. Hizo estudios de doctorado en Sociología por la Universidad de Warwick. Es autor de ensayos publicados en México, Bogotá, Buenos Aires y Madrid, y ejerce la docencia universitaria en Historia de la Ideas Políticas, Derecho Constitucional, y Filosofía Política y Social. Es miembro fundador el Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM). Desde el 2006 se desempeña como especialista en Política Social en el Sistema de Naciones Unidas en Panamá.

Miriam Kornblith es directora senior del Programa de América Latina y del Caribe de la Fundación Nacional por la Democracia con sede en Washington, D.C. (2006 hasta el presente). Es socióloga por la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, Venezuela, con estudios de doctorado en Ciencia Política de la Universidad Central de Venezuela. Desarrolló su carrera académica como profesora e investigadora en el Centro de Estudios del Desarrollo y en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Fue vicepresidenta y miembro de la Junta Directiva del Consejo Nacional Electoral de Venezuela (1998-1999), periodo durante el cual le correspondió organizar

cinco procesos electorales. Ha publicado extensamente sobre el sistema político venezolano contemporáneo, en áreas relacionadas con reforma constitucional, instituciones, partidos, elecciones y democracia directa.

Alicia Lissidini es profesora titular en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Realizó la licenciatura en Sociología en la UDELAR (Uruguay), la maestría en Ciencias Sociales, el doctorado en Ciencia Política en FLACSO (México) en asociación con Georgetown University y un postdoctorado en la Universidad de Maryland. Publicó libros, capítulos de libros, artículos académicos y notas de divulgación académica en diversos países. Dicta cursos de política latinoamericana, movimientos sociales, protestas y acción colectiva, democracia directa y democracia participativa. Integra la Red de Politólogas.

Juan Fernando Londoño Osorio fue viceministro de Interior y asesor del equipo negociador del gobierno colombiano en el proceso de paz. Actualmente es el director del Centro de Análisis y Asuntos Públicos, y es uno de los principales expertos en temas de gobernabilidad y fortalecimiento democrático. Su trayectoria incluye cargos en el sector público y en organismos internacionales, así como desempeño académico y de consultoría privada. En los años más recientes, ha trabajado con organismos internacionales, gobierno y sector privado sobre viabilización, inclusión e impactos sociales de los proyectos, especialmente en el sector minero energético. Una de sus mayores especialidades ha sido el trabajo de asesoría e investigación en temas de reforma política, participación ciudadana y eficiencia del Estado.

Fernando Mayorga es sociólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Se ha desempeñado como catedrático en la carrera de Sociología de la Universidad Mayor San Simón y como director del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) en la misma casa de estudios. Es autor de varios libros

y ensayos sobre democracia, partidos, populismo y discurso político. Ha sido consultor de IDEA Internacional e Investigador del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS) y del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE-UMSS).

Juan Pablo Pozo Bahamonde es mediador, doctor en jurisprudencia y abogado. Cuenta con una maestría en Derecho Económico, especialización en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Sociales y cursó un programa de posgrado en Gobernanza y Liderazgo. Desde enero del 2015 hasta el 29 de noviembre de 2017, estuvo al frente de la presidencia del Consejo Nacional Electoral. A su vez, presidió en ese periodo la función electoral en la República del Ecuador. Coordinador general de la misión electoral de UNASUR para las elecciones generales del 2016 en la República del Perú, coordinador general de la misión de UNASUR para el Plebiscito por la Paz en Colombia, en el 2016, y observador electoral internacional en elecciones de Paraguay, República Dominicana, Puerto Rico, Panamá, Venezuela, Argentina, México, Perú, Colombia, Costa Rica.

Ciska Raventós Vorst es catedrática jubilada de la Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica. Fue investigadora y directora del Instituto de Investigaciones Sociales e investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica. Escribe sobre elecciones, movimientos sociales y cultura política. Obtuvo la maestría en sociología en la Universidad de Costa Rica y el doctorado en la New School for Social Research.

Martha Sandoval Alvarado es licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad de Monterrey (México). Realizó una maestría en Teoría Política en la London School of Economics and Political Science (LSE) y actualmente se encuentra realizando su doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Zúrich. Ha sido profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad

de Monterrey, y realizó su estancia de investigación en el Centro de Investigación sobre Democracia Directa en Aarau, Suiza. Sus campos de interés son la democracia directa y participativa, las innovaciones democráticas, la democracia deliberativa y la teoría democrática.

Fernando Tuesta Soldevilla es doctor en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), magíster y licenciado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Tiene estudios de doctorado en Ciencia Política en la Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Institut für Politische Wissenschaft). Es profesor de Ciencia Política de la PUCP. Entre 2000-2004, ha sido jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Presidió la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). Es autor de más de una docena de libros como *Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*, *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina* y *Una onda expansiva: revocatorias en el Perú y América Latina*. Tiene una columna de opinión en el diario *El Comercio*.

Yanina Welp es investigadora senior en el Albert Hirschman Centre on Democracy, Graduate Institute, Ginebra (Suiza) y coordinadora editoral de Agenda Pública. Entre 2016 y 2019, fue codirectora del Latin American Zurich Center, en la Universidad de Zúrich. Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España), licenciada en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Es cofundadora de la Red de Politólogas. Su último monográfico es *Todo lo que necesitás saber sobre las democracias del siglo XXI* (Paidós, 2018) y su última coedición es *The Politics of Recall Elections* (con Laurence Whitehead, Palgrave, 2020). Sus artículos han sido publicados en *International Political Science Review, Democratization*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Journal of Politics in Latin America* y *Revista Mexicana de Sociología,* entre otros.

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
ALEPH IMPRESIONES S.R.L
Jr. Risso 580 Lince
correo: ventas@alephimpresiones.net
Telefono : 6345000
Se utilizaron caracteres
Adobe Garamond Pro en 11 puntos
para el cuerpo del texto
diciembre 2020 Lima - Perú

Otras publicaciones del Fondo Editorial PUCP

El dinero de la democracia
Quién financia a los partidos políticos
Francisco Durand y Emilio Salcedo

Comunicación política y elecciones en el Perú
Avanzando en certezas
Sandro Macassi, editor

Mitologías velasquistas. Industrias culturales y la revolución peruana (1968-1975)
Miguel Sánchez, ed.

La captura del Estado en América Latina
Reflexiones teóricas
Francisco Durand

Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos
Francisco Durand

Los doce apóstoles de la economía peruana
Una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos
Francisco Durand

Perú: elecciones 2016
Un país dividido y un resultado inesperado
Fernando Tuesta Soldevilla, ed.

En 1991 Colombia inició una ola de reformas y reemplazos constitucionales que condujo, entre otras transformaciones, a que, en 2013, todos los países latinoamericanos regulen algún mecanismo de democracia directa. Este libro presta atención especial a los referendos más recientes, como en Bolivia y Colombia (2016), y Ecuador y Perú (2018); a casos escasamente explorados, como los de Panamá y México; y a temas poco estudiados, como las campañas y los procesos de activación de una consulta popular, especialmente en Uruguay, Costa Rica y Venezuela.

FONDO EDITORIAL
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ISBN 978-612-317-618-1