

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

ESCUELA DE POST GRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



LIMITACIONES JURÍDICAS DEL REFERÉNDUM Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ, 2009

Tesis presentado por el Bachiller:

Roger Anghelo Huerta Presbitero

Para optar el grado de:

MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL

AREQUIPA - PERÚ

2010



Con afecto a mis padres que en todo momento me apoyan en mi superación personal.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se titula: **LIMITACIONES JURÍDICAS DEL REFERÉNDUM Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ, 2009.**

La variable independiente es: Limitaciones jurídicas y tiene como indicadores: Número de firmas para acceder al referéndum, Materias excluidas y Participación por vía consultiva o deliberativa. La variable dependiente es: Democracia y tiene como indicadores: Soberanía del pueblo, Igualdad de derechos civiles e Igualdad de derechos políticos.

Los objetivos planteados fueron:

- a) Precisar las limitaciones jurídicas que tiene el referéndum en el Perú.
- b) Identificar las características de la democracia en nuestro país.
- c) Determinar la influencia de las limitaciones jurídicas del referéndum en la democracia de nuestro país.

La hipótesis de esta investigación es: Dado que la Constitución Política del Estado Peruano establece la importancia del Referéndum como mecanismo de participación democrática en nuestro país.

Es probable que las limitaciones jurídicas para acceder al referéndum que exige la legislación nacional no posibiliten que se instituya plenamente el sistema democrático en nuestro país.

La investigación arriba a las siguientes conclusiones:

1. Las limitaciones jurídicas del referéndum se observan en la Ley N° 26300 básicamente sobre el porcentaje fijado del 10% de las firmas del total del electorado nacional que es demasiado elevado restringiendo la participación ciudadana en la democracia.
2. La normatividad legal sobre el referéndum en la práctica no posibilita que el pueblo opine, apruebe o rechace una materia y esta situación limita la participación de la ciudadanía y por ende que se instituya plenamente la democracia en nuestro país.
3. La democracia en nuestro país es incipiente porque la ciudadanía aún no participa activamente en el

ejercicio de sus derechos civiles y políticos en los mecanismos de la democracia participativa.

4. El 70% de abogados de Arequipa expresan que existe un número bastante excesivo para acceder al referéndum y de esta situación se infiere que existe una seria limitación jurídica a esta institución.

Palabras claves: Democracia, dictadura, referéndum, participación política y mecanismos de democracia participativa.



ABSTRACT

The present investigation is titled: **LEGAL LIMITATIONS OF THE REFERENDUM AND DEMOCRACY IN PERU, 2009.**

The independent variable is: Legal limitations and it's indicators are: Number of signatures to consent referendum, excluded Matters and advisory or deliberative participation. The dependent variable is: Democracy and it's indicators are: Popular equal civil and political rights.

The outlined objectives were:

- a) Specify the legal limitations of the referendum in Peru.
- b) Identify the characteristics of democracy in our country.
- c) Determine the influence of the legal limitations of referendum in democracy

The hypothesis of this investigation is: Since the peruvian Constitution establishes the importance of Referendum as a democratic participation mechanism, in our country.

It's probable that the legal limitations to consent the referendum gotten in the national legislation don't facilitate it, preventing the establishment of a solid democratic system.

This work up to the following conclusions:

1. The juridical limitations of the referendum are observed basically in the Law N° 26300, that is, in the fixed percentage of 10% of signatures demanded of the national electorate that is too high, restricting the democratic civic participation.
2. The legal regulations of the referendum, in the practice, doesn't facilitate what the town says, approves or rejects about any matter and this situation limits the participation of the citizenship and for ende that is instituted the democracy fully in our country.
3. Democracy in our country is incipient because the citizenship doesn't participate actively in the exercise of its civil and political rights in the democracy participative mechanisms.
4. 70% of lawyers from Arequipa expresses that the number to consent the referendum is excessive and that this

situation means a serious artificial limitation to this institution.

Key words: Democracy, dictatorship, referendum, political participation and participatory democracy mechanisms.



ÍNDICE

RESUMEN	3
ABSTRACT	6
INTRODUCCIÓN	12

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

1.1. CONCEPTO DE DEMOCRACIA	15
1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA DEMOCRACIA	21
1.3. CLASES DE DEMOCRACIA	29
1.3.1. DEMOCRACIA DIRECTA	29
1.3.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA O INDIRECTA	34
1.3.3. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA	41
1.4. CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRACIA	42
1.5. PLURALISMO Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA	44
1.6. DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO	46
1.7. CULTURA DEMOCRÁTICA	54
1.8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	57
1.9. CONCEPTO DE REFERÉNDUM	63
1.10. MODALIDADES DEL REFERÉNDUM	69
1.11. CARACTERÍSTICAS DEL REFERÉNDUM	71
1.12. PLEBISCITO	73
1.13. INICIATIVA POPULAR	77

1.14. REVOCACIÓN POPULAR.....	79
1.15. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	80

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA Y REFERÉNDUM EN EL PERÚ

2.1. LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.....	82
2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRACIA PERUANA.....	87
2.3. EL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	95
2.4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL REFERÉNDUM EN EL PERÚ.....	99
2.5. LEY N° 26300, LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO.....	102
2.6. EL REFERÉNDUM DE 1992 AL 2009.....	105
2.7. LIMITACIONES JURÍDICAS DEL REFERÉNDUM Y SU INFLUENCIA EN LA DEMOCRACIA PERUANA.....	124
2.8. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ..	136
2.9. EL SUFRAGIO COMO DEBER CÍVICO DEMOCRÁTICO EN EL PERÚ.....	140

CAPÍTULO III

LEGISLACIÓN COMPARADA

3.1. LEGISLACIÓN COMPARADA.....	143
3.1.1. SUIZA.....	143
3.1.2. ESPAÑA.....	147
3.1.3. FRANCIA.....	151
3.1.4. COSTA RICA.....	154
3.1.5. COLOMBIA.....	157

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS SOBRE REFERÉNDUM Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ

4.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA A LOS ABOGADOS	160
CONCLUSIONES	182
SUGERENCIAS	184
BIBLIOGRAFÍA	187
ANEXOS	193



INTRODUCCIÓN

El referéndum es considerado como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución, el pueblo o más exactamente el cuerpo electoral, participa en el proceso de decisión. Es natural, por lo tanto, que el destino del referéndum haya estado estrechamente ligado a las vicisitudes de la democracia.

Se considera que el referéndum es un mecanismo extraordinario para circunstancias excepcionales; para leyes o temas en los que no se alcanzan consensos por los medios ordinarios y que requieren que la población misma participe tomando una decisión objetiva y colectiva.

En lo que respecta al pueblo, puede incidir en medida más o menos intensa el grado de preparación política; el interés popular puede variar por la diversa importancia de la cuestión y de la puesta en juego. La preparación política y la capacidad de tomar posición sobre un problema, varían sobre la base del nivel cultural de las diversas comunidades, y esto si hace que sea diverso el papel decisorio del pueblo, porque una cosa es decidir de

acuerdo con mensajes emocionales o simpatía por los apologetas de las soluciones en discusión; y otro es entresacar y decidir después de una reflexión sobre el problema. Por lo que hace a los demás sujetos políticos, el referéndum asume una fisonomía distinta según el sistema político en el que viene a injertar. No es lo mismo en una democracia, que en una dictadura.

Los desafíos de la democracia imponen a ésta sacrificios y riesgos. En efecto, la democracia exige firmeza y flexibilidad, rigor y tolerancia, legalidad y legitimidad. Es el ejercicio del derecho de las mayorías, esto es lo fundamental, pero al mismo tiempo impone como correlato ineludible el respeto a las minorías.

Esta investigación ha sido motivada por el interés de conocer y profundizar los aspectos más relevantes sobre el referéndum y la democracia en el Perú.

Este trabajo para su mayor comprensión se encuentra dividido en cuatro capítulos.

El primer Capítulo está referido a la democracia, sus características, participación ciudadana y referéndum.

En el segundo Capítulo se presenta la democracia en la Constitución Política del Perú, el

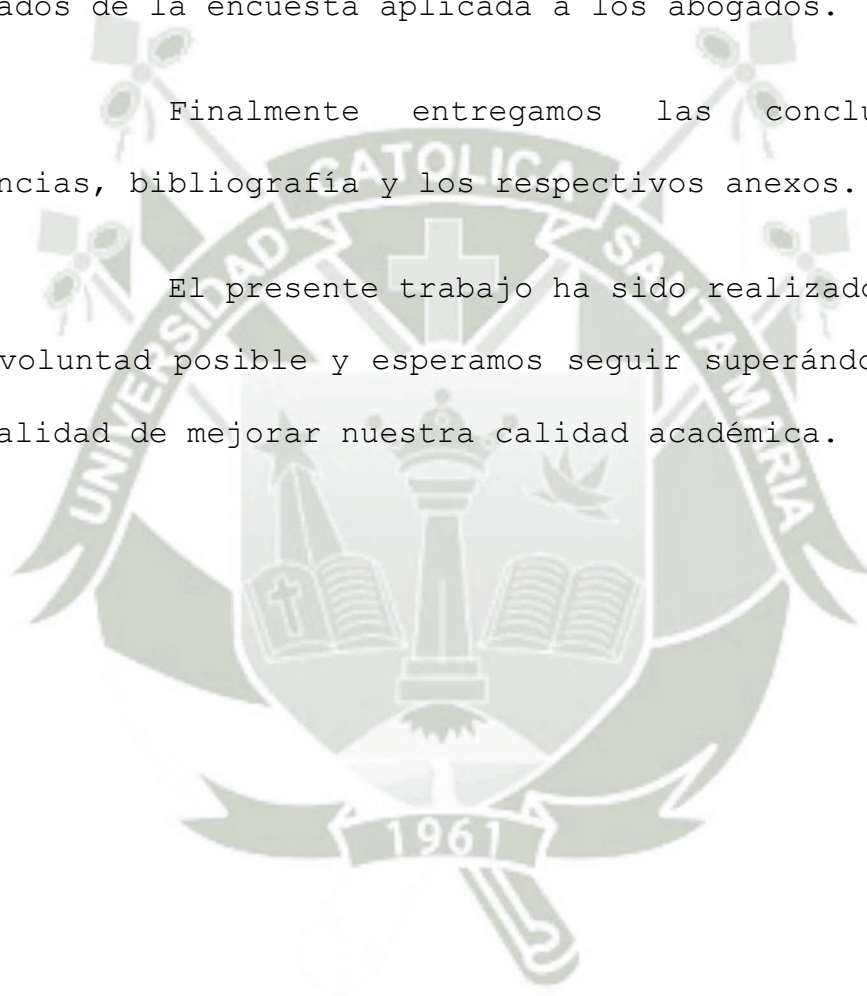
referéndum en la Constitución Política, y las, limitaciones jurídicas del referéndum en el Perú.

El tercer Capítulo contiene la legislación comparada de Suiza, España, Francia, Costa Rica y Colombia.

El cuarto Capítulo esta referido a los resultados de la encuesta aplicada a los abogados.

Finalmente entregamos las conclusiones, sugerencias, bibliografía y los respectivos anexos.

El presente trabajo ha sido realizado con la mayor voluntad posible y esperamos seguir superándonos con la finalidad de mejorar nuestra calidad académica.





CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1. CONCEPTO DE DEMOCRACIA

El término democracia tiene su origen en el antiguo griego y se forma a partir de los vocablos demos ("pueblo") y kratós ("poder", "gobierno"). El concepto comenzó a utilizarse en el siglo V antes de Cristo, en Atenas.

"El término "democracia" etimológicamente proviene del griego "demos" que significa "pueblo" y "kratos" que

significa "gobernar, fuerza, poder y autoridad." Es decir, democracia es el gobierno del pueblo".¹

En la democracia prevalece la voluntad colectiva que se determina por la mayoría de los dirigentes que han sido electos también por una mayoría de ciudadanos o dirigidos, pero preservando los derechos de la minoría que, a su vez, tiene posibilidad de obtener la mayoría en elecciones subsecuentes,² y b) Una segunda, de contenido: "el gobierno del pueblo por el pueblo".

Seymour Martín Lipset propone que "La democracia en una sociedad compleja puede definirse como un sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de los dirigentes gobernantes, y un mecanismo social que permite a la parte más grande posible de la población influir sobre las decisiones más importantes, mediante la elección entre contendientes para los cargos públicos".³

Tal definición no se aleja demasiado de la de Giovanni Sartori, y esencialmente se basa también en los

¹ SÁNCHEZ RUIZ, Enrique, *Comunicación y Democracia*, Instituto Federal Electoral, Tomo 24, México D.F. 2004, Pág. 21.

² KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editora Nacional, México, 1999, Pág. 30.

³ LIPSET, Seymour Martín, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1993, Pág. 25.

mecanismos electorales y en la postulación de candidatos para ocupar cargos públicos.

Lo cierto es que la democracia constituye un régimen político que implica no sólo una forma de gobierno y estructura económica social, sino también valores, actitudes y conductas democráticas. Además, es el sistema político adoptado en la mayor cantidad de países en el mundo.

Juan Linz define que "la democracia es el sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas, en una sociedad en donde se garantizan libertades como la de asociación y expresión y algunas otras libertades básicas de los individuos que hacen posible una competencia libre y no violenta entre los líderes o los grupos que aspiran justamente a gobernar con una revalidación periódica del derecho a gobernar, es decir, elecciones constantes, cíclicas, con la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuese su preferencia, siempre y cuando esta preferencia se exprese en una arena política".⁴

⁴ LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Editorial Trillas, Madrid, 1993, Pág. 17.

En este sentido, la democracia se plantea sólo como un método para gobernar, que a través de la libertad de asociación y de expresión, entre otras, se hace posible la competencia electoral pacífica y regular, en un espacio delimitado que se denomina como político y mediante la participación de quienes forman parte del sistema político democrático. La diferencia principal de esta definición con respecto a las definiciones básicas, es que éstas últimas no consideran en su enunciación los principios de igualdad y de libertad, mientras que la definición intermedia, sí los considera, aún de manera limitada al ámbito de lo político-electoral.

“La democracia es un sistema político bajo el que la totalidad del pueblo organizado como electorado y movilizado para la acción política por los partidos, participa libremente en el proceso del poder”.⁵

El fundamento de la democracia es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Las personas son libres y conscientes de su libertad, tienen la facultad de decidir y elegir. La democracia es la forma de organización social y política que mejor garantiza el respeto, el ejercicio y promoción de los

⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1982, Pág. 30.

derechos humanos. La democracia, al igual que los hombres y las mujeres, es perfectible.

La democracia conlleva la limitación y el control del poder, así como su reducción en cuanto sea necesario para su moderación. Lo que la democracia no es, afecta adecuada y concluyentemente sobre lo que es.⁶

El gobierno democrático parte del supuesto de que todos los miembros de la nación están llamados a intervenir en su dirección. Da la posibilidad de participar en el destino de la sociedad, para el interés común general.

La democracia no consiste de un conjunto individual y único de instituciones que sean universalmente aplicables. La forma específica que adquiere la democracia en un país está determinada en gran medida por las circunstancias políticas, sociales y económicas prevaletentes, así como por factores históricos, tradicionales y culturales.

La democracia es un régimen político destinado a asegurar el gobierno del pueblo, cuya voluntad debe expresarse siempre mediante mecanismos que garanticen al pueblo, configurado en los ciudadanos, el derecho a

⁶ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Editorial Mexicana, México, 1999, Pág. 98.

participar en la gestión de los asuntos públicos, conforme a los principios de igualdad, libertad, pluralismo y tolerancia.

En este contexto, la democracia como gobierno del pueblo, por sobre todo, tiene que responder a un sistema que garantice el control efectivo del poder de los gobernantes, y a través de ellos, del Estado.

“La democracia como idea implica el autogobierno del pueblo, que es el sujeto existencial en todos los ordenes de la vida del Estado; concibe al hombre y a la sociedad dentro de un supuesto racional que lo hace convivir en un orden voluntariamente establecido y cuya esencia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad, rechazando cualquier forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario”.⁷

Ello es precisamente, lo que es inconcebible en los gobiernos y Estados autoritarios, incluso cuando en fraude a la Constitución y a la democracia, puedan haber tenido su origen en elecciones.

De manera que la democracia como gobierno del pueblo, solo existe, en realidad, cuando el ejercicio del

⁷ DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe de Jesús, *La cláusula de gobernabilidad en un sistema de partidos competitivo*, Editorial Jurídica, Madrid, 1999, Pág. 174.

poder que tiene que tener siempre su origen en la elección de los gobernantes, pueda ser efectivamente controlado, tanto por la Sociedad como por los propios órganos del Estado. De lo contrario, la ausencia de mecanismos e instrumentos de control del poder y de los gobernantes que lo ejercen, por más origen electoral que estos puedan haber tenido, conduce a la tiranía.

1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA DEMOCRACIA

El gobierno del pueblo tuvo un importante papel en las democracias de la era precristiana. A diferencia de las democracias actuales, las democracias de las ciudades Estado de la Grecia clásica eran Democracias Directas, donde todos los ciudadanos tenían voz y voto en sus respectivos órganos asamblearios. Los esclavos y las mujeres no tenían derecho al voto. No se conocía el gobierno representativo o democracia indirecta, innecesario debido a las pequeñas dimensiones de las ciudades Estado (no sobrepasaban casi nunca los 10.000 habitantes). "El pueblo se reunía en Asamblea para deliberar y votar acerca de los asuntos más importantes."⁸

⁸ WWW.MONOGRAFIAS.COM

Las proposiciones aceptadas por la asamblea se consignaban en forma de decretos. Al frente se ponía el nombre del presidente, del secretario y del ciudadano que había presentado la proposición. De esta suerte los ciudadanos sabían quién les había inducido a tomar una medida. El ciudadano que había presentado una proposición seguía siendo responsable de sus consecuencias. Cualquiera podía iniciar contra él un proceso y, si el tribunal lo declaraba responsable por los daños sufridos por la ciudadanía, era condenado a multa y podía ser privado en delante de los derechos de ciudadano.

“Todos los años se nombraban por sorteo los miembros de ella. Eran aproximadamente 6000 en total, pero no se reunían a la vez, estando divididos en secciones de 500 miembros cada una.”⁹

Si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al plebescitum para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de

⁹ WWW.MONOGRAFIAS.COM

soberanía. En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado por el duque de Saboya.

“El término “referéndum” proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados.”¹⁰

Estos distritos a los que se hace referencia, en su interior constituían federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar.

En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad de Metz.

¹⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, colección jurista latinoamericanos, Oxford University Press- Harla-México, México, 1998, Pág. 104.

Con la Revolución Francesa y la lenta consolidación de las formas de gobierno democrático, su aplicación se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar un mecanismo de legitimación de sus avances militares en el continente: el plebiscito apareció como la forma más "democrática" de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. "Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo para justificar sus campañas militares en suelo europeo, pero también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos."¹¹

En América, algunas de las trece colonias de la Nueva Inglaterra (Massachussets, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island) sometieron sus nuevas constituciones a la aprobación popular por la misma vía, a partir de 1778.

En este contexto se aprecia que el liberalismo fue el protagonista fundamental de esta revolución, que unía a su liberalismo político un liberalismo económico

¹¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, colección jurista latinoamericanos, Oxford University Press- Harla-México, México, 1998, Pág. 106.

que, en último análisis, significaba la abstención del Estado respecto al progreso económico y social que debía quedar exclusivamente librado al juego del mercado y los intereses de las personas y grupos particulares.

“El liberalismo concentró su interés en construir una organización estatal que impidiera un régimen absolutista de gobierno, para lo cual creó un sistema de derechos y garantías individuales, y de separación de poderes. De esta forma asegurada la vigencia de la libertad individual y política del hombre y del ciudadano, pero no resolvía necesariamente el problema de la participación de las mayorías en los asuntos del Estado ni apuntaba hacia una igualdad básica en las condiciones de vida y de derechos sociales de esas mayorías”.¹²

En Suiza se adoptó el referéndum, inaugurándose con la aprobación de la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802 a través del voto de todos los ciudadanos mayores de veinte años.

En el siglo XIX, el procedimiento empezó a ser parte de la vida política interna de algunos países. En

¹² BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos y Cesar LANDA ARROYO y Marcial RUBIO CORREA. *Derecho Constitucional General*, 2da. Ed, T. II, Fondo Editorial de la PUCE, Lima, 1995, Pág. 363.

Suiza, por ejemplo, esta práctica, difundida a nivel de los cantones, fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. En Francia, Luis Napoleón Bonaparte la utilizó para justificar su golpe de Estado constitucional en 1851-1852. Luego, volvió a echar mano de este recurso para legitimar la anexión a Francia de Niza y de la Saboya, así como para hacer aprobar sus reformas liberales de fin de régimen. En Italia, los piemonteses utilizaron el plebiscito para afianzar su control sobre el proceso de liberación y de unificación del país. En Estados Unidos, algunos estados secesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana.

De una manera u otra, la consulta popular directa sigue vinculada al concepto de soberanía ejercido hacia dentro (cambio constitucional) o hacia fuera (declaración de independencia). "Por ello, a partir de la Primera Guerra Mundial, organizaciones internacionales como la Liga de las Naciones y, después, las Naciones Unidas, la usaron para resolver problemas de límites territoriales y de soberanía."¹³

¹³ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, colección jurista latinoamericanos, Oxford University Press- Harla-México, México, 1998, Pág. 107.

Por otra parte, el impulso de movimientos de carácter populista en las democracias anglosajonas de finales del Siglo XIX contribuyó a que los métodos de democracia directa fueran aplicados para resolver cuestiones de índole ética, que iban más allá de las identidades partidistas (la prohibición del consumo de alcohol, por ejemplo), así como problemas de dimensión local o regional. Actualmente, la crisis de gobernabilidad de las democracias consolidadas propicia el retorno de esas corrientes populistas, y también de los reclamos para un uso más extendido de los instrumentos de la democracia directa.

“En el siglo XX se establecieron formas directas de democracia que permiten que el ciudadano pueda ejercer influencia en el proceso político a través de diversos procedimientos de participación. Esta puede ejercerse, genéricamente, para dar iniciativa a un proyecto ante el cuerpo legislativo; para confirmar o rechazar una propuesta de Gobierno; o para ratificar o no ratificar la confianza en un representante, etc.”.¹⁴

Se considera que la democracia existe para otorgarle a las personas una forma de vivir en comunidad de manera

¹⁴ GARCÍA TOMA, Víctor, *Derechos fundamentales*, Jurista editores, Lima, 2008, Pág. 554.

que resulte beneficiosa para todos. "A pesar de que muchas de las democracias modernas no existían antes de la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de las sociedades tradicionales existen precedentes de formas de gobierno en que los ideales en que creían la mayoría de las personas eran los que guiaban a los gobernantes y comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la construcción de las reglas, al igual que en la forma en que los miembros de la sociedad eran tratados y vivían en comunidad."¹⁵

Se mejora el sistema democrático como forma para elegir a los representantes del pueblo en el poder. Se universaliza el voto, en la segunda mitad del siglo XX pueden votar en todos los países democráticos, las mujeres, los ricos y los pobres, los que carecen de instrucción y los que la poseen y todos los votos valen lo mismo.

Hasta 1978 el referéndum, como procedimiento de consulta nacional, había sido utilizado más de 500 veces, 217 de ellas solo en el caso de Suiza.

La sociedad sufrió durante ese proceso una formidable transformación, los problemas se tornaron mas arduos,

¹⁵ http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuadernos_de_divulgacion_de_la_c.htm

vivir en sociedad con una organización política que represente a todos los intereses sigue siendo un formidable desafío aún no resuelto satisfactoriamente.

Lo que se ha acentuado alarmantemente es el divorcio entre representantes y representados. Si bien la universalización del voto y las elecciones periódicas de cargos ejecutivos y renovación parlamentaria se realizan regularmente, la gente común que no está vinculada directamente a la política siente que la política le es ajena. No se siente bien representados.

Podemos concluir en que la democracia es el mejor sistema para elegir a quien nos gobierna pero enfrenta desafíos aún no resueltos.

1.3. CLASES DE DEMOCRACIA

1.3.1. DEMOCRACIA DIRECTA

El término democracia directa designa un régimen político en el cual el pueblo tiene el poder de decisión. Esta noción se opone a aquella de democracia representativa en la cual el pueblo delega sus poderes en los representantes que ha elegido.

El constitucionalista español Javier Pérez Royo, manifiesta: "La democracia directa podrá ser definida como la forma de gobierno en la que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la población. El derecho a tomar las decisiones políticas y crear las normas jurídicas sería ejercido directamente por los ciudadanos de acuerdo con el principio de la mayoría. Se trataría, por tanto, de un ejercicio directo de la soberanía popular, que prescindiría por completo de mecanismos representativos".¹⁶ Aunque en el país no existen experiencias que reflejen esta situación y manifestación teórica, es posible su práctica en algunos niveles de gestión comunal y municipal, especialmente allí donde existe un reducido número de electores. Añade el mismo constitucionalista, que en teoría no parece que deba existir mucha duda acerca de la correspondencia entre la idea de democracia y la democracia directa como forma de gobierno.

Manuel García Pelayo, define así: "La democracia directa es, pues, aquella en la que el pueblo

¹⁶ PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 7° edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Barcelona, 2000, Pág. 625.

ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen”¹⁷. Sus manifestaciones capitales son las siguientes: la asamblea abierta, referéndum, la iniciativa, veto, plebiscito y la revocación. Pero se afirma que este régimen no existe actualmente y puede afirmarse que nunca se realizó, en Estado alguno. Sólo ha sido posible en pequeñas circunscripciones (en algunos municipios pequeños, cantones suizos, etc.).¹⁸ Al respecto se pronuncia Alfredo Quispe Correa, afirmando: “lo que ocurre es que este modelo está pensando en función de poblaciones de cinco mil a diez personas, para que se desenvuelvan a la perfección. Lo que es explicable, porque en reuniones multitudinarias sería imposible llegar a acuerdos. Siguiendo ese razonamiento se puede llegar a la conclusión que, en las ciudades modernas, formadas por millones de personas, es prácticamente imposible reunir a la mayoría de los ciudadanos para discutir temas

¹⁷ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Obras completas*, Tomo I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, Pág. 376.

¹⁸ VÉSCOVI, Enrique, *Introducción al Derecho*, Editorial IB de F., Montevideo, 2002, Pág. 228.

trascendentales y adoptar acuerdos de ejecución inmediata”.¹⁹

Al respecto, Raúl Ferrero Rebagliati afirma, “advirtiendo que la democracia ha degenerado en un secuestro del Estado por los partidos, algunos países han introducido formas de decisión directa para contrarrestar el uso inmoderado del mandato durante todo un período. Las instituciones que franquean al pueblo un acceso a las decisiones, son el referéndum, la iniciativa popular, la revocatoria del mandato y el plebiscito”.²⁰ La tendencia contemporánea, es crear más instituciones que expresen de modo más efectivo la participación ciudadana en los actos de gobierno. Por su parte, Francisco Miro Quesada Rada, entiende por democracia directa al “conjunto de prácticas instituciones y políticas por la que los individuos participan en el poder político, lo más directamente posible y con el mínimo de intermediación. La democracia directa es pues más participación que intermediación”.²¹

¹⁹ QUISPE CORREA, Alfredo, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Gráfica Lloverá, Lima, 2001, Pág. 63.

²⁰ FERRERO REBAGLIATI, Raúl, *Ciencia Política; teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Editorial Grijley, Lima, 1998, Pág. 427.

²¹ MIRO QUESADA RADA, Francisco, *Democracia Directa: un análisis comparado*, Revista Ius Et Praxis, de la Facultad de Derecho y

La democracia directa o pura es cuando la soberanía, que reside en el pueblo, es ejercida inmediatamente por él, sin necesidad de elegir representantes que los gobiernen.

En la democracia directa, los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones públicas sin la intermediación de funcionarios elegidos o designados.

Su principal fin es el de poder cumplir en la decisión de la realización de acuerdos mutuos, de este modo pasa a formar parte de una especie de democracia en la que los miembros de una asociación, ya sea esta laboral, empresarial, ciudadanía local, llegan a participar de manera directa en el proceso de toma de decisiones políticas, en la que cada asociado se encuentra representándose a sí mismo en igualdad de derechos y obligaciones.

En este sentido, se podría decir que estaríamos hablando de una democracia sin representantes, que no tiene como objetivo principal elegir

gobernantes o dirigentes, sino que se basan en elegir o construir propuestas.

La democracia directa, los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones públicas sin la intermediación de funcionarios elegidos o designados. Sin duda alguna, ese sistema es el más conveniente cuando se trata de un número relativamente pequeño de personas (como en la organización de una comunidad, un consejo tribal o la unidad local de un sindicato, por ejemplo) donde todos los miembros se pueden reunir en un salón para discutir los problemas y tomar decisiones por consenso o por mayoría de votos.

1.3.2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA O INDIRECTA

Luis Bustamante-Belaunde afirma:

“Para todas las democracias representativas, el Parlamento resulta ser una institución tan característica como indispensable. A través suyo, se articula, en la proporción que determine la voluntad electoral, la participación de los actores centrales del quehacer político -esto es, de los partidos- en el desempeño de dos funciones

atribuidas específicamente: legislar y controlar la acción ejecutiva del gobierno”.²²

La democracia representativa o indirecta se caracteriza porque el pueblo es gobernado por medio de representantes elegidos por él mismo. La elección de los individuos que han de tener a su cargo la tarea gubernativa se realiza por medio del sufragio y cualquier individuo tiene derecho a participar o ser elegido. La forma representativa suele adoptar diversos sistemas:

- a) Sistema presidencialista: se caracteriza por un poder ejecutivo fuerte. El presidente gobierna realmente a la Nación, lo secundan los ministros o secretarios que él elige.
- b) Sistema parlamentario: el parlamento es el eje alrededor del cual gira toda la acción gubernamental. Las facultades del presidente son muy restringidas.
- c) Sistema colegiado: es una combinación de los dos anteriores. El poder ejecutivo está integrado por varias personas elegidas por el

²² BUSTAMANTE-BELAÚNDE, Luis, *Explorando el parlamento en el Perú*, Nueva Sociedad N° 77. Lima, 1995, Pág. 36.

parlamento y que se turnan en el ejercicio de la presidencia.

Debemos decir algo más sobre la democracia representativa: "1) todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, de lo que es signo frecuente, pero no necesario de una serie de fórmulas como las de pedir o administrar justicia en nombre del pueblo o en nombre de la nación; 2) de un modo más preciso son representantes aquellos que han sido designados mediante elección directa o indirectamente popular; pero como elección supone selección, no cabe hablar, en puridad, de representación democrática allí donde no se ofrece alternativa al elector, es decir, allí donde no existe pluralidad o libertad para presentarlas".²³

Sobre una representación de este tipo es la que se ha construido el Estado constitucional en estas últimas décadas. Obviamente en el transcurso del tiempo las instituciones representativas han experimentado cambios

²³ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Obras completas*, Tomo I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, Pág. 374.

importantes. Pero jurídicamente el esquema de representación política expresado en el mandato representativo, continúa siendo el esquema vigente en el Estado de fines del siglo pasado y del presente siglo XXI.²⁴ Si para explicar su esencia, el gobierno representativo tiene un elemento anímico esencial: la intención clara y distinta del gobernante, de actuar en nombre y en lugar del pueblo, vale decir, interpretando su más íntimo sentir.

A todo esto, Germán Bidart Campos, manifiesta: "En la teoría de la democracia como forma de gobierno, la representación política aparece como el tercer puesto o estadio, y que tiene mucha importancia por la carga ideológica que acumula y arrastra. Dando por establecido, se echa mano de una ficción jurídica: la de que los gobernantes (o el gobierno) representan al pueblo, y por ende, lo que hacen los gobernantes en ejercicio del poder se supone como hecho por el pueblo mismo".²⁵

²⁴ PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 7º edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Barcelona, 2000, Pág. 342.

²⁵ BIDART CAMPOS, Germán, *Lecciones elementales de política*, Editorial Grijley, Lima. 2002, Pág. 266.

En estas condiciones, formalmente el Estado es un poder representativo, porque las decisiones políticas y las normas jurídicas son adoptadas por representantes de los ciudadanos elegidos por éstos, mediante elecciones libres y competidas. La representación es un concepto genuinamente jurídico-político radicalmente diferente de la llamada representación jurídico-privada en ambos casos existe una dualidad: la del representante y la del representado, hay una persona o grupo de personas que actúa en nombre e interés de otros, y, por consiguiente se trata de una relación de personas y de la negación misma de la identidad. Pero se diferencian capitalmente en que la representación política tiene un acento axiológico, del que carece la representación privada, en que el representante está dotado de una especial dignidad y autoridad y en que la representación no puede tener lugar más que en la esfera de lo público, es decir, en que tiene publicidad y en que está indisolublemente unida a la función de gobernar en el amplio sentido de la palabra. Igualmente, es frecuente confundir representación, delegación y mandato. Se trata,

de términos que pueden y deben distinguirse con precisión.

La formación de la teoría de la representación democrática, o la democrática indirecta -aquella en que el pueblo ejerce su poder a través de representantes- corresponde capitalmente al núcleo de ideas jurídico-políticas de la revolución francesa. Dice Javier Pérez Royo, "El Estado es un poder representativo desde una doble perspectiva: material y formal materialmente el Estado, es un poder representativo, porque es un poder que representa unos intereses sociales y económicos con los que no coincide de manera inmediata. Por supuesto que el Estado es expresión de los intereses sociales y económicos, pero no es el mandatario de los mismos. Es la expresión política de la sociedad, de toda la sociedad. En consecuencia, el Estado no es de nadie, por mucha que sea su propiedad, por mucho que sea a su patrimonio. Y de ahí que tenga que ser necesariamente un poder representativo. Decir, Estado representativo es, pues, una redundancia. El Estado o es representativo o

simplemente no es Estado, sino que nos encontraríamos ante otra forma política”.²⁶

Raúl Ferrero Rebagliati, afirma, “el gobierno es representativo, cuando la nación delega su autoridad en los gobernantes; éstos justifican su autoridad en el mandato popular, aunque la delegación haya sido fraguada o impura. En realidad, la mecánica del poder determina que manden los gobernantes y no el pueblo. El ideal de autogobierno del pueblo se convierte en la práctica en un gobierno indirecto, o sea por mediación”.²⁷

La democracia indirecta o representativa es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes. La amplitud del ámbito espacial y humano del Estado moderno hicieron necesaria la forma representativa. Además, la representación era la única forma que parecía posible dentro del Estado moderno, centralizado, con un núcleo de poder dominante encargado de las funciones de

²⁶ PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 7º edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Barcelona, 2000, Pág. 635.

²⁷ FERRERO REBAGLIATI, Raúl, *Ciencia Política; teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Editorial Grijley, Lima, 1998, Pág. 289.

legislación, ejecución y jurisdicción, donde la relación de gobernante y gobernados aparecía sin grupos intermedios, como relación de individuo y Poder, distinguiéndose netamente entre sociedad y Estado.

1.3.3. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

La democracia semidirecta, es aquella que posibilita la participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado. Combina la idea de democracia directa con la idea de la democracia representativa. Se consagra, de este modo, el derecho de la ciudadanía a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes u órganos del poder en el Estado. Estas formas semidirectas se materializan en las siguientes instituciones: a) Referéndum; b) Iniciativa popular; c) Plebiscito y d) Revocación popular.

El gobierno semidirecto aparece como "una forma intermedia entre la noción del gobierno directo y del régimen representativo. De este último toma la idea de la existencia de asambleas

legislativas y del gobierno directo la idea de que las cuestiones más importantes sean resueltas por el pueblo mismo. Hoy los países que aman la libertad se inclinan por este sistema..."²⁸.

Esta organización cuyo origen lo encontramos en Suiza, constituye la vanguardia del nuevo pensamiento.

La democracia semidirecta, es aquella que posibilita la participación directa del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado. Combina la idea de democracia directa con la idea de la democracia representativa. Se consagra, de este modo, el derecho de la ciudadanía a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes u órganos del poder en el Estado.

1.4. CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRACIA

Las principales características de la democracia son:

- Es constitucionalista, pues sienta sus bases en una Carta Fundamental donde se establece la

²⁸ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, Pág. 222.

organización y atribuciones de los poderes públicos como también se reconocen y garantizan los derechos humanos.

- Establece el bien común como fin del Estado.
- Es el Gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de las minorías.
- Permite el pluralismo ideológico y político.
- Incentiva las libertades políticas que rodean al proceso electoral.
- Permite elecciones libres periódicas de los gobernantes según las normas preestablecidas, con sufragio universal, secreto, personal, igual y debidamente informado de los ciudadanos.
- Se da una competencia pacífica del poder. Se descarta todo tipo de violencia tanto física como verbal, al igual que el terrorismo.
- Se distribuye el Poder del Estado en órganos diferentes, para evitar el abuso de uno de ellos a través del control de los otros.

- Se reconoce la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad para que los ciudadanos satisfagan diversas necesidades.
- Permite la vigencia efectiva de un estado de derecho.

1.5. PLURALISMO Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

En una democracia, el gobierno no es más que uno de los hilos de un tejido social formado por muchas y muy variadas instituciones públicas y privadas, foros jurídicos, partidos políticos, organizaciones y asociaciones. Esta diversidad se conoce como pluralismo y se basa en el supuesto de que la existencia, la legitimidad y la autoridad de los múltiples grupos organizados e instituciones de una sociedad democrática no dependen del gobierno. En la mayor parte de las sociedades democráticas hay miles de organizaciones privadas, algunas locales y otras nacionales. Muchas de ellas actúan como mediadoras entre los individuos y las complejas instituciones sociales y gubernamentales, realizan funciones no reservadas para el gobierno y dan a los individuos la oportunidad de ser miembros de su sociedad sin tener que formar parte del gobierno.

En una sociedad autoritaria, casi todas esas organizaciones están bajo el control del gobierno, éste las obliga a obtener licencias o las vigila, y están obligadas a rendirle cuentas. En una democracia, los poderes del gobierno están claramente definidos en la ley y ésta les impone límites precisos. Por lo tanto, las organizaciones privadas gozan de un alto grado de libertad del control gubernamental. En el activo ámbito privado de la sociedad democrática, los ciudadanos pueden explorar sus posibilidades de autorrealización pacífica y las responsabilidades de pertenecer a una comunidad, libres de la injerencia del Estado, que puede ser muy pesada, y de la exigencia de apoyar las opiniones de la mayoría y de las personas que detentan influencia o poder.

Los regímenes autoritarios y totalitarios modernos, comparten el rasgo de que sus instituciones están orientadas a canalizar y mediatizarla participación política de las masas para mantener la estabilidad del régimen, pero evitando en lo posible que éstas tomen parte en la toma de decisiones. Las decisiones fluyen en uno y otro sistema, fundamentalmente desde la cúspide hacia abajo. Aunque las características formales de la democracia aparecen en las

constituciones de estos regímenes, su funcionamiento real tiene poco que ver con ellas.

Los sistemas autoritarios, en general, son más flexibles en su dominación, permiten la existencia de una oposición formal -casi siempre sin posibilidades de acceso al poder y sin influencia en la toma de decisiones- un margen más amplio de libertad de expresión y disidencia, y una menor intervención del Estado en múltiples actividades sociales y económicas. Todo esto tiene la consecuencia de que un régimen autoritario aparezca como mucho más democrático que uno totalitario, y esto es capitalizado por las élites políticas del primero.

1.6. DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO

Por autoritarismo se entiende toda organización estatal cuyo régimen no es del tipo democrático liberal, o constitucional, o sea, donde el gobierno ejerce una autoridad opresiva que impide la crítica y restringe el ejercicio de ciertas libertades públicas fundamentales. Constituye una forma de Estado que, invocando el interés público, ejerce su gestión sin tener en cuenta las leyes constitucionales de un país y no permite ninguna oposición ni control a su línea política.

En un sentido muy general se habla de regímenes autoritarios para indicar toda clase de regímenes antidemocráticos, pero en la clasificación de los regímenes políticos contemporáneos el concepto de autoritarismo se reserva a un tipo particular de sistema antidemocrático.

El autoritarismo es una modalidad del ejercicio de la autoridad en las relaciones sociales, por parte de alguno o algunos de sus miembros, en la cual se extreman la ausencia de consenso, la irracionalidad y la falta de fundamentos en las decisiones, originando un orden social opresivo y carente de libertad para otra parte de los miembros del grupo social.

En ciencia política el autoritarismo se refiere a la doctrina política que aboga por el principio del gobierno absoluto: absolutismo, autocracia, despotismo, dictadura, totalitarismo. El término se utiliza para calificar a organizaciones o estados que pretenden conservar y gestionar el poder político mediante mecanismos que se encuentren en abierta contradicción con la libertad.

Los comportamientos autoritarios se caracterizan porque las personas tratan de imponer sus puntos de

vista o visiones del mundo sin considerar las opiniones y experiencias de los otros, aprovechando el espacio de poder que poseen por pequeño que sea. Actúan de manera autoritaria también quienes, colocados en situación de dependencia y subordinación, asumen sin reparos y sin sentido crítico las opiniones, mandatos o instrucciones de quien ostenta algún poder y reproduce esta situación ante otros más débiles.

El autoritarismo se caracteriza por la autoridad se ejerce sin fundamentar sus razones, sin consultar a los otros, sin crear acuerdos trabando la autonomía personal y colectiva, y el intercambio de ideas.

Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles. De esto se desprende que los regímenes autoritarios se desarrollan en contextos en los cuales corre una marcada línea divisoria entre el Estado, identificado con los gobernantes, y el resto de la sociedad.

El autoritarismo no respeta los derechos de las personas ni les brinda libertad: todos deben hacer lo que se les permite y nada más. No se opone a un grupo político, étnico, económico, etc. en particular, sino que reprime automáticamente toda oposición. Los gobiernos autoritarios suelen tener control sobre elementos estratégicos de las fuerzas armadas y de seguridad y, para asegurar el triunfo de su acción, intentan hacerse con el de los medios de comunicación.

A pesar de que la mayor parte de los autoritarismos actuales funcionan como un sistema monopartidista, el hecho de que sólo exista un partido no es lo suficientemente concluyente como para decir que tal Estado es autoritario. Igualmente, no es correcto decir que un Estado, por el mero hecho de disponer de varios partidos, no es autoritario. No hay más que recordar aquellos turbulentos momentos acaecidos durante la Revolución Francesa, en los que a pesar de existir varios partidos, se presentaba un autoritarismo evidente. El partido que llegaba al poder pasaba a ser el Estado, y gracias a ello, se dieron tremendas atrocidades, delitos capitales por motivos políticos y con efectos retroactivos, el

exterminio administrativo de los rivales de los demás partidos.

Se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian el consenso. En cuanto a las ideologías autoritarias, son aquellas que niegan de manera decidida el principio de igualdad de los hombres ante la ley, hacen énfasis en el principio jerárquico y exaltan a menudo algunos elementos de la personalidad autoritaria como si fueran virtudes. El autoritarismo como ideología enfatiza que el poder debe reconocerse, y ejercerse, mediante la fuerza y la coacción, privilegiando el orden por sobre la libertad individual.

De acuerdo a Raúl Ferrero Rebagliati existen los gobiernos democráticos y los autoritarios, quien manifiesta: "La democracia es gobierno pluripersonal, en tanto que los gobiernos autoritarios son unipersonales o de un grupo muy reducido. Según sus caracteres, el régimen autoritario es llamado autocracia, monocracia o dictadura. En las autocracias (soberanía del gobernante) ejerce el poder una persona que lo estructura desde arriba, en virtud de una supuesta misión histórica. La monocracia es un sistema permanente, basado en la dictadura legal de un partido

único. En ella, el Estado penetra en todas las esferas de la actividad y toma a todo el hombre como instrumento de la ideología dominante. La dictadura concentra todo el poder en una persona, sea por previsión constitucional en caso de una emergencia o para hacer frente a circunstancias extraordinarias”.²⁹

Por su parte, Castillo Córdova, refiere que “se estará frente a un Estado autoritario o totalitario cuando exista una separación infranqueable entre poder político y pueblo, de modo que el encargado de ejercer el poder en un momento concreto, lo hace sin tomar en consideración no sólo las aspiraciones y necesidades sentidas como mayoritarias por el pueblo, sino sin permitir que el pueblo participe, directa o indirectamente, en la formación de la voluntad estatal”.³⁰

El autoritarismo, en suma, se asocia a la concentración y la centralización del poder y de los controles sociales. Cuando los mecanismos de control social se centralizan geográficamente, se reprimen las formas organizativas independientes y predomina el

²⁹ FERRERO REBAGLIATI, Raúl *Ciencia Política; teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Editorial Grijley, Lima, 1998, Pág. 286.

³⁰ CASTILLO CÓRDOVA, Luis, *Elementos de una teoría general de los Derechos Constitucionales*, ARA Editores, Piura, 2003, Pág. 47.

Ejecutivo sobre un Legislativo débil o inexistente, el autoritarismo adopta su máximo poder.

A diferencia del autoritarismo, la democracia se sustenta en el respeto por los otros, en el mutuo reconocimiento de que siendo iguales somos también diferentes en formas de sentir, pensar y actuar en el mundo. La democracia debería favorecer la conciencia de las personas de ser parte de una comunidad, con derechos y deberes y con capacidad de reacción frente a las arbitrariedades que cometen las instituciones o las personas en la convivencia cotidiana.

Una de las formas de atacar el autoritarismo y enriquecer la cotidianeidad es instalar como valor social y norma de convivencia, el respeto a la autonomía personal y al debate de las ideas. Entendemos por autonomía la capacidad de las personas de reflexionar por sí mismas y de tomar sus propias decisiones, de deliberar, juzgar, elegir y actuar en distintas posibles direcciones.

A través del debate y el intercambio libre de las ideas tenemos la posibilidad de escuchar y de entender los puntos de vista e intereses de los otros, de razonar las emociones y sentimientos, y abordar la

realidad desde las distintas perspectivas que la constituyen, así como también identificar los acuerdos que nos acercan y las discrepancias que nos diferencian de otras personas. Un debate real sustenta el reconocimiento de la diversidad y de la autonomía personal.

La democracia requiere de un Estado que encuentre en la orilla del frente, otras instituciones capaces de establecer los contrapesos necesarios para evitar un poder omnímodo del Estado, que siempre estará dispuesto a abarcarlo todo.

La democracia, como forma particular de convivencia social, es en el Perú actual un tema de suma importancia. La historia social reciente ha demostrado que sin ser del todo perfecta, la democracia y las instituciones que la originan y la sostienen, así como las prácticas individuales vinculadas a ella, constituyen la mejor forma de organización social. Esto implica afirmar, que cualquier forma no democrática, conlleva conflictos de diverso tipo, en los cuales probablemente, los aspectos más vulnerables son la libertad y la capacidad de participar en las decisiones que atañen al funcionamiento del aparato social.

La democracia es por lo tanto, no sólo una forma de gobierno, sino básicamente un estado de participación, de ejercicio de la libertad y en consecuencia de posibilidad efectiva de aspirar al desarrollo humano en todos los aspectos que ello exija.

1.7. CULTURA DEMOCRÁTICA

La cultura democrática es el derecho de todo ser humano de ser protagonista activo de la acción cultural y la labor creadora, asegurando su participación en el progreso y desarrollo de la sociedad.

“La construcción de la democracia significa la internalización de un cierto pensamiento crítico, de un cierto dominio de la razón y, por tanto, de una forma de vivir los valores ya no sólo como tradición, sino también como proyecto. Allí está la clave: los valores como proyecto.”³¹

Es evidente que la democracia fue y sigue siendo un camino muy lento e imperfecto desde la perspectiva de su normativa ideal. Lo fue, por lo demás, en todas partes del mundo.

³¹ WWW.MONOGRAFIAS.COM

Consideramos que la construcción de una cultura democrática, requisito sine qua non para consolidar la democracia, en contextos de extrema pobreza, desigualdad, debilidad institucional y prácticas antidemocráticas, es un proceso complejo y de largo aliento; las personas no aceptarán volver con facilidad al autoritarismo militar, ni siquiera en épocas difíciles. Ello no significa que la democracia esté exenta de peligros, ya que en algunos países las cosas podrían empeorar antes de mejorar.

Si la democracia es la gran ausente de nuestra institucionalidad estatal y del quehacer de los llamados partidos políticos, cada vez más desacreditados, la organización social, civil, debe fortalecerse, y con ella, naturalmente, sus medios de comunicación alternativa. La democracia, debe urgentemente democratizarse. Superar esta caricatura de democracia formal y construir la democracia participativa, que haga del bien común, su punto de partida, y no se ahogue en jornadas electoreras y en concepciones y mecanismos intactos desde el siglo XVIII.

“Por ello, todo esfuerzo que se lleve a cabo en aras de la educación y promoción de los valores

democráticos será una forma de asegurar un futuro en el que poco a poco se vayan desechando las prácticas antidemocráticas que todavía coexisten en algunos países, para dar lugar no a una imposición sino a la convicción, arraigada por la educación, de que bajo las nuevas reglas se habita en una sociedad más justa y equitativa.”³² Esto, por supuesto, presenta también el reto de que la democracia sea funcional, es decir, que en el camino hacia la consolidación de las nuevas reglas, costumbres y hábitos no se postergue por demasiado tiempo la mejora sustancial de las condiciones de vida de aquellas personas que han depositado por largo tiempo su confianza en un cambio que aún no logra del todo ser traducido en beneficios tangibles para la vida diaria.

El fortalecimiento de las instituciones, la promoción y enseñanza de las reglas y valores de la democracia, así como el justo medio aristotélico -la virtud- entre la celeridad y la planeación responsable son indispensables en este proceso de transición, que exigirá en los años inmediatos y en los futuros de un gran cúmulo de talento, imaginación y capacidad por parte de la clase política nacional.

³² WWW.MONOGRAFIAS.COM

En la actualidad es necesario que las personas hagan suyos los principios y valores de la cultura democrática de justicia, libertad e igualdad. Fomentar una cultura de paz, así como la solidaridad moral e intelectual de la humanidad.

Es necesaria la construcción de liderazgos -hombres y mujeres - imprescindibles para recuperar los fundamentos éticos de la acción pública, para proponer objetivos sociales razonables y para dotar de un sentido compartido a la vida común de nuestras sociedades.

La construcción de nuestra modernidad política no es un eco lejano de aquello que sucedió en Francia en 1789. Muy por el contrario, forma parte de ese mismo universo cultural, aunque con particularidades hispanas y americanas.

1.8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana se ha definido como un derecho, al establecerse que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder. De otra parte, como ningún derecho es absoluto, coexiste con el deber de participar en la vida política, civil y comunitaria del país.

La participación ciudadana es la aptitud que tienen los miembros de una comunidad política para actuar ante el Poder Público en el proceso de conformación de la voluntad general y trae como consecuencia la posibilidad de que los ciudadanos defiendan sus intereses legítimos personales y directos ante quienes ocupan las posiciones de gobierno participen en la formulación de las políticas estatales y en la distribución efectiva de los bienes de la sociedad y la posibilidad genérica de desarrollar acciones que influyan de una u otra manera en la conducta que asuman los gobernantes. Estas acciones pueden consistir en defensas y solicitudes formuladas ante la administración.³³

La participación ciudadana tiene muchas y variadas formas de ejercitarse. La tradicional en la democracia representativa fue la de elegir y ser elegido en comicios periódicos. A través de las elecciones, el ciudadano participa en la elección de representantes que luego tomarán las decisiones en nombre del pueblo y las ejecutarán.

³³ USECHE, Luis Enrique, *La participación ciudadana en el Derecho Constitucional latinoamericano*, Volumen I. Editorial COPRE y CIEDLA. Caracas. 1996, Pág. 218.

Sin embargo sólo este ejercicio ha parecido muy limitado en los últimos lustros y entonces se ha ido progresivamente instituyendo otras formas de participación adicionales como las que menciona el primer párrafo del artículo que ahora comentamos y que se denominan de democracia directa porque a través de ellas el pueblo toma decisiones directamente: aprueba leyes, remueve autoridades, etc. Este movimiento hacia la democracia directa parece amplio en América Latina.

La democracia, como sistema político, ha sido creada por las personas para realizar una vida en común. Para que este sistema de resultados, no basta con tener estructuras de poder democráticas sino que es imprescindible adoptar valores, actitudes y conductas democráticas tanto entre los gobernados como los gobernantes.

Las actitudes y modos de comportamientos democráticos tienen como base la adhesión a valores de la dignidad de la persona humana, de la búsqueda de la verdad, del desarrollo de la libertad y de la justicia. La fuerza de una democracia depende de la voluntad de un pueblo en mantenerla.

Los griegos llamaban “políticos” a los hombres que se interesaban y participaban activamente en todos los problemas de la polis, en tanto a los indiferentes, quienes permanecían ajenos a los asuntos del bien común, se les llamaba “idióticos” (idiotas).

En la actualidad, en las sociedades democráticas, se desarrolla una especialización de funciones; hay hombres y mujeres dedicados a la política, otros a la ordenación y administración del Estado y otros ajenos a la actividad política, limitándose a comportarse dentro de las leyes y a depositar su voto en una urna, cada cierto tiempo, o a pronunciarse en alguna asamblea o partido político.

Ciertamente, una básica participación ciudadana en la “cosa pública” es ejercer el derecho a sufragio, para lo cual según la legislación peruana, es preciso estar inscrito en los registros electorales a contar de los 18 años de edad. Pero la participación del ciudadano tiene relación también con atreverse a dar la opinión, cuestionar, criticar y discutir cuando el caso así lo amerite; ya sea en el colegio, la universidad, el trabajo, el gremio o el sindicato, la junta de vecinos, el partido político, etc.

Con el aumento de complejos problemas en el mundo moderno se requiere más que nunca de una real, efectiva y continua participación ciudadana.

No puede permitirse al ciudadano democrático la actitud de que "el otro lo haga". El hombre que se somete a los abusos públicos a fin de ahorrarse molestias o gastos, o que paga con tal que lo dejen en paz, o que orgulloso de su probidad y de sus triunfos en los negocios, pretende desprestigiar la política, contribuye a la degradación del gobierno y a la demolición de la estructura tan ardua y penosamente erigida por los auténticos demócratas.

Nuestras democracias, apenas electorales, no han sido capaces de crear ciudadanías integrales, en lo político, en lo económico, social, cultural, etc. Se ha olvidado que ese es el más firme soporte del sistema y el pasaporte para la estabilidad, la seguridad y para el crecimiento y el desarrollo exigidos, ahora más que nunca, por la dignidad de la persona humana. Las causas son hartamente conocidas: una muy débil cultura de la libertad, institucionalidad débil e inconsistente, escasa o nula participación ciudadana, falta de capitalización social y, por fin, de eficacia.

La verdadera ciudadanía no es fruto de la extensión del sufragio, ni de la libertad o pulcritud de la competencia electoral. La ciudadanía exige hoy condiciones mínimas de salud, bienestar, cultura, participación, inclusión.

Cuando hablamos de democracia participativa, nos referimos a la posibilidad que tienen los individuos en cuanto ciudadanos, las comunidades, las asociaciones de profesionales, los vecinos, las mujeres, los jóvenes y en definitiva los diferentes sectores de la sociedad, de participar en los asuntos de interés colectivo. Por ello se llama democracia participativa al reclamo de participación ciudadana se da porque la comunidad tiene interés en estar informada, en decidir eventualmente, en controlar, en hacerse una opinión sobre el manejo de los recursos públicos de los programas.

La democracia participativa es un proceso de consulta, de decisión o control de los ciudadanos ante las políticas públicas.

La democracia participativa supone pues la información, consulta, control e incluso decisión de la comunidad en directo sobre aspectos de las

políticas públicas. Lo importante no son los mecanismos sino el fondo de la propuesta que consiste en la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política.

La participación supone necesariamente la interacción entre el Estado y la sociedad, interacción por la cual la sociedad civil penetra en el Estado. Así la participación ciudadana tiene dos dimensiones: a) es un medio de socialización de la política; b) es una forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende de fortalecer a ésta.³⁴

1.9. CONCEPTO DE REFERÉNDUM

Bielsa sostiene que el referéndum es el "acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales".³⁵

Bidart Campos estima como referéndum "toda consulta al cuerpo electoral, sea que recaiga sobre leyes,

³⁴ CUNILL, Nuria, *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas. 1991, Pág. 81.

³⁵ BIELSA, Rafael, *Derecho constitucional*, Editorial Roque Depalma, Buenos Aires, 1994, Pág. 174.

Constitución, reformas, decisiones políticas o de gobierno, etc.”³⁶

El referéndum es el medio utilizado en democracias con la finalidad de someter a consulta del cuerpo electoral de un Estado las decisiones de la autoridad legislativa ordinaria, pudiendo ser en sentido de aprobación o rechazo.³⁷

Es una manifestación de la democracia constitucional en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum y el plebiscito.

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por la consideración de estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da

³⁶ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1994, Pág. 572.

³⁷ CONCHA CANTÚ, Hugo, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de México, México, 2002, Pág. 443.

origen a la disposición legal, la cual solo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes forman la ley, pero ad referendum, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Se aprecia que el autor precisa dos instancias: en primer lugar, los representantes del pueblo formulan una ley -ley que en sentido lato puede ser propuesta por el órgano constituyente, legislativo o ejecutivo-. Para que este proyecto de ley tenga validez o eficacia, los ciudadanos habilitados ejercitan su derecho de sufragio.

A través del referéndum el pueblo tiene derecho a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en algunas etapas de su formulación y sanción, tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo. Consiste en el procedimiento de consulta que se hace a los miembros del cuerpo electoral, para que a través del sufragio, manifiesten su conformidad o inconformidad a los actos legislativos, objeto de la consulta.

Raúl Ferrero afirma:

“Por el referéndum los ciudadanos pueden confirmar o rechazar las leyes aprobadas por el parlamento”.³⁸

Para el autor los ciudadanos tiene la potestad para rechazar o confirmar leyes que son aprobadas por el parlamento. Se da énfasis a la participación de la ciudadanía que a la opinión de los parlamentos.

Por su parte el Doctor Ramiro Valdivia afirma que:

“El referéndum constituye la forma más divulgada de la actuación directa del cuerpo electoral a través del sufragio. Es un procedimiento por el que se llama al cuerpo de ciudadanos a decidir sobre un acto público generalmente de naturaleza normativa. Se manifiesta de ordinario como una decisión del cuerpo electoral en el proceso legislativo de la que depende la eficacia o validez de la ley a que se refiere”.³⁹

Por su parte Francisco Miro Quesada Rada afirma que el referéndum:

“Es una modalidad de consulta popular que tiene una serie de variantes y por lo general para que adquiera

³⁸ FERRERO REBAGLIATI, Raúl. *Ciencia Política; teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Editorial Grijley, Lima, 1998, Pág. 96.

³⁹ VALDIVIA, Ramiro, *Derecho Político*, Editorial Líder, Arequipa, 1995, Pág. 168

fuerza de ley ha sido incorporada en algunas Constituciones, tanto originarias como derivadas. Hay casos en que su incorporación se realiza porque existe una tradición histórica de practicar la consulta para aprobar o rechazar leyes en una comunidad. Otras veces ha sido incorporada por movimientos revolucionarios porque consideran que la democracia directa contribuye con la participación popular en la vida política de una nación, ya que encuentran defectos, en este sentido, en la democracia representativa”.⁴⁰

El autor expresa que el referéndum se constituye en una modalidad de consulta popular y que es una institución originada por la tradición histórica y otras veces ha sido incorporada por movimientos revolucionarios.

Marcial Rubio Correa expresa que:

“Consiste en la consulta al pueblo para que se pronuncie por sí o por no ante una pregunta que le es formulada. La pregunta puede ser propuesta por uno de

⁴⁰ MIRO QUESADA RADA, *Francisco, Democracia Directa y Constitucional*, Editorial Artes y Ciencias, Lima, 1990, Pág. 104.

los órganos del Estado, o por el propio pueblo mediante rogatorio de firmas”.⁴¹

El autor explica que el referéndum es una consulta popular cuya finalidad es pronunciarse por un si o por un no ante una pregunta. Es la capacidad de manifestar su voluntad que tienen los ciudadanos.

Víctor García Toma expresa:

“El referéndum es el acto por el cual el cuerpo electoral opina, aprueba o rechaza una decisión de los representantes políticos del pueblo”.⁴²

El autor considera que el pueblo mediante este instrumento político-jurídico participa en la formulación o reforma de una norma constitucional o legislativa.

En suma, el referéndum es considerado como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución, el pueblo o más exactamente el cuerpo electoral, participa por vía consultiva o deliberativa, en el proceso de decisión. Es natural, por lo tanto, que el destino del

⁴¹ RUBIO CORREA, Marcial, *Estudio de la Constitución*, Tomo II, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2001, Pág. 322.

⁴² GARCÍA TOMA, Víctor, *Derechos fundamentales*, Jurista Editores, Lima, 2008, Pág. 551.

referéndum haya estado estrechamente ligado a las vicisitudes de la democracia directa. Tiene parentesco histórico con el plebiscito, con el cual muchas veces se confunde. La diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta a cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno.

1.10. MODALIDADES DEL REFERÉNDUM

Existen varias modalidades de referéndum. Miro Quesada las reseña así:

Son diversas las modalidades de referéndum que a continuación vamos a señalar, indicando en que consisten:

- a) Referéndum Constituyente: Si se aplica para aprobar o rechazar una Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente o por un organismo técnico, según los casos.
- b) Referéndum Constitucional: Si tiene por finalidad someter a consulta popular toda o una parte de la Constitución.

- c) Referéndum Legislativo: Si se aplica para la aprobación o rechazo de una ley sancionada por el Poder Legislativo.
- d) Referéndum Administrativo: Cuando se aplica para aprobar o rechazar decisiones y resoluciones administrativas.
- e) Referéndum por iniciativa: Es una variante de la iniciativa popular y tiene por objeto pedir que un proyecto de ley que esta en conocimiento del poder Legislativo sea sometido a consulta popular.
- f) Referéndum de Veto: es el resultado de una consulta popular. Procede cuando el pueblo veta una ley o una materia consultiva. También se le llama referéndum de derogación.
- g) Referéndum de Ratificación: Procede cuando el pueblo acepta una ley, o proyecto de ley. También cuando una decisión o gestión política es sometida a su veredicto.
- h) Referéndum Consultivo: Procede si la decisión popular solo proporciona un criterio o inspiración, como, por ejemplo, la actuación de los órganos competentes.

- i) Referéndum de Opción: Esta forma de referéndum procede cuando el pueblo debe decidir sobre dos o más alternativas.
- j) Referéndum de Arbitraje: Cuando el pueblo se pronuncia para decidir sobre conflictos entre los poderes públicos.
- k) Referéndum ante legem o anterior: Consiste en el pronunciamiento del pueblo acerca de la convivencia o inconveniencia de adoptar un proyecto de ley; o pronunciarse sobre una o varias decisiones gubernamentales de acuerdo a ciertas indicaciones previas. Cuando una norma es aceptada en el referéndum anterior, el parlamento la convertirá en ley.
- l) Referéndum post legem o posterior: Por medio de esta modalidad el pueblo se pronunciará sobre una ley aprobada y votada por las Cámaras.⁴³

1.11. CARACTERÍSTICAS DEL REFERÉNDUM

Francisco Miro Quesada resume sus rasgos principales de la siguiente manera:

⁴³ MIRO QUESADA RADA, Francisco, *Democracia Directa y constitucional*, Editorial Artes y Ciencias, Lima, 1995, Pág. 109.

- a) Es un derecho del cuerpo electoral. Es decir, de los electores; de aquellos ciudadanos con capacidad de manifestar su voluntad por medio del voto.
- b) Los ciudadanos pueden ser consultados por los órganos Gubernamentales -Poder Ejecutivo- para que se pronuncien aprobando o rechazando leyes emanadas de los poderes públicos.
- c) También los ciudadanos pueden pronunciarse sobre proyectos de ley elaborados por el Poder Legislativo.
- d) Los ciudadanos, haciendo uso del derecho de iniciativa popular, pueden presentar a los poderes del Estado proyectos de ley, y solicitar que éstos sean luego sometidos a consulta popular.

Por lo general, el referéndum se aplica para resolver problemas de carácter legislativo, y no necesariamente para remover a las autoridades de sus cargos. Pero esta regla no es absoluta, hay casos en que el referéndum más que jurídico es político. Cabe resaltar que sin importar sus modalidades, siempre el referéndum será consultivo en última instancia, pero, como veremos luego hay diversos tipos.⁴⁴

⁴⁴ MIRO QUESADA RADA, Francisco, *Democracia Directa y constitucional*, Editorial Artes y Ciencias, Lima, 1995, Pág. 105.

1.12. PLEBISCITO

Es una forma de democracia semidirecta, es también un derecho del cuerpo electoral para participar, en la ratificación y aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental.

Elisur Arteaga afirma que "en los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía".⁴⁵ Cita además a los autores Henri Capitant, quien al plebiscito como "votación del pueblo con la cual se afirma la confianza en el hombre que ha asumido el poder y se aprueba un acto suyo"; García Pelayo afirma que "el plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el sentido de la palabra". No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica.⁴⁶

⁴⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur, *El Derecho Constitucional*, Colección jurista latinoamericanos, Oxford University Pres Harla, México, 1998, Pág. 108.

⁴⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur, *El Derecho Constitucional*, Colección jurista latinoamericanos, Oxford University Pres Harla, México, 1998, Pág. 108.

Por su parte, Norberto Bobbio explica “que el plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional, sin embargo dice que hace falta una definición unívoca que lo diferencie del referéndum y que puede descartarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro”.⁴⁷

El plebiscito es la figura democrática por la cual, el cuerpo electoral interviene para ratificar o aprobar un acto de naturaleza administrativa⁴⁸, gubernamental o política⁴⁹, sin embargo, para otros tratadistas, el plebiscito es más una institución de gobierno directo, es la preparación para un gobierno representativo, consistiendo, en el acto por el cual el pueblo entrega su soberanía a un hombre encargándole formar un nuevo equipo gubernamental, o inclusive hacer una Constitución.⁵⁰

El plebiscito es comúnmente utilizado para la variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del

⁴⁷ BOBBIO, Norberto, *Diccionario Político*, Editorial Cultura, México, 1998, Pág. 234.

⁴⁸ DROMI, Roberto, *Ciudad y Municipio*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, Pág. 343.

⁴⁹ CONCHA CANTÚ, Hugo, *Sistema representativo y democracia semidirecta*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de México, México, 2002, Pág. 433.

⁵⁰ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 393.

poder,⁵¹ consiste en trasladar al cuerpo electoral la adopción definitiva de una resolución política, que puede recaer sobre una cuestión, un texto no legislativo, una política determinada o una persona.⁵²

Se considera que el plebiscito es un mecanismo que permite a los miembros de un cuerpo electoral incidir en las decisiones que toma el poder ejecutivo, sobre asuntos integrantes de su estilo y calidad de vida, tales como asuntos de salud pública, uso de suelo, etc. El plebiscito puede ser de carácter consultivo o vinculante.

Consideramos que el plebiscito no debería ser un medio de elección de gobernantes por ningún motivo, existiendo para ello, el proceso electoral. "Utilizándose únicamente como un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad".⁵³

En virtud de experiencias históricas del empleo del plebiscito, algunos autores lo ven con escepticismo

⁵¹ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Universidad Iberoamericana, México, 1999, Pág. 76.

⁵² GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Universidad Iberoamericana, México, 1999, Pág. 77.

⁵³ CONCHA CANTÚ, Hugo, *Sistema representativo y democracia semidirecta*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de México, México, 2002, Pág. 433.

pues se ha utilizado frecuentemente para la reafirmación del poder político de gobernantes, como Napoleón Bonaparte, utilizando medios de coerción para el pueblo, cometiendo fraudes a niveles regionales y alterando los registros abiertos. También Adolfo Hitler y Benito Mussolini, siguiendo estos ejemplos, a través de él obtuvieron la ratificación popular a sus gobiernos totalitarios.

Reciben el nombre de plebiscitos, las resoluciones tomadas por todo un pueblo a pluralidad de votos; y representan los actos de voluntad popular mediante los que el pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política.

El plebiscito es el derecho reconocido al cuerpo electoral para intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental. No obstante que se le puede confundir con el referéndum, al punto que algunos lo consideran como un referéndum imperfecto, existe una diferencia esencial entre ambas formas de gobierno semidirecto.

En efecto, es necesario enfatizar el hecho de la naturaleza, eminentemente política, del plebiscito al indicar como ejemplos del mismo la aceptación de una

constitución o la manifestación de confianza en un hombre o en un régimen político.

Duverger señala que debe diferenciarse entre plebiscito, que se refiere a la manifestación popular sobre una persona, con relación al referéndum que importa un pronunciamiento sobre las normas jurídicas.⁵⁴

El plebiscito no es utilizado en relación con actos de naturaleza legislativa y funciona en forma excepcional, aun cuando, en algunas oportunidades el Referéndum contiene implícitamente un Plebiscito, es decir, que aquél constituye un plebiscito encubierto.

1.13. INICIATIVA POPULAR

Consiste en el derecho de una parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas, o bien, a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas. De esta definición se desprenden dos tipos de iniciativa popular.

La iniciativa popular "consiste en la facultad reconocida al ciudadano con voto, para promover una reforma legislativa o constitucional, o en general,

⁵⁴ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1992, Pág. 132.

una medida de gobierno. Se parece al llamado derecho de petición, pero tiene una eficacia mayor, porque la iniciativa supone que el poder público, debe tomar en consideración lo que ella propone.

Parece que hay una transferencia del derecho de proponer resoluciones y de hacer que se voten, de la asamblea parlamentaria, al cuerpo electoral en general".⁵⁵

Es un procedimiento que permite a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata que a través de la elección de sus representantes, es una decisión de los gobernantes.

La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de un proyecto firmado por un número determinado de electores, que solicita la adopción de una ley o su abrogación o la revisión de la Constitución, por lo tanto, la Iniciativa popular es una figura que se utiliza para que el electorado participe de manera directa en el proceso de presentación y, elaboración de proyectos de derogación y presentación de proyectos de ley ante los cuerpos legislativos.

⁵⁵ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 392.

El derecho de los ciudadanos de dar inicio al trámite de aprobación de proyectos de ley, sustentado en el respaldo de un número determinado de firmas o porcentajes que varían en cada País o Estado según sea el caso.

1.14. REVOCACIÓN POPULAR

Esta institución originada en Inglaterra consiste en el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios, que habiendo sido electos por el mismo cuerpo, han dejado de cumplir con sus mandatos o han perdido la confianza que en ellos se había depositado.

La revocación "consiste en la desposesión del mandato parlamentario por decisión de los electores del correspondiente distrito electoral".⁵⁶

Es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas, por ejemplo), se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción

⁵⁶ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Universidad Iberoamericana, México, 1999, Pág. 77.

de un representante electo antes del plazo determinado por la Ley.

“La revocación -conocida también como recall- confiere al cuerpo electoral la facultad de dar término al ejercicio del poder de un funcionario público electo, antes de vencerse el periodo normal de duración que la Constitución o la ley le asignan”.⁵⁷

1.15. RENDICIÓN DE CUENTAS

Según Víctor García Toma:

“Se trata de una institución participativa que permite a la ciudadanía la obtención de información sobre la administración de los recursos públicos”.⁵⁸

Por su parte Humberto Enriquez Franco señala:

“Demanda de rendición de cuentas, es el derecho que tiene la ciudadanía para interpelar a las autoridades respecto de la ejecución presupuestal y el uso de los recursos propios”.⁵⁹

Consideramos que debe existir una rendición de cuenta de las autoridades y esta debe ser con transparencia,

⁵⁷ GARCÍA TOMA, Víctor, *Derechos fundamentales*, Jurista Editores, Lima, 2008, Pág. 557.

⁵⁸ GARCÍA TOMA, Víctor. , *Derechos fundamentales*, Jurista Editores, Lima, 2008, Pág. 560.

⁵⁹ ENRÍQUEZ FRANCO, Humberto, *Derecho Constitucional*, Editorial Fecal, Lima, 2003, Pág. 290.

publicidad y responsabilidad sobre la utilización de los recursos del Estado entregados a una persona para ser utilizados en beneficio del pueblo. Es deber de responder públicamente por la eficacia de la gestión y los resultados.

En suma, la rendición de cuentas son las acciones que efectúan los representantes de las organizaciones populares y de la ciudadanía en general para analizar la información que proporcionan acerca de la gestión municipal, vigilar el uso de los recursos públicos y proponer de mejor forma su ejecución, de tal modo que, los actores locales se constituyen en co-responsables de la buena o mala gestión.



CAPÍTULO II

DEMOCRACIA Y REFERÉNDUM EN EL PERÚ

2.1. LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La Constitución Política de 1993 establece en el artículo 43 que “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”. La caracterización política que hace la Constitución no hace sino reproducir el nuevo tipo de Estado vigente en el mundo

contemporáneo, como alternativa al viejo sistema monárquico y el colonialismo. Es decir, la vigencia del sistema republicano y la democracia. Aunque hoy en día, republicas y monarquías pueden ser, democráticas y autoritarias a la vez. Lo monárquico o republicano tiene que ver la existencia de un monarca o un presidente a la cabeza del Estado. Lo democrático o autoritario, por su lado, se refiere a si el gobierno tiene un mandato proveniente del pueblo y lo ejecuta así (caso de la democracia), o si ejerce el poder al margen de las opiniones populares y exige la obediencia a su autoridad como principio de la organización política (caso de autoritarismo).

El significado de República social, quiere decir, que deben primar los principios sociales de solidaridad y fraternidad, antes que el individualismo y la exclusión del otro. "El carácter de social significa que el Estado no toma en cuenta solamente la realización individual de las personas, sino que educa a sus grupos humanos en un espíritu de colaboración y solidaridad".⁶⁰

⁶⁰ BERNALES BALLESTEROS, Enrique, *La Constitución de 1993, análisis comparado*, 5° Edición, Editorial RAO, Lima, 1999, Pág. 308.

El Estado Social Democrático de Derecho promueve, por un lado, la existencia de condiciones materiales para alcanzar sus objetivos, lo cual exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y, por otro, la identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma que pueda evaluar, con prudencia, tantos los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando constituirse en obstáculo para el desarrollo social.

Lo de República independiente, porque no se permite la dominación material o formal de ninguna potencia u organismo extranjero en términos políticos o militares, en otras palabras, "significa que el Perú no tiene ningún tipo de sometimiento formal a otros Estados ni a organismos del sistema internacional"⁶¹. Desde luego, respetando los tratados internacionales que suscriben, sean bilaterales o multilaterales, pues son vinculantes jurídicamente.

Ser una República soberana, quiere decir que no acepta autoridad superior a su propio gobierno que proviene

⁶¹ BERNALES BALLESTEROS, Enrique, *La Constitución de 1993, análisis comparado*, 5° Edición, Editorial RAO, Lima, 1999, Pág. 308.

de la voluntad en la toma de las decisiones internas, es decir, no existe otro poder dentro la sociedad que el que tiene el Estado. Como señala Borea Odria, "Solo el Estado pretende decidir sin referencia a ningún orden ajeno a él y actuar desde una perspectiva vinculante sobre toda la población que supone debe obedecerlo sin necesidad de recurrir a la fuerza. La presunción de validez de sus dictados es una de las consecuencias necesarias del criterio de soberanía"⁶².

Agrega el mismo autor que: "La soberanía es un atributo o una característica especial del poder del Estado. En consecuencia el titular de la soberanía no es otro que el Estado como institución. La soberanía popular es la capacidad de decidir libremente por parte del pueblo de todo el pueblo"⁶³.

Es del mismo parecer Villarán y Godoy al sostener: "La base del gobierno, para realizar completamente todos sus propósitos, debe reposar en la soberanía popular del pueblo, o sea, que la dirección del gobierno debe corresponder a todos. El gobierno de uno o el de pocos o el de una clase, ofrece dos grandes peligros: 1. que el individuo o la clase que reconcentra el poder lo

⁶² BOREA ODRÍA, Alberto, *Los elementos del Estado moderno*, Tomo I, CELES, Lima, 1994, Pág. 395.

⁶³ BOREA ODRÍA, Alberto, *Los elementos del Estado moderno*, Tomo I, CELES, Lima, 1994, Pág. 413.

ejerce de una manera injusta, en beneficio propio, prescindiendo de los intereses y de los derechos de los demás. 2. que este sistema, es el peligro de la degradación moral y mental del pueblo a quien se mantiene apartado de toda intervención en la cosa pública”.⁶⁴

Gobierno unitario, consiste que el gobierno nacional detenta la soberanía como un todo en el contexto nacional, pudiendo establecer normar y tomar disposiciones de carácter nacional sobre cualquier materia, que debe ser obligatoriamente obedecidas por las demás instituciones y organismos del Estado en todo el país. El Estado es uno e indivisible, significa, de un lado, que es unitario en el sentido que hemos dicho pero, en otro, que no es constitucionalmente posible separar una de sus partes o seccionarlo en varias. Gobierno representativo, significa que es elegido por el pueblo y lo representa.⁶⁵

Toda esa estructura define la esencia del Estado peruano descansa en el principio de separación de

⁶⁴ VILLARAN Y GODOY, Manuel Vicente, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1998, Pág. 251.

⁶⁵ RUBIO CORREA, Marcial, *Para conocer la Constitución de 1993*, DESCO, Lima, 1994, Pág. 72.

poderes, básicamente en los tres que sirven de columna vertebral (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial) y los organismos autónomos de nivel constitucional, que tiene como postulado fundamental que "el poder público de un determinado nivel o ámbito territorial no recaiga en manos de una o de pocas personas, sino que sea distribuido entre órganos, de manera que cada uno de estos tenga una cuota de poder y al mismo tiempo la posibilidad de controlar efectivamente a los otros poderes"⁶⁶. De esta manera, como señala Loewenstein, se basa en el principio de la distribución del poder, que existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal. Las funciones que les han sido asignadas están sometidas a control a través de los otros detentadores del poder; como esta distribuido, el ejercicio del poder político esta necesariamente controlado"⁶⁷.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRACIA PERUANA

Es necesario señalar que también existe la ausencia de una tradición democrática, situación

⁶⁶ BERNALES BALLESTEROS, Enrique, *La Constitución de 1993, análisis comparado*, 5° Edición, Editorial RAO, Lima, 1999, Pág. 310.

⁶⁷ LOWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, Pág. 50.

desafortunadamente muy frecuente en países como los nuestros. Latinoamérica adolece desde el comienzo de su existencia independiente, de una evidente tendencia al autoritarismo y a la centralización del poder.

Al respecto Joseph Stiglitz expresa: “La democracia implica más que elecciones periódicas, y la legitimidad de éste depende de la confianza pública en el proceso electoral mismo y los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se gasta su dinero y a quien se consulta para diseñar políticas”.⁶⁸

En nuestro país existen elecciones libres y justas; sin embargo, las votaciones no son suficientes. Los comicios son realmente democráticos cuando existe la garantía de derechos humanos, Estado de derecho y un Estado eficiente que trabaja para todos los estratos del país. En el Perú la democracia no está consolidada o enraizada por la ausencia de alguno de estos elementos; por lo tanto, son defectuosas.

En el Perú tenemos elecciones libres pero defectos en la aplicación de las leyes, el Estado es muy grande o hay problemas en la recaudación de impuestos. Si un Estado tiene defectos como esos en ciertas áreas de la

⁶⁸ STIGLITZ, Joseph, *La democracia comienza en casa*, La República del 10/04/05, El autor es Premio Nóbel de Economía, Pág.

democracia, corre un gran peligro. Podemos ver que nuestro país esta mal distribuida la riqueza y no sabemos cómo afectará ese hecho al Perú durante la crisis. Es posible que al ver su poder en riesgo el Poder Ejecutivo recurra a mecanismos como declarar el estado de emergencia o gobernar por decretos para así quitarle peso al Poder Legislativo.

De acuerdo a nuestra opinión pensamos que el Perú tiene problemas en la aplicación de la democracia racional, efectiva y controlada. En nuestro país predomina la corrupción y en la aplicación de las leyes, como por ejemplo en las limitaciones jurídicas que se presentan en el referéndum. En el Perú no se presenta la democracia más defectuosa de América Latina, pero tampoco llega a estar consolidada.

Para el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "en el 2005, el 45% de la población peruana es pobre, y el 20% (es decir 5 millones) es extremadamente pobre."⁶⁹

En nuestro país un sector mayoritario de la población que sobrevive, que no ha tenido oportunidad ni intelectual ni psicológica para desarrollar una visión

⁶⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Cifras de la pobreza en el Perú*, INEI, Lima, 2006, Pág. 96.

más diferenciada del mundo, Esa gente va a apoyar siempre opciones autoritarias como Fujimori o quien les promete rápidamente terminar con todos los malos del país, acabar con los terroristas y con el hambre. Por supuesto que nada de esto es verdad, es una ilusión, pero es una ilusión que corresponde a la situación psicológica, social e histórica de un sector mayoritario de la población.

La idea de la democracia debe ser entendida no sólo como un sistema formal sino una actitud frente a la vida que es muy pobre en el Perú en general. Podríamos decir que es un grupo minoritario de peruanos que realmente han incorporado la idea de la democracia en el sentido más profundo de la palabra, entendiendo que la democracia no es solo acudir a elegir cada cinco años a un presidente, a los congresistas o a las elecciones regionales, sino que entienden la democracia como la forma civilizada de relacionarse con los demás, de tratar con los demás, de respetar los géneros, de considerar a los hijos, a la familia. En consecuencia podemos decir que un sector minoritario del Perú ha incorporado la idea de la democracia.

De acuerdo a nuestro criterio pensamos que una de las fallas del sistema democrático en Perú, lo constituye la escasa presencia de la ciudadanía en los asuntos que corresponden a los intereses nacionales, los que permanecen referidos casi exclusivamente a la clase política, con no poca frecuencia más interesada en la conservación del poder y de sus intereses políticos, ideológicos y personales, que en los verdaderos temas y problemas que conciernen al país.

“Otra de las carencias que afectan la profundización de los sistemas democráticos en Perú, consiste en la separación entre dos instancias que deben marchar unidas en forma complementaria, y que son, el ejercicio político de la democracia, mediante el cumplimiento de los requerimientos del sufragio, y la situación económica y social”.⁷⁰

El cuadro que presenta esta situación, evidencia una fractura entre la democracia política e institucional y la democracia económica y social. Se olvida frecuentemente que la democracia es un sistema que incluye la atención y solución de los problemas sociales más acuciantes, los que, difícilmente, podrán

⁷⁰ IGUÍÑIZ, Javier. *Deuda externa, pobreza y desarrollo*, Editorial San Marcos, Lima, 2002, Pág. 83.

ser atendidos y resueltos en forma satisfactoria si se deja de lado la estrecha relación que debe existir entre el sistema político, jurídico e institucional y las políticas económicas y sociales encargadas de dar solución a las crecientes demandas de la población.

“La legitimidad de la democracia no depende únicamente de la legalidad, sino de la complementación de ésta con las políticas integrales que atañen a los servicios básicos de la población y a las políticas sociales concernientes. La legitimidad y credibilidad de la democracia está en relación con los beneficios que produce a la población”.⁷¹

Nuestro país se caracteriza por la precariedad de la democracia que tiene una relación profunda con el centralismo. El proceso de constitución del Perú como nación se ha realizado en torno a un patrón de desarrollo desigual que concentra los recursos económicos y humanos en determinadas ciudades de litoral (Lima, Arequipa, Trujillo), subdesarrollando su entorno inmediato. Este proceso ha llegado a su extremo en Lima, que es donde terminan todos los circuitos de poder. No se trata sólo de que existe una distribución inequitativa de los recursos económicos y

⁷¹ Ob. Cit. Pág. 96.

humanos. El problema fundamental es la existencia de un patrón de desarrollo que lleva las desigualdades al extremo.

En nuestro país se aprecia que la mayoría de la población marginada, de la ciudadanía y del poder trajo como consecuencia un profundo divorcio entre lo que decían las normas y los debates programáticos (inspirados en los idearios e instituciones de los países europeos), y lo que era la dinámica social real del país. De allí que el Estado tuviera muy poca representatividad y que lo que sucedía en la sociedad política no diera cuenta necesariamente de la dinámica real de la sociedad civil y sus conflictos. Allí donde una fracción social que no representaba más de la décima parte de la población se arrogaba la condición de "peruana", excluyendo de la ciudadanía a las nueve décimas restantes de los peruanos, la representatividad del Estado tenía que ser muy precaria.

"Se suele señalar, correctamente, que no es posible tener democracia sin partidos; la debilidad de éstos incide directamente sobre la mala calidad de la democracia".⁷²

⁷² Ob. Cit. Pág. 104.

Los partidos políticos, que hoy se han constituido en colectividades variables fraccionadas, desorganizadas y en casos elitizadas; que no cohesionan a su alrededor las fuerzas de los grupos sociales que deberían representar, entre otros los sectores populares, la empresa libre, las comunidades locales, las federaciones y asociaciones laborales y profesionales, los sindicatos, el sector académico entre otros. Todas estas fuerzas sociales establecen sistemas de relación directa con los gobiernos y no utilizan a las colectividades políticas para estos fines.

La debilidad de los partidos dificulta el establecimiento de acuerdos, impone lógicas de corto plazo, genera problemas de representación, entre otras cuestiones.

La excesiva fragmentación de la representación y la falta de cohesión de los partidos es la que dificulta la gestación de acuerdos y hace posible la aprobación sorpresiva de leyes sin respaldo ciudadano. De otro lado, está el tema de la impunidad con la que algunos congresistas actúan, amparados en la inmunidad parlamentaria y en la debilidad de la Comisión de Ética del Congreso.

La sociedad civil no sólo puede sino que debe desempeñar un papel preponderante en la consolidación de la democracia y en la búsqueda de la justicia social. Es mediante el establecimiento de sociedades participativas que se puede consolidar la democracia como sistema político, económico y social.

2.3. EL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La Constitución Política del Perú en el artículo 31 establece que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas”. Es decir, en lo que se refiere al referéndum, en esta primera parte del artículo, se trata de un derecho de participación directa. Siendo el referéndum una institución de la democracia directa, significa que los ciudadanos tienen el derecho a participar directamente en los asuntos públicos a través de esta institución. Si la participación es directa entonces no puede haber intermediación alguna por parte de otro organismo del Estado, no puede existir un intermediador entre el gobierno y la ciudadanía.

Nuestro referéndum es de carácter facultativo ya que, conforme al artículo 31 de la Constitución Política, es un derecho ciudadano y, por tanto, se convocaba a petición de una fracción del electorado, que la anterior ley de Democracia y Participación Ciudadana fijaba en no menos del diez por ciento del electorado nacional. En el caso del referéndum municipal, éste debía ser solicitado por el veinte por ciento de los electores de la provincia o el distrito. Posteriormente durante el gobierno de Alejandro Toledo se derogó estos porcentajes.

Es necesario señalar que el único caso en que se contempla un referéndum que podría catalogarse como obligatorio es el relativo al proceso de descentralización, ya que la Constitución Política (art. 190) señala que la integración de dos o más departamentos contiguos para crear una región, o el cambio de región de una provincia o distrito a otra contigua, debe hacerse mediante referéndum.

El artículo 32 de la Constitución Política de 1993, establece las materias que pueden ser sometidas a referéndum: la reforma total o parcial de la Constitución; la aprobación de normas con rango de

Ley; las ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización.

Y, la misma Constitución Política señala en su artículo 32, los casos en los que una materia puede o no ser sometida a referéndum estableciendo que no puede darse la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

El artículo 32 de la Constitución consagra un modelo de referéndum de tipo facultativo, vinculante y de iniciativa popular, es decir, que lo configura como un verdadero derecho ciudadano, como una fuente directa y alternativa de legislación no supeditada a la intermediación de los órganos legislativos y representativos. En tal sentido, salvo los casos de reforma constitucional, cuando se opte por el primer procedimiento, y la creación de regiones, en que el referéndum tiene origen institucional porque lo convoca la autoridad estatal, en todos los demás supuestos el referéndum sólo tendrá lugar por iniciativa de los ciudadanos, sea para aprobar sea para derogar normas; sin que sea obligatoria su realización para la aprobación de ninguna clase de

norma y, asimismo, sin que los órganos estatales tengan reconocida la competencia de convocar a referéndum discrecionalmente.

La Constitución Política en el artículo 190 establece que las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes, las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción. En ambos casos procede el referéndum, conforma a ley.

La idea es hacer descansar la iniciativa en el pueblo: las personas que habitan en departamentos colindantes se coaligarán y decidirán formar regiones entre sí, con el añadido de que los distritos y las provincias podrán votar separadamente del resto de su unidad política mayor u pasarse a una región distinta. Parece difícil, por decir lo menos, que una población relativamente homogénea pretenda regionalizarse por sí misma.

El artículo 206 de la Constitución establece las formas específicas de reforma constitucional.

2.4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL REFERÉNDUM EN EL PERÚ

El referéndum es una forma de consulta popular que se ha puesto de moda desde algunos años. Si bien hizo su aparición con nombre propio recién con la Constitución actual, nuestra historia registra antecedentes que remontan a los albores del siglo XX.

“En 1913, el presidente Guillermo E. Billinghurst concibió el proyecto de recurrir a la celebración de un plebiscito - otra forma de consulta popular - para reformar la Constitución de 1860, vigente en aquel entonces, con miras a que el pueblo pudiese dirimir en conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo”.⁷³ En vista de sus malas relaciones con el Congreso de la época, Billinghurst consideró que la única manera de llevar a cabo dichas reformas era sometiéndolas directamente a la consideración del pueblo. Una de ellas consistía, casualmente, en la implantación en el Perú del sistema de referéndum o plebiscito nacional. Billinghurst fue depuesto por el Coronel Oscar R. Benavides el 4 de febrero de 1914, antes de que tales reformas pudieran ser propuestas a la población.

⁷³ BUSTAMANTE-BELAUNDE, Luis. *Explorando el parlamento en el Perú*, Nueva Sociedad, Lima, 2001, Pág. 43.

Posteriormente Augusto B. Leguía tuvo más suerte que Billinghamurst y consiguió aprobar mediante un plebiscito los criterios que habrían de guiar la reforma constitucional que terminaría con la elaboración y promulgación de la Constitución de 1920.

“La iniciativa plebiscitaria de Leguía tuvo en común con la de Billinghamurst en que su objeto fue reforzar el Poder Ejecutivo frente al Legislativo, pero se diferenció de aquella en que no contemplaba en modo alguno la introducción de la consulta popular en la Constitución. Por otro lado, no deja de ser interesante recordar que hubo una propuesta en la Asamblea Nacional para que la Constitución de 1920 fuese sometida a la consideración del pueblo, pero no fue aceptada”.⁷⁴

En 1939, siendo Presidente de la República, el general Benavides - el mismo militar que derrocara en 1914 a Billinghamurst - consiguió que se apruebe mediante un plebiscito una serie de reformas a la Constitución de 1933. Es cierto que tales reformas tampoco tuvieron como finalidad la introducción de la consulta popular en la Constitución, pero no deja de ser irónico que Benavides recurriera al mismo procedimiento que

⁷⁴ Ob. Cit. Pág. 48.

motivara su golpe de Estado un cuarto de siglo antes. Las reformas de Benavides sobrevivieron un período legislativo completo - entre 1939 y 1945 -hasta su anulación por el Congreso durante el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero. El argumento esgrimido fue que el plebiscito había sido realizado fuera del régimen constitucional.

"Paralelamente, cabe ser puesto en relieve que las consultas populares no fueron sólo un recurso político que se llevó -o se trató de llevar- a la práctica en circunstancias determinadas, como se acaba de ver, sino que hubo intentos de introducir la figura de la consulta popular en la constitucionalidad peruana en los dos ejercicios constituyentes anteriores a la Constitución actual".⁷⁵ Los hubo en el seno del Congreso Constituyente que confeccionó la Carta de 1933, pero sin éxito debido a que primó el criterio según el cual el grado de adelanto político de nuestra ciudadanía no permite la práctica de formas de democracia directa.

También los hubo durante los debates en la Asamblea Constituyente de 1978, esta vez con éxito, aunque extremadamente modesto, ya que ni siquiera se obtuvo

⁷⁵ Ob. Cit. Pág. 56.

que el término "referéndum" en sí figurara en el texto constitucional. A duras penas se consiguió que la aprobación de las modificaciones en la demarcación regional tuviera como requisito el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas.

En la Constitución de 1993, el referéndum no sólo aparece con todas sus letras sino que pasa a constituir, al mismo tiempo, un derecho fundamental, un derecho político y un derecho colectivo. Por otro lado, es también una opción del Congreso de la República en materia de reformas constitucionales.

El ejercicio del derecho de referéndum se aplicó por primera vez para la aprobación de la Constitución vigente. Este referéndum se realizó en estricta aplicación de la Décimo cuarta disposición transitoria. Esta disposición establece que, una vez aprobada la Constitución por el Congreso Constituyente Democrático, entra en vigencia, conforme al resultado del referéndum regulado por Ley Constitucional.

2.5. LEY N° 26300, LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

Al haberse recuperado el estado de derecho fue imprescindible restituir al pueblo su irrestricto

derecho de participación y control ciudadano en los actos públicos y políticos, por lo que mediante la Ley N° 27520 promulgada el 6 de setiembre del 2001 se restituyó la plena vigencia de la Ley N° 26300, en los artículos que fueron modificados, derogados o substituidos por las Leyes N° 26592 y 26670, las cuales fueron derogadas.

La Ley N° 26300 se refiere al derecho de referéndum establecido en la Constitución Política y lo distingue de la iniciativa legislativa. Cabe precisar que esta distinción es correcta de acuerdo a la doctrina, porque una cosa es la iniciativa de referéndum, cuando los ciudadanos piden que una norma sea consultada, y otra es la iniciativa legislativa, cuando los ciudadanos presentan un proyecto de reforma constitucional o un proyecto de Ley. En diversos artículos, 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43, del Título V de la Ley N° 26300 se norma el referéndum. Mantiene dicho título el carácter *post legem* del referéndum. Señala que puede ser solicitado por un número de ciudadanos no menor de 10 por ciento del electorado nacional e indica los casos en que procede:

- 1) Para la reforma total o parcial de la Constitución;
- 2) Para la aprobación de leyes, normas regionales de

carácter general y ordenanzas municipales; 3) Para la desaprobación de las leyes, decretos de urgencia y de las normas a que se refiere el inciso anterior. Es decir, además de las leyes, normas regionales y ordenanzas municipales; 4) En las materias a que se refiere el artículo 190 de la Constitución Política, o sea, para la constitución de regiones, y para la integración o cambios de circunscripción de los distintos y las provincias.

La Ley N° 26300 en muchos aspectos favorece al ciudadano, sin embargo el porcentaje fijado del 10% de las formas del total del electorado nacional, a nuestro entender, es sumamente elevado. La Ley N° 26300 no limita el derecho de referéndum, al contrario lo estimula y amplía, en concordancia con los artículos 2 inciso 17, 31, 32 de la Constitución.

Nuestra Constitución Política y la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano establecen cuando pueden ser convocados el referéndum, sin embargo, consideramos que nuestro país existen otros aspectos que deben ser aprobados a través de esta figura jurídica.

Consideramos de vital importancia que los temas sustanciales sean sometidos a la opinión de la ciudadanía. En consecuencia, debería agregarse un inciso al artículo 32 de la Constitución Política y en la Ley de Democracia y Participación Ciudadana estableciendo la obligación de convocar a referéndum en aspectos de trascendencia nacional especificando las materias.

2.6. EL REFERÉNDUM DE 1992 AL 2009

Después del golpe de 1992, Alberto Fujimori puso en práctica un poder autoritario, se apuró para concentrar el poder, para ello depuró profundamente la administración pública y colocó a un personal incondicional en los tribunales y en los comandos militares de acuerdo con los criterios de sus asesores del Servicio de Inteligencia; a la par que sus tecnócratas decretaban una serie de reformas previamente acordadas con los organismos internacionales. Para legitimar el golpe convocó a un "acuerdo nacional", para que el "pueblo" expresara sus propuestas, que "notables" recogerían e incorporarían a una nueva Constitución que sería sometida a plebiscito.

“El presidente Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000, julio a noviembre de 2000) llevó adelante un autogolpe y clausuró el congreso en 1992, tras lo que convocó un Congreso Constituyente Democrático (CCD) con el que buscó dar legitimidad a sus actuaciones”.⁷⁶ Para aprobar la nueva Constitución se realizó un referéndum en el que el Presidente personalizó el debate señalando que lo que se votaba no era la nueva Constitución sino la aprobación de su gestión presidencial, lo cual convirtió la votación en un plebiscito para medir el apoyo popular a su gobierno.

Es fácil comprobar que los militares adquirieron una mayor prominencia, Fujimori se volcó hacia las Fuerzas Armadas para mostrar su poder, lo tomaron como partido político, al no ser el movimiento que los llevó al poder una organización compacta y tan eficiente con presencia en todos los estados o departamentos del país.

Fujimori logró manipular la maquinaria electoral y el sistema judicial y restringió la libertad de prensa substancialmente para poder ganar al adversario político.

⁷⁶ IGUÍÑIZ, Javier. *Neoliberalismo y política en el Perú*, Editorial San Marcos, Lima, 2003, Pág. 42.

Alberto Fujimori planteó la reelección inmediata con un incremento del periodo por seis años de duración contando con una "interpretación auténtica" para poder volver a postular y reelegirse en las elecciones presidenciales. Además ha controlado en el Poder Judicial, el congreso, ha perseguido las mismas cosas que buscaron los golpistas peruanos de 1992: perpetuarse en el poder indefinidamente y gobernar sin contrapesos, acabando con la independencia de poderes y controlando las instituciones que debían fiscalizarse.

"En el Perú se dio la sujeción del Poder Legislativo a Fujimori. Se sabía de antemano que todo proyecto enviado por el Ejecutivo debía ser aprobado sin tapujos o medias tintas. Antes Del golpe del 1992, Fujimori pidió poderes especiales para emitir una serie de decretos que ayudarían al accionar del ejecutivo. Pero el congreso peruano, anuló todos los poderes emitidos por juzgarlos de irrealizables".⁷⁷

Fujimori basó su legitimidad no en el respeto a las instituciones y a la Constitución que juró defender, sino en el apoyo popular que se encargó de fomentar e

⁷⁷ Ob. Cit. Pág. 47.

instrumentalizar. De hecho, la mayoría de peruanos aplaudieron el autogolpe fujimorista.

Alberto Fujimori tuvo una amplia mayoría parlamentaria; quiso un Estado a la medida de sus necesidades antidemocráticas, para poder perpetuarse en el poder.

Fujimori acabó con los partidos políticos tradicionales y sometió a todas las instituciones del Estado, en especial al poder judicial, que pusieron a su servicio. Aunque prometieron acabar con la corrupción, ésta se institucionalizó al no existir ningún control.

Alberto Fujimori facilitó el enriquecimiento ilícito de los mandos militares, fomentando la participación de las fuerzas armadas en funciones políticas, utilizando el Servicio de Inteligencia como un instrumento de control interno.

Fujimori logró capturar a los medios de comunicación, en especial la televisión. El ex-presidente peruano logró en parte someter a algunos periódicos y a todos los canales de televisión.

La Constitución Política del Perú de 1993 estableció el referéndum y por ello se produjeron dos importantes

intentos de convocatoria a referéndum. El primero relativo a la privatización de la Empresa Estatal PetroPerú y el otro a la Ley de "interpretación autentica", relacionada con la reelección presidencial. Estos intentos de referéndum, que nacieron por iniciativa del pueblo peruano, fueron materia de arduo debate y motivaron que la mayoría del Congreso elaboraran dos leyes conducentes a limitar la participación directa del pueblo, en temas de suma importancia como son la privatización y la reelección. Ambas normas violan artículos de la Constitución Política y son por eso inconstitucionales.

En este contexto se dio la Ley 26592 que se promulgó a raíz de que un grupo de trabajadores de la Empresa Petrolera Nacional, PetroPeru que constituyen la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros y afines (FENPETROL) solicitó al Jurado Nacional de Elecciones, planillones con el propósito de recolectar firmas para que la ciudadanía se pronuncie por medio del referéndum sobre la privatización de esta empresa pública.

Es evidente que el artículo 16 de la Ley N° 26592 era inconstitucional, porque violaba el artículo 31 de la Constitución, al limitar el derecho de referéndum, no

solo a la iniciativa de Ley previa, sino a la aprobación de un porcentaje de congresistas. Contra esta Ley, un grupo de congresistas de la minoría interpusieron una acción de inconstitucionalidad, planteando que en la Ley N° 26592 desnaturaliza la institución del referéndum derogándola indirectamente.

La Ley N° 26592, desnaturalizaba la institución del referéndum al condicionar y supeditar inconstitucionalmente la validez de la expresión de la voluntad de millones de ciudadanos, gruesos sectores de la población -vía referéndum-, al marco normativo propuesto en la mencionada Ley.

“Consideramos que el referéndum es un mecanismo por el cual el pueblo participa de modo directo y sin intermediarios, por el cual no puede entrometerse el Congreso para reemplazar o sustituir los distintos mecanismos de la democracia representativa, sino más bien por el contrario debe complementarlo”.⁷⁸

La Ley N° 26592 modificaba la Constitución Política sin observar el procedimiento constitucional de reforma. La Carta Magna en su artículo 32, señala las materias que pueden ser sometidas a referéndum: la

⁷⁸ Ob. Cit. Pág. 56.

reforma total o parcial de la Constitución; la aprobación de normas con rango de Ley; las ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización.

La Carta Magna establece en el artículo 32 in fine, los casos en los que una materia puede o no ser sometida a referéndum: "No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal ni los tratados internacionales en vigor". Esta es una enumeración taxativa. Fuera de estos casos todas las otras materias pueden ser sometidas a control ciudadano, mediante referéndum. Sin embargo crea otra categoría prohibida: las leyes que no hubieran obtenido dos quintos de los votos de los congresistas de la República (48 congresistas). Se trata pues de una ilegal modificación de la Carta Política a través de una Ley. El artículo 206 de la Constitución establece las formas específicas de reforma constitucional que, en el presente caso, no se han respetado.

Ante la acción de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional falló: "Que de no haberse obtenido 6 votos conformes para declarar la inconstitucionalidad

de la Ley N° 26592, exigidos por el artículo 4 de la Ley N° 26435, este Tribunal se ve obligado, contra la expresa voluntad de la mayoría de sus miembros, a declarar infundada la demanda”.

La facultad del legislador es dar leyes, modificarlas y derogarlas, pero este no es el caso específico en lo que atañe al referéndum. La Ley N° 26592, como hemos visto no prohíbe el referéndum, lo limita al obligar al ciudadano a que necesariamente presente una iniciativa de Ley, cuando en la Ley primigenia N° 26300, esta iniciativa de Ley no era una obligación sino una facultad, o una necesidad cuando no existiera Ley.

El referéndum es un mecanismo democrático de participación directa del pueblo. Si el legislador lo incorpora en la Constitución, es porque quiere que el pueblo participe directamente. En tal sentido, si partimos del hecho real y concreto (juris tantum) que el referéndum es un mecanismo de participación directa, cualquier intromisión de persona o institución que se interponga entre la voluntad ciudadana que quiere que haya referéndum y la autoridad, altera la característica básica de una consulta popular directa.

Se aprecia que el referéndum es un mecanismo que tiene por objeto, que el pueblo directamente y "sin intermediarios" exprese su voluntad. Su propia razón de ser es precisamente una alternativa al proceso de adopción de la toma de decisiones clásicas por medio del Congreso -procedimiento legislativo-, alternativa que en ningún momento pretende reemplazar o sustituir los diferentes mecanismos de la democracia representativa, sino por el contrario complementarlos.

"El 31 de octubre de 1993, el referéndum convocado por el gobierno aprobó por un estrecho margen de 4% el proyecto constitucional destinado a legitimar el autoritarismo de Alberto Fujimori. Este resultado en la práctica fue una derrota política del gobierno, más si se considera que Fujimori planteó la contienda electoral".⁷⁹

Se estima que el ausentismo electoral fue de alrededor del 35%, proporción que en la sierra oscila entre el 45% y el 55%, mientras que los votos blancos y nulos sumaron alrededor del 10% del total.

Es decir que, de aproximadamente doce millones de electores, la Constitución Política ha sido aprobada

⁷⁹ Ob. Cit. Pág. 61.

por un poco más de tres millones. El estrecho margen de diferencia entre el SI y el NO ha dado pie a que se plantee la existencia de una división del electorado, que polariza Lima con el resto del país, lo que expresaría el conflicto latente entre el centro y la periferia, particularmente la andina. Esto ha motivado que la oposición reclame al gobierno un acuerdo para modificar los aspectos más controvertidos de la nueva Constitución de 1993 y para establecer una relación que asegure la estabilidad política, conducente a la plena recuperación democrática del país.

Igualmente los resultados anulan las versiones oficialistas que han caracterizado a los que votaron por el SI como «modernos» - y pragmáticos - en función de la actitud con respecto al mercado, sin consideraciones por la vigencia de la democracia, los derechos ciudadanos de naturaleza económica y social.

El voto afirmativo responde a la convocatoria de Alberto Fujimori. Es decir, respalda el mantenimiento del orden público y la estabilidad política fundada en la concentración del poder presidencial, así como en la esperanza de que sus medidas ultraliberales favorezcan el ingreso del capital extranjero y la dinamización económica. La apuesta al reinado del

mercado -aunque a veces a regañadientes, como en el caso de los empresarios- subordina los problemas de la democracia, los derechos humanos y el calamitoso estado de las empresas y de los trabajadores a aquellos objetivos.

El voto negativo es complejo. Como muchos juristas lo han expresado, el NO expresa múltiples y muy diferenciados estados de ánimo y demandas particulares, por lo que nadie puede apropiarse de su representación; por esto la imagen de una polarización política es insostenible. Sin embargo, los votos por el NO se caracterizan porque persiguen asegurar y expandir los derechos ciudadanos y, en esa medida, consolidar el Estado de Derecho, sin que ello se haga a costas del orden, la estabilidad y el crecimiento económico.

Un rasgo común de los votos por el NO es su distribución geográfica. A cuenta de posteriores análisis de los resultados electorales, la impresión que se recoge es que la preferencia por el NO se concentra, en la "periferia".

Existe un reclamo provinciano y, en esa medida, anti-centralista viene de muy atrás; pero hoy parece

adquirir rasgos críticos que, en un país tan heterogéneo y fragmentado como el Perú, puede tener consecuencias trágicas si no se atiende.

No obstante estos importantes cambios, hasta la fecha el referéndum no ha sido utilizado en relación con ninguna reforma constitucional, norma con rango de ley u ordenanza municipal. Ni siquiera el referéndum de ratificación de dicha Constitución fue convocado al amparo de sus propias disposiciones, ya que éstas, como es obvio, entraron en vigor recién después del referéndum.

El 18 abril de 1994 se promulga como resultado del proceso de desarrollo de los derechos de participación la Ley N° 26300 "Ley de derecho de participación y de control ciudadano" este es un punto importante en el desarrollo de estos derechos puesto que incluye en la ley el derecho de los ciudadanos a participar y promover propuestas inclusive en contra de sus autoridades. Las nuevas atribuciones de la ciudadanía con el concepto de Control Ciudadano garantizaba las posibilidades de cambiar a una autoridad puesta por el gobierno central así como de revocar a una autoridad elegida en proceso electoral. Es necesario señalar aquí que los requisitos para la viabilización de

alguna propuesta ciudadana en contra de sus autoridades tiene elevados costos, los que dificultan el ejercicio de estos derechos y que la revocatoria de autoridades solo funciona con respecto a autoridades locales y regionales más no al presidente o a los congresistas.

Las posibilidades de ejercer los derechos de iniciativa ciudadana necesitan de un amplio esfuerzo y participación, para viabilizar una propuesta legislativa por ejemplo, es necesario que la misma sea presentada por el 0.3 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente, que representa a unos 36000 firmas. Luego de presentarla el Congreso puede aceptarla, modificarla o rechazarla, es en concreto el derecho a presentar una iniciativa. Si se rechazara una iniciativa el ciudadano puede ejercer su derecho a proponer también un referéndum sobre el mismo tema, para el uso de esta herramienta la propuesta tiene que ser presentada por el 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, actualmente esta cifra rodea el 1'200.000 ciudadanos. Una vez lograda esta meta el Jurado Nacional de Elecciones está obligado a convocar a referéndum y si en este proceso la propuesta es respaldada por el 50% más uno de los ciudadanos la

propuesta será promulgada sin que el Gobierno Central o el Congreso pueda modificarla o observarla. Sobre estos datos los requisitos para generar una iniciativa legislativa se presenta como la más viable, sin embargo después de una década de vigencia esta ley solo ha permitido la propuesta de ocho iniciativas bajo el entendimiento de los derechos de participación incluidos en esa ley. Un conjunto de tres reformas constitucionales, una primera presentada por el Foro Democrático para el reestablecimiento de la Constitución de 1979 presentada en el 2002, la cual fue rechazada. Posteriormente en enero del 2003 nuevamente se presentó una iniciativa que proponía la nulidad de la Constitución de 1993 y la vigencia de la Carta Magna de 1979, esta aun se encuentra en la Comisión del Congreso. Del mismo modo, desde marzo del 2003 permanece en esta comisión la iniciativa de la Asociación civil "Dignidad Humanidad" que propone la modificación de algunos artículos de la constitución referidos a la protección de la dignidad humana.

Otras tres iniciativas tuvieron éxito, la presentada por "Veeduría ciudadana" en enero del 2004 dio vida a la Ley N° 282813 de Radio y Televisión, una segunda que proponía que el dinero del Fondo Nacional de

Vivienda sea devuelto a los trabajadores, concluyó en la Ley N° 276715 a través de la cual se reconocía la deuda pública pero se canalizaban estos fondos a proyecto Mi Vivienda, recursos que serían administrados por una comisión de alto nivel que incluía a la Asociación Nacional de Fonavistas y a la Unión de Pueblos del Perú quienes propusieron la iniciativa.

Otra experiencia exitosa es la Ley que excluye a la Empresa PetroPerú de la lista de empresas a privatizar, esta iniciativa fue del Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo energía y derivados afines de la Región Grau al norte del Perú. Fue rechazada la iniciativa promovidas por FENTAP la Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable para impedir la privatización de las empresas de agua y alcantarillado.

“Las iniciativas más importantes de referéndum que se presentaron fueron la que solicitaba la nulidad de la ley llamada de “interpretación auténtica” que daba posibilidad a Fujimori de postular nuevamente a la presidencia por tercera vez consecutiva, esta iniciativa fue exitosamente presentada pero rechazado por el congreso, en las nuevas atribuciones que se

auto-concediera luego de que en el proceso de recojo de 1'200.000 firmas el congreso incluyera como nuevo requisito que la iniciativa además de esto debería de ser aprobada por la mayoría del congreso".⁸⁰

El congreso de ese momento funcionaba sobre los intereses de Fujimori y Montesinos, al no poder ejercer su derecho al referéndum la ciudadanía que había sido bastante activa en el recojo de las firmas enfocó sus energías a la participación no institucional, la protesta. Sería en un marco de grandes movilizaciones nacionales, presión internacional y la aparición de un video en que se observaba a Montesinos pagando a un congresista de oposición para que se incorporara a la línea Fujimorista, que Alberto Fujimori renuncia a su presidencia a través de un fax.

La movilización, que fue una de las más grandes de la historia peruana se denominó Marcha de los cuatro Suyos.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo se planteó la integración de las regiones. Los ciudadanos consultados expresaron en las urnas un rotundo "No" a

⁸⁰ Ob. Cit. Pág. 69.

la conformación de regiones en 15 de los 16 departamentos que participaron en el referéndum. Al menos el 69% se pronunció a favor de continuar con el modelo de regiones por departamento, mientras que el "Sí" apenas habría obtenido el 24% de los votos. A la luz de estos resultados no se podrá constituir ninguna de las cinco regiones propuestas, ya que la ley señala que se necesita el 50% por ciento de los votos por el "Sí". Solo Arequipa estuvo cerca de alcanzar el objetivo: 43.19% por el "Sí", contra el 50.72% del "No". En la mayoría de regiones, la votación por el "No" fue aplastante, como en Huancavelica (84.05), Pasco (83.73%) y Ancash (80.72%), Junín (79.93%) y Tacna (79.12%).

Estos resultados se deben a varios factores, siendo el más importante, la falta de información en los electores que, ante la incertidumbre, habrían preferido ser cautos y marcar el "No". El triunfo mayoritario del 'No' no es un triunfo del centralismo. Es la expresión de la desinformación y los temores que algunos actores como los partidos políticos generaron en los últimos tiempos. Pero hay que poner atención a ese casi 30% que sí apuesta por la descentralización.

un aspecto importante necesario de señalar es la incapacidad del Congreso para resolver temas que a los electores les preocupaba como dónde será la capital de la región y la cantidad de consejeros que tendrá cada departamento.

Posteriormente las personas que aportaron al FONAVI entre 1979 y 1998 presentaron una iniciativa legal con un millón y medio de firmas ciudadanas, para impulsar una consulta popular y recuperar así el dinero que fue utilizado con otros fines en gobiernos anteriores.

La Asociación Nacional de Fonavistas, con el apoyo y el respaldo de los principales sindicatos de trabajadores y movimientos sociales del país inicio una campaña a favor del sí al referéndum que decidirá el destino del dinero del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), dinero que le era descontado a los trabajadores con el fin de que sirva para el financiamiento de sus viviendas, sin embargo eso jamás se dio y del dinero del Fonavi jamás se supo nada, lo más probable es que haya sido despilfarrado durante la dictadura de Alberto Fujimori.

La estrategia de los fonavistas era la realización de un referéndum que decidiera el destino de dichos

fondos y parecía que lo conseguían, ya que hace algunas semanas el Tribunal Constitucional falló a favor de la realización de dicho referéndum, el mismo que recibió críticas por parte del gobierno de Alan García y que fue desautorizado por el Jurado Nacional de Elecciones a pesar de que no le competía dicha decisión ya que una vez que el Tribunal Constitucional falló a favor de los fonavistas, al Jurado Nacional de Elecciones solo le tocaba acatarla y nada más, esta acción a despertado polémica ya que muchos creen que el Jurado Nacional de Elecciones actuó conforme al deseo del actual gobierno de no realizar dicho referéndum.

La negación de la realización de un referéndum aprobado por el Tribunal Constitucional y respaldado por la firma de cientos de miles de peruanos es una muestra más del autoritarismo del actual gobierno, sin embargo hay un mutis al respecto, especialmente en los medios de comunicación quienes solo habla del conflicto Tribunal Constitucional /Jurado Nacional de Elecciones y los congresistas solo atinan a proponer "alternativas" que en definitiva no beneficiarían a los trabajadores.

En un primer momento, el Jurado Nacional de Elecciones desestimó el pedido del referéndum, pero el 3 de setiembre de 2007, después de agotar las instancias judiciales, el Tribunal Constitucional falló a favor de la consulta.

2.7. LIMITACIONES JURÍDICAS DEL REFERÉNDUM Y SU INFLUENCIA EN LA DEMOCRACIA PERUANA

El referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo.

“Las instituciones que más presencia y aceptación tienen en los sistemas políticos y constitucionales son el referéndum y la iniciativa popular.”⁸¹

En el Perú nuestro ordenamiento jurídico impone ciertas limitaciones jurídicas al referéndum. “La Constitución Peruana, sometida a referéndum el 31 de octubre de 1993, es muy amplia en materia de democracia directa. La Carta Magna del Perú cuenta con una pluralidad de instituciones de la democracia directa, aunque con algunas limitaciones.”⁸² En primer lugar, la Constitución Política establece materias que

⁸¹ MIRO QUESADA RADA, Francisco, *Democracia Directa y Constitucional*, Editorial Artes y Ciencias, Lima, 1990.

⁸² Ob. Cit. Pág. 901.

no pueden someterse a referéndum: supresión o disminución de derechos fundamentales, normas tributarias y presupuestales y los tratados en vigor. El primer supuesto resulta perfectamente explicable. El tercero, desde el punto de vista del principio de pacta sum Servando aplicable a los tratados internacionales, también tiene una lógica apreciable.

Sin embargo, no consideramos que las normas tributarias y presupuestales no pueden ser sometidas a referéndum. Desde la perspectiva principista, podríamos considerar que el hecho de que el Estado, al manejar presupuestos, emplea dinero que pertenece a la ciudadanía, debería poderse controlar esa utilización a través de mecanismos de control. Al respecto, es necesario señalar que precisamente una de las justificaciones del control político ciudadano es el empleo de bienes y fondos públicos, que en realidad son la sumatoria de los bienes y fondos que aportamos al Estado. Un razonamiento análogo podemos realizar en cuanto a las normas tributarias, máxime si estas últimas se emplean y se han empleado indebidamente.

Una situación es eficiente socialmente cuando una persona o un conjunto de ellas mejora de tal forma que ninguna de las demás empeora su situación establecida

anteriormente. El concepto se basa en la consideración de que, en términos de bienestar social, el particular sabe mejor que es lo que le conviene que el propio Estado. En consecuencia, el ciudadano consideraría la prestación tributaria como la contraprestación que el Estado exige como resultado de la administración que el mismo realiza de los bienes públicos. A su vez, la racionalidad del individuo impone límite a dicha consideración, dado que una vez que el Estado traspone dicho límite, la presión tributaria es necesariamente considerada injusta.

La Constitución Política de 1993, trajo como una de las principales novedades la incorporación de mecanismos de "democracia directa" destinados a permitir la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas y, por esta vía, superar o, cuando menos, reducir la insuficiencia de legitimidad que suele atribuirse a la clásica democracia representativa.

Es necesario señalar que el supuesto espíritu "participacionista" de los constituyentes del 93 fue totalmente contradicho por la práctica política del gobierno del que la mayoría de ellos formó parte, pues no solamente no alentó el uso de estos mecanismos sino

que, en las pocas oportunidades en las que los ciudadanos pretendieron utilizarlos, lo impidió mediante burdas maniobras legales.

Se aprecia que ni la Constitución, ni la ley se refieren –como sí lo hace aquella en materia de reforma constitucional– a la «ratificación» de una norma previamente aprobada por el Congreso, el Consejo Regional o el Concejo Municipal, según el caso. Esto significa que la iniciativa popular de referéndum versa sobre un proyecto contenido en la ley, sin necesidad de su deliberación previa por aquellos órganos.

A esta conclusión concurren dos hechos: en primer lugar, el artículo 41 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano señala que, si una iniciativa legislativa popular es rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, sus promotores pueden solicitar que se someta a referéndum, aumentando el número de firmas necesario para completar el porcentaje exigido por la ley. En este supuesto, el proyecto que se somete a referéndum no sólo no ha sido aprobado antes por el Congreso sino, incluso, rechazado por éste o distorsionado, por

lo cual la consulta no tiene, ni puede tener, carácter ratificatorio.

“Durante el gobierno de Fujimori el Congreso de la República aprobó la ley N° 26592, mediante la cual se modifican diversos artículos (13, 15 y 16) de la ley 26300, limitando las instituciones de democracia directa.”⁸³

Precisamente con el objeto de impedir el referéndum, en 1996, el Congreso, mediante ley 26592, modificó el artículo 161 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano condicionando el referéndum a la previa presentación de una iniciativa legislativa y su rechazo por el Congreso, siempre que aquella obtuviera a su favor no menos de dos quintos de los votos del número legal de congresistas. De esta forma, el referéndum se insertó, y subordinó, en una figura distinta como la iniciativa legislativa, y quedó condicionado a su previa deliberación parlamentaria y, además, a obtener un respaldo fijado en no menos de los dos quintos de miembros del Congreso, pues en caso contrario no procedía su realización. Con fundamento se expresó entonces que este hecho desnaturaliza la esencia del referéndum,

⁸³ Ob. Cit. Pág. 902

como mecanismo de consulta popular directa, porque limita la participación popular directa a la decisión de un grupo de congresistas. En otros términos, tergiversa la esencia del referéndum, al establecer un mecanismo de intermediación entre la ciudadanía y la autoridad. Se tiene que pasar primero por el filtro del Congreso, de esta manera, al haber intermediación del Congreso, la naturaleza directa de la consulta popular pierde su esencia y su razón de ser.

La Ley 26592 fue derogada por la ley 27520 que restableció el texto de su articulado original, retornando al modelo inicial en el cual la iniciativa de referéndum puede desarrollarse en forma autónoma de la iniciativa legislativa, haciendo innecesario el paso previo de deliberación del proyecto normativo por el Congreso. En este sentido, se ha reafirmado el concepto del referéndum como derecho ciudadano y "fuente de legislación alternativa, es decir como «una alternativa al proceso de adopción de la toma de decisiones clásicas por medio del Congreso»".

"Otro aspecto importante que se presenta como una limitación al referéndum es la dificultad material de que los electores puedan ponerse de acuerdo respecto a cuestiones complejas, la consulta popular sirve para

discutir temas muy puntuales, de características determinadas. En general, establecer una consulta respecto a la elección y creación de posibilidades múltiples podría resultar complicado, y por ende, costoso”.⁸⁴

Por lo general, la decisión del electorado se centra en respuestas del tipo si/no respecto a uno o varios temas, lo cual es, a todas luces, limitante. Ello, porque no va a ser factible el elector elija entre diversas posibilidades, ni mucho menos que agregue posibilidades a las alternativas existentes.

Se debe tener en cuenta también que existe un excesivo número de firmas para acceder al referéndum lo cual también se constituye en una limitación para las decisiones de la ciudadanía.

De todo lo anterior se desprende que la intención clara del legislador es hacer del Referéndum, un mecanismo inaccesible para la ciudadanía común no organizada que busque la defensa de sus derechos.

Ello debido a que resulta materialmente imposible que los ciudadanos comunes y corrientes puedan en un

⁸⁴ IGUÍÑIZ, Javier. *Neoliberalismo y política en el Perú*, Editorial San Marcos, Lima, 2003, Pág. 81.

periodo corto de tiempo recabar firmas en un número excesivo.

De esta manera se aprecia que las limitaciones jurídicas del referéndum no posibilitan que se instituya plenamente el sistema democrático en nuestro país porque se aprecia una situación de escasa apertura democrática con decisiones concentradas en los altos niveles de gobierno y mínima participación ciudadana.

La democracia requiere de un adecuado equilibrio entre las instituciones y las expresiones libres de la sociedad, sin embargo si se le coloca trabas y limitaciones a través del referéndum, la sociedad no puede poner en practicas sus iniciativas y su participación en las decisiones del gobierno.

Se debe tener en cuenta que la democracia es la conjunción armónica entre el Estado y la sociedad, y sobre todo entre el individuo, el Estado y la sociedad. Esa coherencia y armonía deben basarse en el ethos, esto es, en la conciencia, valores y anhelos del grupo social, en los rasgos comunes que provienen del pasado y de la historia y, principalmente, en el proyecto de sociedad, de Estado y de nación que une

por encima de las diferencias. La democracia no es tanto una realidad consumada como un proyecto inacabado, una búsqueda, una voluntad, una esperanza.

Las limitaciones jurídicas del referéndum en nuestro país no posibilita que se instituya de modo pleno la democracia verdadera, porque esta no puede existir sin libertad, igualdad y pluralidad. Y debe estar acompañada por todas las seguridades jurídicas del estado de derecho, que con tanta dificultad se han conquistado a lo largo de los años: una Constitución escrita y rígida; un conjunto de derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, o garantías individuales, reconocidos por la Constitución.

“En nuestro país predomina la falta de preparación cívica y no se ha sabido o podido llegar a la madurez necesaria para conocer bien los presupuestos y postulados democráticos y defenderlos contra los ataques insidiosos de los enemigos. Esta situación influye para que la mayoría de los ciudadanos se dejen influir por discursos políticos como los de Fujimori y se atente contra la democracia”.⁸⁵

⁸⁵ Ob. Cit. Pág. 89.

El clientelismo de la población que busca solo beneficios personales y no reflexiona sobre la importancia de la democracia influye para que existan restricciones y el pueblo no pueda participar plenamente en las decisiones del gobierno. El Perú, destaca por ser un país con alta volatibilidad electoral así como contiene baja estabilidad en el sistema de partidos políticos. La población tiene escasa confianza en los partidos como factor indispensable para el progreso.

En nuestro país existe limitada información así como escasa preocupación por parte de la ciudadanía por enterarse de los problemas políticos, sociales y económicos. Por ello se dejan llevar por la propaganda que realizan los partidos políticos influyendo en ellos. En los partidos políticos se aprecia que existen escasa disciplina y cohesión de los representantes elegidos respecto a sus partidos. Esta situación genera desconfianza en los ciudadanos en aspectos tan importantes como elecciones municipales, regionales, presidenciales, referéndum y otros.

Los ciudadanos deben saber que una democracia perfecta es imposible de lograr. Basándose en su experiencia y en una reflexión de los requerimientos mínimos, los

políticos deben pedir a los ciudadanos que identifiquen las amenazas que ellos perciben para la democracia. Después de obtener esta información, se debe pedir a los ciudadanos que piensen en los retos que presentan las amenazas, y en la forma en que ellos pueden manejarlos a nivel de la comunidad. Es muy importante que los ciudadanos tengan la oportunidad de reflexionar sobre sus tareas personales como agentes de cambio con el objetivo de mejorar continuamente su democracia. En realidad, la conquista y construcción de un sistema democrático es compleja, es más vivencia práctica que simple teoría.

“El fundamento de la democracia es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Las personas son Libres y conscientes de su libertad, tienen la facultad de decidir y elegir”.⁸⁶

La democracia es la forma de organización social y política que mejor garantiza el respeto, el ejercicio y promoción de los Derechos Humanos. La democracia, al igual que los hombres y las mujeres, es perfectible.

A continuación presentamos un cuadro sinóptico que resume las limitaciones jurídicas del referéndum en la

⁸⁶ Ob. Cit. Pág. 96.

democracia de nuestro país. Las distintas limitaciones, cada una de ellas han sido desarrolladas anteriormente en este punto.

**LIMITACIONES
JURÍDICAS DEL
REFERÉNDUM Y SU
INFLUENCIA EN LA
DEMOCRACIA
PERUANA**

- El referéndum es un mecanismo popular para implantar, modificar y derogar dispositivos legales.
- Se exige un excesivo número de firmas para acceder al referéndum.
- Sin embargo, la Constitución Política establece materias que no pueden someterse a referéndum: supresión o disminución de derechos fundamentales, normas tributarias y presupuestales y tratados en vigor.
- Se desnaturalizaba el referéndum a la previa presentación de una iniciativa legislativa que obtuviera a su favor no menos de dos quintos de los votos del número legal de congresistas.
- El referéndum en la práctica no permite que el pueblo opine, apruebe o rechace una materia.
- Todo lo anterior no posibilita la participación ciudadana y por ende que se instituya la democracia en nuestro país, puesto que esta no puede existir sin libertad, igualdad y pluralidad.

2.8. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ

La participación es una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes, y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con cierta autonomía frente a otros actores y políticas.

La participación ciudadana es el elemento fundamental en la consolidación de un estado democrática que ayuda a controlar el sentido de la democracia y el poder del pueblo que se encuentran incluidos dentro de los organismos del gobierno.

Para lograr este objetivo es necesario que el pueblo participe por medio de los diferentes mecanismos que existen como lo son el voto, el plebiscito, el referéndum entre otros; que promueven el poder de decisión popular e individual que el pueblo decida.

El derecho a la participación política, es una institución jurídica y cívica plenamente reconocido por el Derecho comparado, Tratados Internacionales y nuestra Constitución Política del Perú. Esta

reconocido como exclusivamente ciudadano, en otras palabras, es el derecho constituido de la ciudadanía. “La política de la democracia va más allá del concepto restringido de democracia política, entendido como elecciones, separación de poderes, funcionamiento del parlamento. No solo ese tipo de sistema no le es suficiente y aspira a más, a una democracia participativa. Debe recuperarse la distinción entre democracia formal y sustantiva, pero despojada de cualquier desvalorización de los procedimientos. Vale la pena señalar que estos tienen también un sentido sustantivo, pues cualquier conjunto de reglas no es democrático. Pero, además, la democracia debe tener una potencial sustantividad material, lo que quiere decir crear condiciones y oportunidades para la lucha por la igualdad”.⁸⁷

En la Constitución Política del Perú, tales derechos están consagrados en los artículos 30° al 35°. Así también lo confirma, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, cuando el preámbulo señala: “la construcción de la ciudadanía y de la democracia participativa sea responsabilidad fundamental de los partidos políticos”, o cuando expresa en el Título

⁸⁷ MOULIAN, Tomás, *Reflexiones sobre la democracia*, Artículo publicado en La República, Chile, 2005, Pág. 16.

Preliminar de los Principios Fundamentales: “El régimen democrático se funda en la soberanía popular, la representatividad, la independencia, autonomía y equilibrio entre los órganos constitucionales, así como la participación, transparencia y fiscalización del poder público. El Estado reconoce el derecho de las personas a vivir en un régimen democrático”.

El artículo 6 de la novísima Carta Democrática Interamericana, expresa: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece las democracias”. Pues, es de entenderse, en la medida en que la democracia se hace más participativa, las organizaciones sociales tienden a encontrar más espacios y razones para exigir ser escuchadas a la hora de las grandes decisiones nacionales.

Se afirma que la democracia participativa tiene sus riesgos. Sin duda las tiene como toda propuesta de cambio, más aun en un medio social donde el pueblo fue solamente observador de las gestiones gubernamentales en el transcurso de nuestra historia. Pero resulta

apresurado señalar que los mecanismos que permitan la activa y permanente participación ciudadana en los actos de gobierno local, regional y nacional y su papel de fiscalización puedan generar mayores problemas para la gobernabilidad. La mayor amenaza esta en su inmovilismo e indiferencia frente a los problemas de la comunidad.

En síntesis, la profundización de la democracia mediante la participación requiere del fortalecimiento de las oportunidades para el surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base. Ello se reviste de importancia por el hecho de que los grupos sociales ya organizados disponen de medios materiales, organizacionales y de información que les permite una mayor participación en la toma de decisiones públicas; razón por la cual estos grupos tienden a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades y sus pautas de consumo. Se trata, por ende, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición y búsqueda de los objetivos prioritarios de la acción estatal. Eso supone niveles mínimos de educación universalizada, pues la educación ofrece el

instrumental necesario para el procesamiento de información. Supone, a la vez, el acceso de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información sobre la realidad, así como la capacitación de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos.

2.9. EL SUFRAGIO COMO DEBER CÍVICO DEMOCRÁTICO EN EL PERÚ

El sufragio es un derecho universalmente reconocido y "expresa de modo auténtico la voluntad popular. Mediante él son elegidas las personas que componen los poderes públicos. Los representantes pasan a ser, así, los depositarios del poder durante la vigencia de su mandato"⁸⁸. De acuerdo a nuestra normatividad tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil, es decir, aquellos que han cumplido los dieciocho años de edad y que no tengan limitación alguna en su capacidad de ejercicio, según la Constitución Política y las normas de interdicción personal existentes en el Código Civil. Hay que aclarar que según el modificado artículo 34 de la Constitución los miembros de la Fuerzas Armadas, hoy

⁸⁸ FERRERO REBAGLIATI, Raúl, *Ciencia Política; Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Editorial Grijley, Lima, 1998, Pág. 413.

gozan del derecho al voto, y que no existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones.

El sufragio ciudadano, a más de ser un derecho constituye un deber cívico. Sin embargo, el logro de este derecho constitucional que hoy forma parte de los derechos humanos, tuvo como toda conquista social, un largo peregrinaje histórico. "Aparecieron primero el voto censitario y, luego, el voto capacitario. Según el primero solo podían votar quienes figuraban en el censo de contribuyentes, es decir, los que tenían una riqueza relativamente importante en la sociedad. En el segundo, solo podían votar los que tenían cierta duración. En el Perú republicano primero hubo voto censitario, y luego, se estableció el voto capacitario otorgando derechos ciudadanos solo a los varones que sabían leer y escribir".⁸⁹

El sufragio para constituirse en un derecho y un deber cívico, debe sustentarse cuanto menos en los siguientes principios:

- a) Sufragio universal. Este principio es el resultado de un largo proceso histórico que ha conducido desde formular extremadamente limitadas de sufragio censitario (voto de los propietarios

⁸⁹ RUBIO CORREA, Marcial, *Derecho; cuestiones y perspectivas*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2001, Pág. 28.

incluidos en el censo de fortuna) durante la mayor parte del siglo XIX y del voto femenino con el advenimiento de las conquistas sociales del siglo XX.

- b) Voto libre. Implica la prohibición de cualquier tipo de presiones o coacciones en el proceso de formación de voluntad y emisión del sufragio por el ciudadano.
- c) Sufragio igual. Es el principio que se expresa comúnmente con la fórmula "un ciudadano un voto"
- d) Sufragio directo. Implica la prohibición de los primitivos sistemas de elección indirecta, en los cuales el votante no elegía directamente a sus representantes sino a unos intermediarios, denominados compromisarios, que a su vez designaban a aquellos.
- e) Sufragio secreto. Tutela las garantías materiales con las que debe realizarse el acto de votación, evitando la publicidad del voto que pudiera atentar contra el principio de libertad ideológica en general y contra la emisión del voto libre en particular.⁹⁰

⁹⁰ PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 7^o Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Barcelona, 2000, Pág. 624.



CAPÍTULO III

LEGISLACIÓN COMPARADA

3.1. LEGISLACIÓN COMPARADA

3.1.1. SUIZA

La Constitución Política de Suiza en el capítulo II se refiere a la iniciativa y al referéndum. El artículo 140 referido al Referéndum obligatorio dispone que:

1. Deberán ser sometidos al voto del pueblo y de los cantones:

a) Las revisiones de la Constitución;

b) La adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales;

c) Las leyes federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; estas leyes deberán someterse a la votación en el plazo de un año a partir de su adopción por la Asamblea Federal.

2. Deberán ser sometidos al voto del pueblo:

a) Las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución:

b) Las iniciativas populares concebidas en términos generales para la reforma parcial de la Constitución y que hayan sido rechazadas por la Asamblea Federal;

c) La cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma de la Constitución en caso de desacuerdo entre dos consejos

El artículo 141 referido al Referéndum, facultativo establece que:

1. Se someterán a la votación del pueblo, a petición de 50 000 ciudadanos con derecho a voto, o a petición de ocho cantones:

- a) Las leyes federales
- b) Las leyes federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año;
- c) Las disposiciones federales, en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean;
- d) Los tratados internacionales que:
 - 1) Tengan una duración indeterminada y no sean denunciables
 - 2) Prevean la adhesión a un organismo internacional;
 - 3) Entrañen una unificación multilateral del derecho.

2. La asamblea federal podrá someter otros tratados internacionales a un referéndum facultativo.

El artículo 142 referido a las mayorías requeridas señala que:

1. Los actos sometidos a la votación popular se aceptarán por mayoría de los votantes.

2. Los actos sometidos a la votación popular y a la de los cantones necesitarán ser aprobados por la mayoría de los votantes y la mayoría de los cantones para que se acepten.

3. El resultado del voto popular en un cantón representa la voluntad de éste.

4. Los cantones de Obwalden, Unterwalden, Basilea (ciudad y Campo), y de Appenzell (las dos Rodas) cuentan cada uno como un medio voto.

Se considera que Suiza es dentro y fuera de Europa el ejemplo más citado y estudiado de una democracia caracterizada por la relevancia y vitalidad de las formas directas de participación política, al punto de que se ha empleado en relación a este sistema político la expresión "democracia de referéndum", en el sentido de que se considera una forma casi ideal, típica de una democracia consociacional o de consenso. En efecto, el reconocimiento de instituciones de democracia directa se incorporará a la Constitución Federal Suiza como un mecanismo de compensación por la transferencia de poderes de los cantones a favor de la federación.

En Suiza son objeto de referéndum legislativo las leyes federales y las resoluciones federales de alcance general votadas por la Asamblea. También son sometidos a referéndum algunos tratados internacionales como los de vigencia prolongada, los multilaterales que tienen por objeto la unificación de derechos, los que crean organizaciones internacionales y los que la Asamblea considera oportuno someter a votación popular. Además, resulta obligatorio el referéndum del pueblo y de los cantones cuando se trata de la entrada de Suiza en una organización supranacional o en una organización de seguridad, de acuerdo con la reforma constitucional de 1977 (arts. 89.3 y 5 de la Constitución). En definitiva, el uso frecuente de las instituciones de la democracia directa, tanto en el ámbito cantonal como en el federal, se ha convertido en un verdadero signo de identidad del sistema constitucional suizo.

3.1.2. ESPAÑA

El poder público se deposita en el Rey de España, quien es el Jefe de Estado (art. 56 const. párrafo 1) y en el Parlamento Español, que se

denomina Cortes Generales y representa al pueblo, y se forma por el Congreso de los Diputados y los Senadores (art. 66 const. párr. 1). Entre las múltiples facultades que posee el rey, le corresponde "convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución" (art. 62 const. inciso C). Así, "el referéndum será convocado por el rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados" (art. 92 const. párr. 2).

Existe, por disposición del art. 92 const. párr. 3 una ley que regulará las condiciones y procedimientos de celebración del referéndum. Esta ley fue promulgada el 18 de enero de 1980 y recibe el nombre de Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades del Referéndum (LORDMOR). La Constitución y la LORDMOR prevén cuatro modalidades de referéndum, los cuales son:

- I. Referéndum consultivo;
- II. Referéndum constitucional;
- III. Referéndum de iniciativa autonómica, y
- IV. Referéndum de un Estatuto de Autonomía.

La celebración de los referéndums corre a cargo de la autoridad electoral española, por lo que, antes de estudiar la mecánica referendaria, es preciso conocer el funcionamiento de la citada autoridad.

El referéndum español, que inicialmente fue concebido como un instrumento de alta intensidad, incluso un referéndum fuerte en algún modelo, en el transcurso del proceso constitucional fue progresivamente suavizado hasta terminar en una suerte de referéndum leve y hasta desprovisto de carácter decisorio y totalmente controlado por los partidos políticos. Una caricatura de sí mismo.

Son diversas las críticas de la doctrina contra la regulación del referéndum, tanto en la Constitución como en la Ley orgánica de desarrollo. Las críticas son mas o menos numerosas, de mayor o menor calado, pero nunca faltan en las publicaciones de los juristas que han abordado el tema del referéndum español. Sobre todo las críticas se dirigen a la Ley orgánica, la Ley 2/1980 sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum cuenta

con no solamente tiene gruesos fallos técnicos, sino que además incurre en inconstitucionalidad al establecer restricciones que no están en la Constitución; aseguran que el art. 2 de la ley es contradictorio con el art. 92 de la Constitución, pues establece un requisito -acuerdo en Consejo de Ministros- que falta en el precepto constitucional.

Esta ley no cumple su objetivo y que su contenido ni siquiera responde a su denominación, porque no es una normativa reguladora de las modalidades de referéndum, sino de una sola modalidad, el referéndum autonómico o referente a la Comunidades Autónomas, prestando muy escasa atención a las otras modalidades. Y también todos coinciden en la principal causa de las deficiencias de la ley: las prisas en aprobar cuanto antes una legislación que sirviera de marco para la celebración del inminente referéndum de Andalucía. Éstas impidieron probablemente afrontar un tema tan complejo con la serenidad y tiempo necesarios.

Los defectos de la ley son numerosos - restricciones legales que no están en la

Constitución, ausencia de quórum y mayorías en el proceso, escaso tratamiento de las modalidades de referéndum, etc.-, pero no me voy a referir a todos ellos, sino a los mas destacados desde el punto de mira del ciudadano y sus posibilidades de acceso y participación en el referéndum.

3.1.3. FRANCIA

En Francia, el referéndum ha sido un factor muy importante en el avance y desarrollo de la democracia francesa, pues sí le ha permitido a su pueblo ejercer la soberanía que la Constitución le deposita. Tiene una laguna: el referéndum es decidido por el Presidente de la República y no por el pueblo, al igual que en España, en donde es el Rey quien convoca a consulta popular y no el pueblo quien lo solicita. Claro, al igual que en España, en Francia es una autoridad imparcial la que controla el mecanismo de esta institución democrática: en el primer caso es la Administración Electoral; en el segundo, es el Consejo Constitucional.

Durante mucho tiempo existieron propuestas para extender la aplicación de la democracia directa

al ámbito de los problemas sociales, hasta que en 1995 se aprobó una reforma a la Constitución que amplió el uso del referéndum para decidir sobre cuestiones económicas y sociales.

La Constitución Política de Francia establece en su art. 2° que "Francia es una República indivisible, laica, democrática y social". Asimismo, en su art. 3° señala que "la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum".

El art. 11 de la Constitución Política dispone que el Presidente de la República "puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiere afectar el funcionamiento de las instituciones" y que, "cuando el resultado del referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulgará dentro del plazo señalado en el artículo anterior", o sea, quince días que

siguen a la transmisión al Gobierno de la ley definitivamente aprobada (art. 10 const. párr. 1). Ahora ya se sabe que el Presidente es quien convoca, por lo que es necesario explicar que “el Consejo Constitucional velará por la regularidad de las operaciones de referéndum y proclamará sus resultados” (art. 60 Constitución).

Con respecto de las reformas a la Constitución, esta señala, primero, que “la iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde concurrentemente al Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro, y a los Miembros del Parlamento” (art. 89 const. párr. 1). Después, establece que “el proyecto o la propuesta de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos” y que “la reforma será definitiva después de aprobada por referéndum” (art. 89 Constitución, párr. 2).

El Consejo Constitucional es la institución encargada de ejercer el control de las consultas nacionales -elecciones presidenciales, referéndums, elecciones parlamentarias-. Así, este organismo se asegura de la conformidad de las elecciones del Presidente y del Parlamento y

también se asegura de la legitimidad de los referéndums.

3.1.4. COSTA RICA

La reforma constitucional que introduce en referéndum en Costa Rica, es que instituye que el Tribunal Supremo de Elecciones es el encargado de organizarlo. Además estipula que existen tres maneras de convocar a referéndum:

- **Por iniciativa ciudadana:** el 5% del padrón electoral (que actualmente equivale a ciento treinta y cinco mil personas), debe manifestarse su anuencia para la realización de un referéndum sobre un tema en específico.
- **Por iniciativa del Poder Ejecutivo:** éste poder puede convocarlo pero para esto necesita que con una mayoría calificada la Asamblea ratifique esa convocatoria.
- **Por iniciativa del parlamento:** puede hacerlo con una mayoría calificada.

El referéndum es entonces facultativo, es decir que no existen normas que obligatoriamente requieran del referéndum para ser aprobadas, como

sucede en otros países, sino que se escogen por parte de la población o la Asamblea o el Poder Ejecutivo.

Sólo se puede hacer un referéndum al año y hay materias excluidas: no pueden someterse a referéndum leyes sobre el presupuesto, pensiones, asuntos de seguridad, asuntos tributarios, fiscales, monetarios o contratos de empréstitos. Se evidencia con lo anterior que se trata de evitar, por ejemplo, que alguien proponga una ley para derogar todos los impuestos, la cual sin duda ganaría al menos por el 80%, quedando sin dinero el Estado. Asimismo, se evidencia la convicción de que el tema de la seguridad es exclusivamente estatal.

La reforma que aprobó el referéndum estableció un plazo de un año para dictar la ley que debía regular la forma para hacer efectivo el mecanismo instaurado. No obstante, dos años después la Asamblea no había dictado dicha ley.

La Defensoría de los Habitantes presentó una acción de inconstitucionalidad aduciendo que esa omisión era inconstitucional y la Sala

Constitucional declaró con lugar esa moción, dándole un plazo de seis meses al Congreso para aprobar la ley. Esa obligación significó que la Ley que se aprobó finalmente, no fuera la más revisada y la aprobada con mayor atención.

En la Ley de referéndum no hay sanciones para casi nada y no se habla por ninguna parte de los partidos políticos, lo cual es una ausencia importante en un régimen en donde la Constitución le brinda a los partidos políticos el monopolio de la participación en materia política.

El otro tema es referido a la fiscalización, porque en la Ley de Referéndum existe una laguna impresionante porque en ninguna parte se toca el tema.

La Ley de Referéndum no establece cómo se debe fiscalizar la votación del referéndum, lo que obligó a que el Tribunal Supremo de Elecciones tomara medidas al respecto. Ante un tema de tal impacto el Tribunal Supremo de Elecciones tenía claro que la única forma de garantizar la aceptación de los resultados del proceso, era

diseñar mecanismos de fiscalización especialmente establecidos para esto.

3.1.5. COLOMBIA

El principio de la democracia participativa, y estableció los mecanismos o procedimientos propios de esta modalidad democrática, que pretenden remediar las limitaciones jurídicas de la democracia fundada exclusivamente en la clásica noción de representación. Según el artículo 103 de la Constitución Política, los mecanismos de participación del pueblo son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, que han sido regulados por las Leyes 131 y 134 de 1994. De dichos mecanismos merecen especial atención en este análisis, junto con el plebiscito y el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato, por ser procedimientos de naturaleza plebiscitaria o afines al referendo.

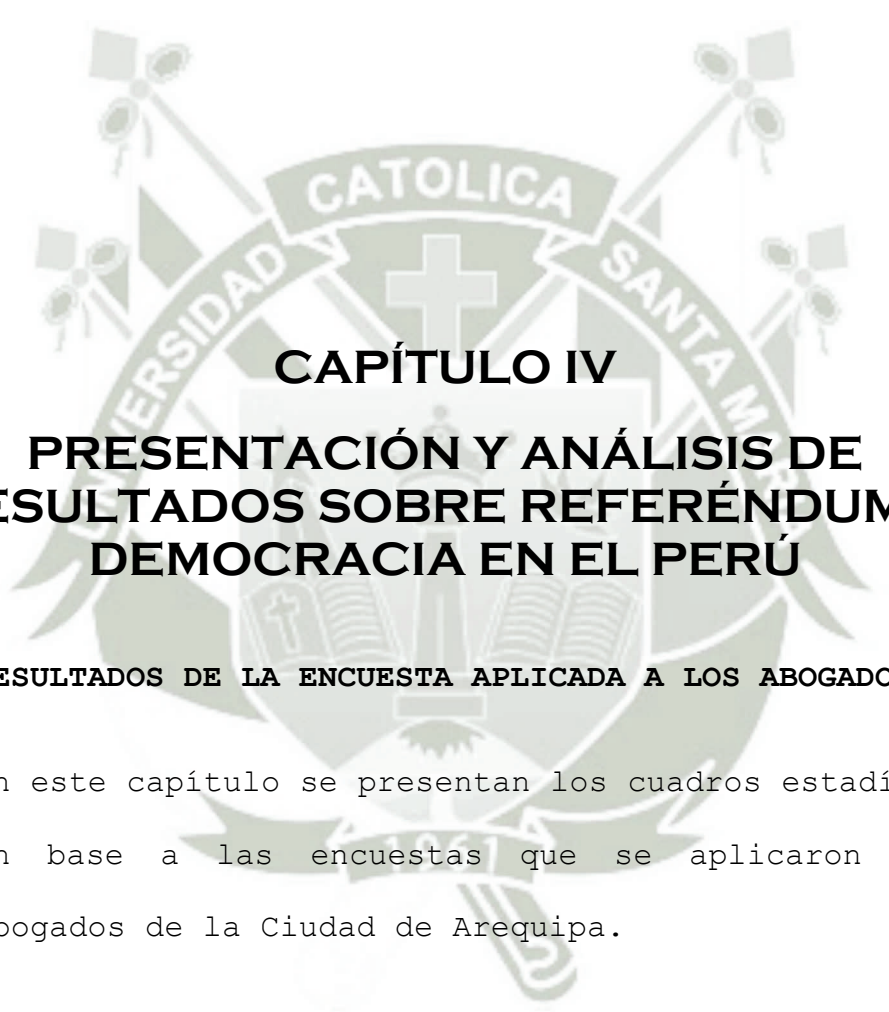
La ley define el referendo como "la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace

un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente". De aquí se desprende que, en cuanto a sus efectos, existen dos clases de referendo: el derogatorio o abrogatorio y el aprobatorio o propositivo. Agrega la ley que "el referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local".

Los referendos nacionales a que alude la ley pueden ser, de acuerdo con la Constitución, de dos tipos: referendos "para reformar la Constitución" (artículo 241-2) y referendos "sobre leyes" (artículo 241-3). Cada tipo de referendo se rige por normas propias.

El referendo abrogatorio consiste en que deben someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso cuando versen sobre los derechos fundamentales, sus garantías, procedimientos de participación popular o el Congreso, siempre y cuando lo solicite un 5 % de los ciudadanos que integren el censo electoral dentro de los seis meses siguientes a su promulgación (artículo 377).

El referendo propositivo consiste en que los ciudadanos pueden reformar directamente la Constitución mediante referendo. La propuesta de referendo requiere de ley que deberá ser aprobada por una mayoría especial: la mayoría de los miembros de ambas cámaras. La iniciativa para presentar el proyecto de ley sobre referendo corresponde únicamente al gobierno o a los ciudadanos. Ni el gobierno ni el Congreso puede imponer al otro, contra su parecer, la decisión unilateral de convocar al pueblo para que vote sobre una propuesta de reforma constitucional. El sistema les obliga a ponerse de acuerdo; de lo contrario, no podrá haber referendo. La Constitución tampoco otorgó al pueblo la facultad de autoconvocarse a referendo constitucional.



CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS SOBRE REFERÉNDUM Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ

4.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA A LOS ABOGADOS

En este capítulo se presentan los cuadros estadísticos en base a las encuestas que se aplicaron a los abogados de la Ciudad de Arequipa.

La ficha técnica de la encuesta es la siguiente:

Objetivo

Conocer aspectos del referéndum y la democracia en el Perú según los abogados de la ciudad de Arequipa.

Universo

El universo esta conformado por todos los abogados del Perú.

Población

La población esta conformada por 2242 abogados que en la actualidad se encuentran laborando en la ciudad de Arequipa.

Muestra

La muestra esta conformada por 339 abogados de la ciudad de Arequipa.

Cuadros estadísticos

A continuación se presentan los cuadros y cada uno de ellos contiene la frecuencia y el porcentaje así como su respectiva explicación cuantitativa y cualitativa. Para una mayor visualización de los datos se presentan gráficos de barras.

CUADRO N° 1

1. ¿Cómo considera el número de firmas para acceder al referéndum?

Alternativas	F	%
Bastante excesivo	238	70
Poco excesivo	70	21
Nada excesivo	31	9
Total	339	100

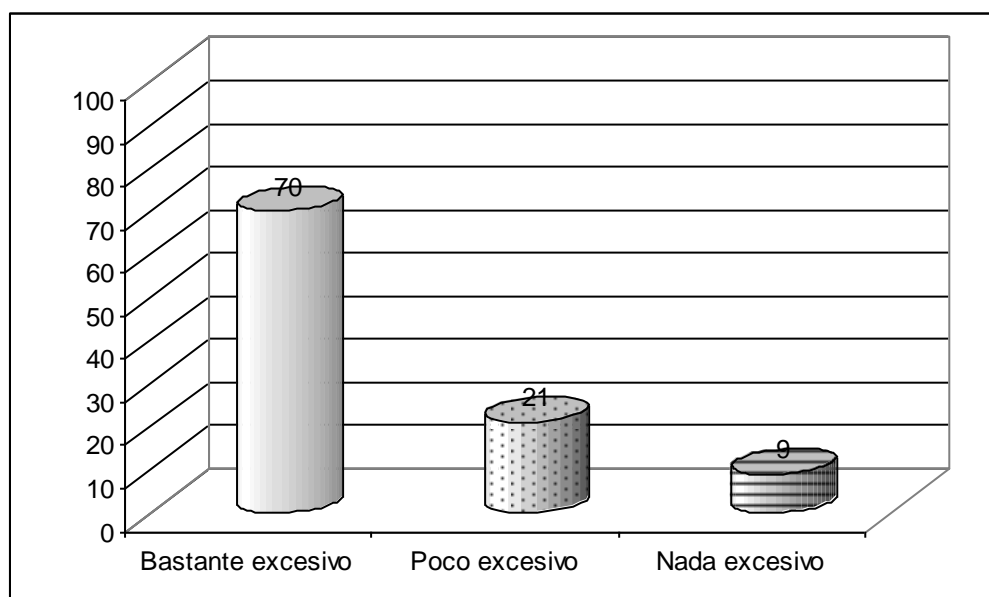
Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

Un 70% de abogados consideran que es bastante excesivo el número de firmas para acceder al referéndum; luego un 21% señalan que es un poco excesivo y finalmente un 9% expresan que no es nada excesivo.

De este cuadro se infiere que la gran mayoría de abogados está de acuerdo que el número de firmas para acceder al referéndum es bastante excesivo y esta situación indudablemente se constituye en una limitación y se afecta la democracia.

GRÁFICO N° 1

NÚMERO DE FIRMAS PARA ACCEDER AL REFERÉNDUM



Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

CUADRO N° 2

2. ¿Cómo considera las materias excluidas por las cuales no se puede acceder al referéndum?

Alternativas	F	%
Demasiadas materias excluidas	212	63
Pocas materias excluidas	86	25
Solo están las materias excluidas convenientes	41	12
Total	339	100

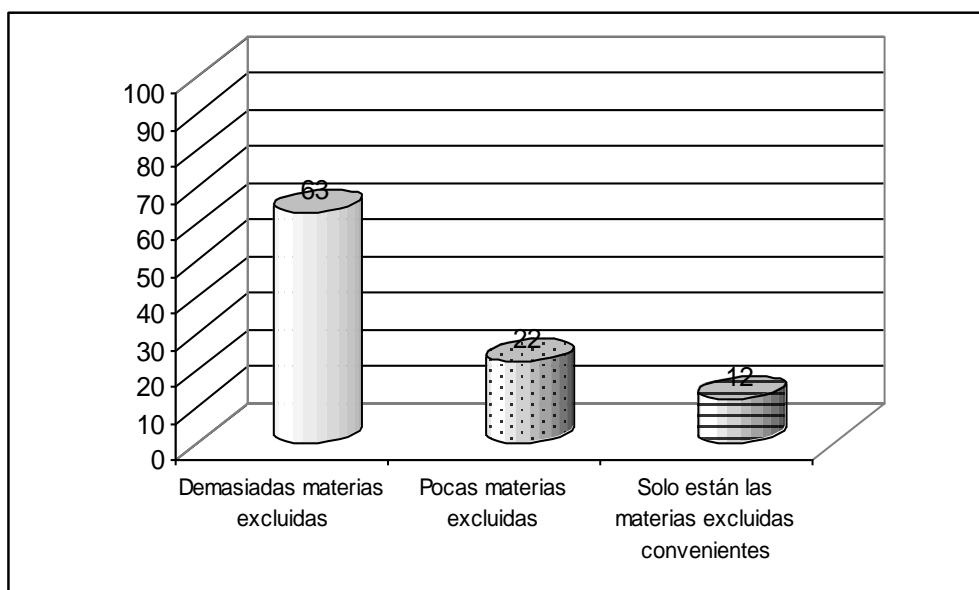
Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

Un 63% consideran que existen demasiadas materias excluidas por las cuales no se puede acceder al referéndum; luego un 25% señalan que existen pocas materias excluidas y finalmente un 12% expresan que solo están las materias excluidas convenientes.

De este cuadro se deduce que la mayoría de abogados expresan que existen demasiadas materias excluidas, que imposibilitan acceder al referéndum. Dicha situación se constituye en una limitación para que el pueblo pueda acceder a la democracia.

GRÁFICO N° 2

MATERIAS EXCLUIDAS PARA ACCEDER AL REFERÉNDUM



Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

CUADRO N° 3

3. ¿Considera que la vía consultiva en el referéndum limita la participación de la ciudadanía?

Alternativas	F	%
Si limita	223	66
En parte limita	76	22
No existe limitación	40	12
Total	339	100

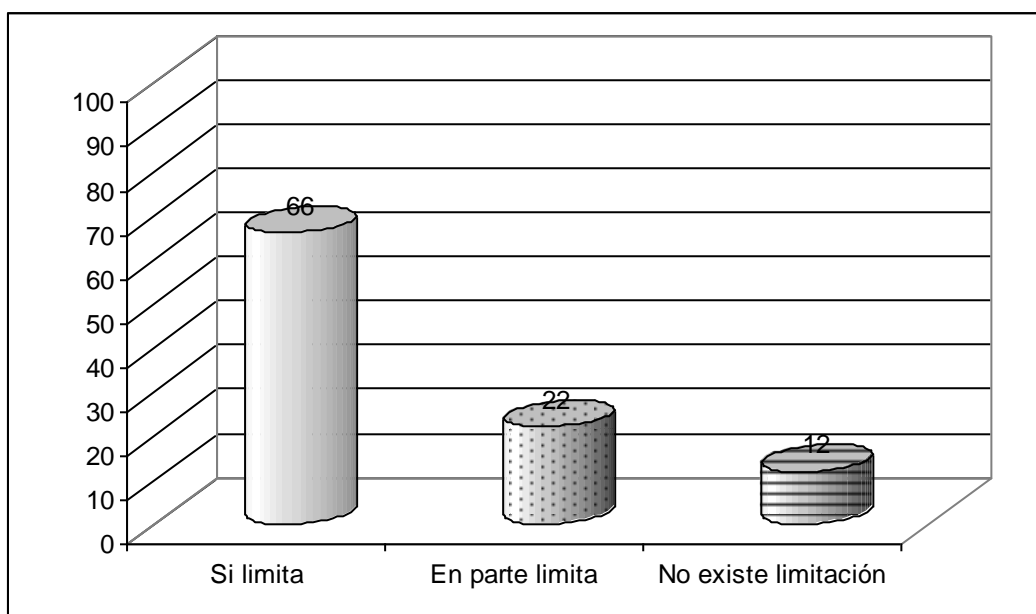
Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

Un 66% de abogados consideran que se limita la participación de la ciudadanía a través de la vía consultiva del referéndum; luego un 22% expresan que en parte limita y finalmente un 12% señalan que no existe limitación alguna.

Se deduce de este cuadro que la mayoría de abogados expresan que existe limitaciones jurídicas a la participación ciudadana, ya que en la actualidad existe un excesivo numero de firmas para acceder al referéndum

GRÁFICO N° 3

VÍA CONSULTIVA EN EL REFERÉNDUM Y
LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA



Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

CUADRO N° 4

4. ¿Considera que la vía deliberativa en el referéndum limita la participación de la ciudadanía?

Alternativas	F	%
Si limita	218	64
En parte limita	81	24
No existe limitación	40	12
Total	339	100

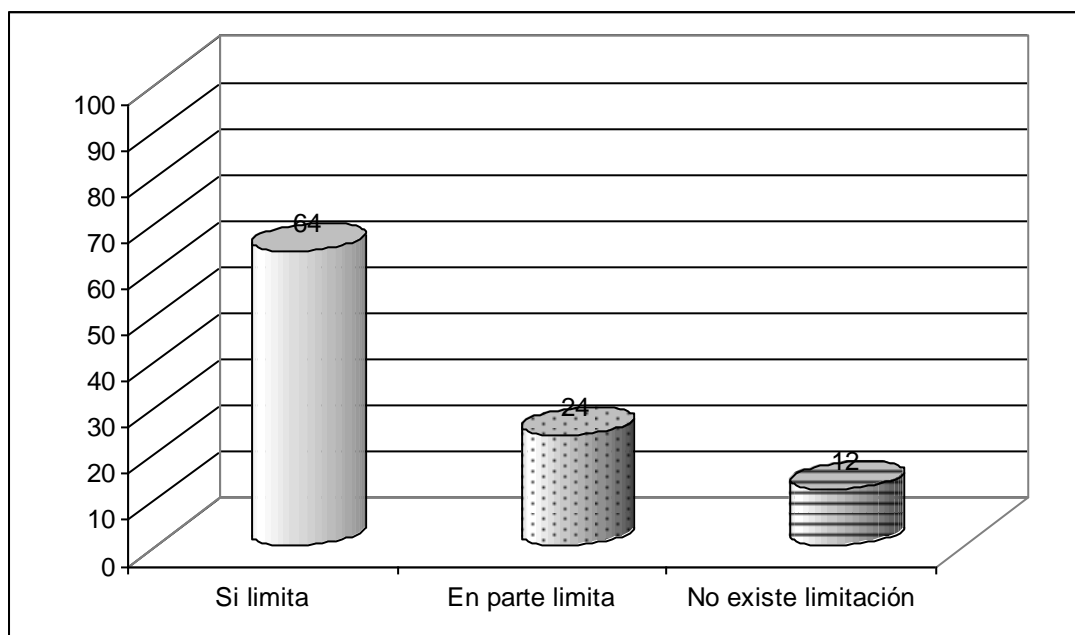
Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

Un 64% de abogados señalan que la vía deliberativa en el referéndum limita la participación de la ciudadanía; luego un 24% expresan que en parte limita y finalmente un 12% señalan que no existe limitación alguna.

De este cuadro se infiere que la mayoría de abogados consideran que la vía deliberativa en el referéndum indudablemente limita la participación de los ciudadanos, ya que no se puede aceptar intermediarios en las decisiones de la ciudadanía.

GRÁFICO N° 4

VÍA DELIBERATIVA EN EL REFERÉNDUM Y
LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA



Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

CUADRO N° 5

5. ¿Con cual de las siguientes frases esta usted más de acuerdo?

Alternativas	F	%
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	208	61
A la gente le da igual un gobierno democrático que uno no democrático	94	28
En algunos casos un gobierno autoritario es preferible	37	11
Total	339	100

Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

Un 61% de abogados afirman que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; luego un 28% señala que a la gente que el gobierno sea democrático o que no lo sea y finalmente el 11% considera que en ciertos casos es preferible un gobierno autoritario.

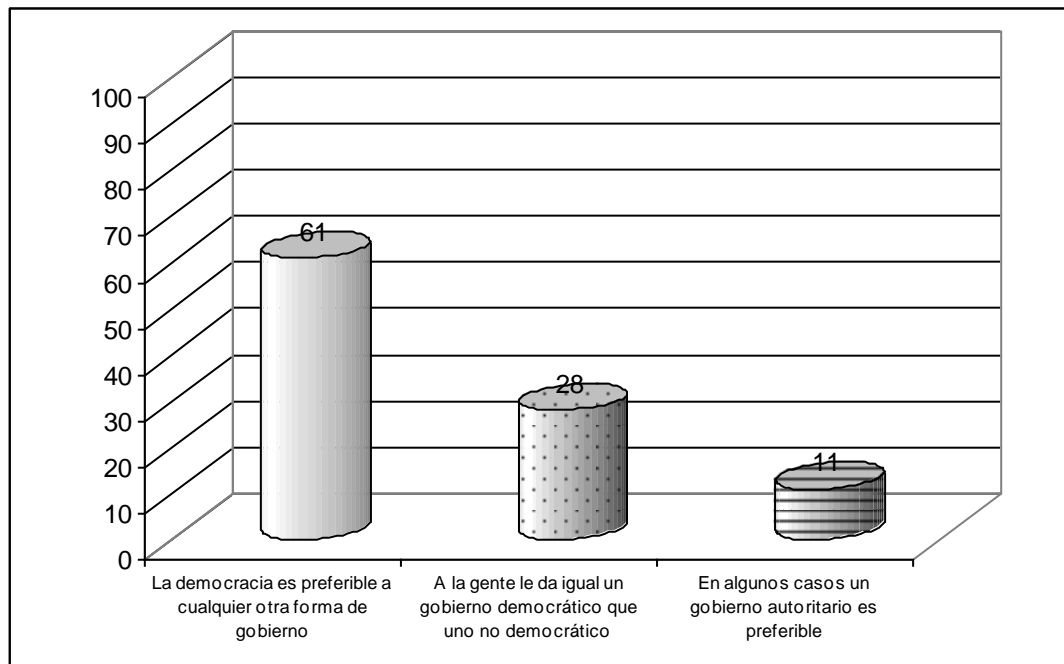
Se deduce que la mayoría de abogados pese a todas los defectos que tiene la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

Se debe tener en cuenta que la democracia implica participación de la ciudadanía en las decisiones políticas.



GRÁFICO N° 5

PREFERENCIA DE FRASES SOBRE LA DEMOCRACIA



Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

CUADRO N° 6

6. ¿Cuáles considera las características de la democracia?

Alternativas	F	%
Lideres honestos y eficaces	28	8
Una mayor participación de la población	172	51
El respeto a las leyes y a la Constitución	61	18
El respeto a los derechos humanos	43	13
Que los gobernantes rinden cuentas de sus actos	35	10
Total	339	100

Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

Se aprecia un 51% de abogados afirmar que uno de los requisitos de la democracia es la mayor participación de la población; luego un 18% considera que es vital el respeto a las leyes y a la Constitución; posteriormente un 13% refiere que se debe respetar los derechos humanos; después un 10% considera que los gobernantes deben rendir cuentas de sus actos y

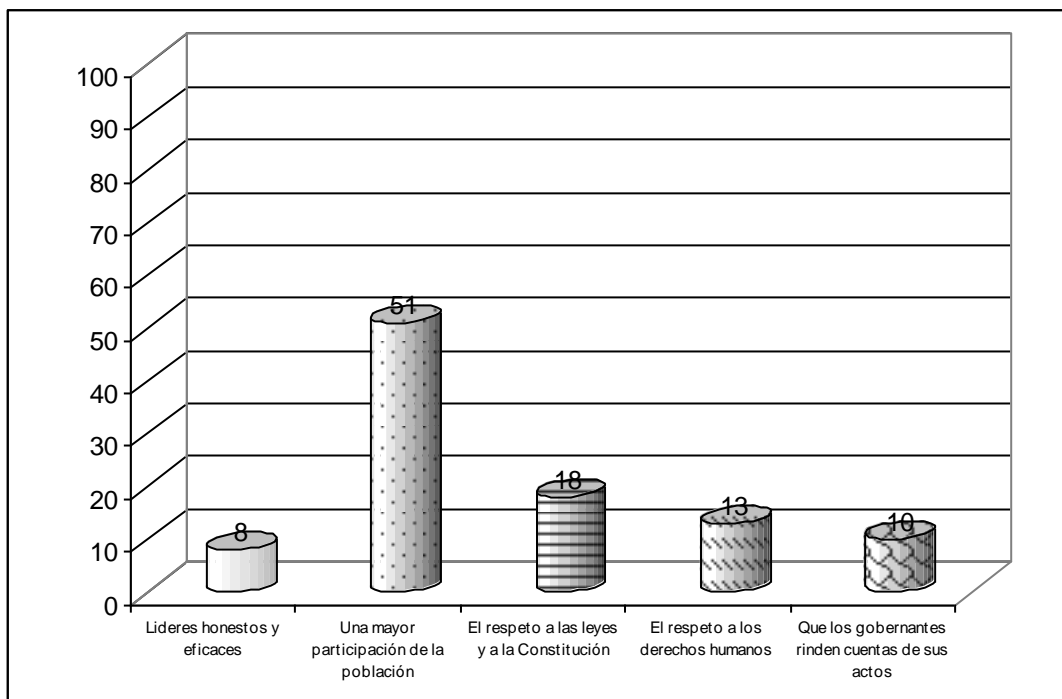
finalmente un 8% señala que los gobernantes deben ser líderes honestos y eficaces.

Se desprende de este cuadro que más de la mitad de abogados considera esencial una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones políticas.

Se debe tener en cuenta que la democracia es una conjunción armónica entre el Estado y la sociedad, y sobre todo entre el individuo, el Estado y la sociedad. Esta coherencia y armonía debe basarse en la conciencia, valores y anhelos del grupo social. Y todo esto último implica la participación de la ciudadanía sin restricciones porque esto atenta contra la democracia.

GRÁFICO N° 6

CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRACIA



Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

CUADRO N° 7

7. ¿Considera que el excesivo número de firmas para acceder al referéndum limita la democracia en cuanto a la soberanía del pueblo?

Alternativas	F	%
Si limita	237	70
En parte limita	65	19
No existe limitación	37	11
Total	339	100

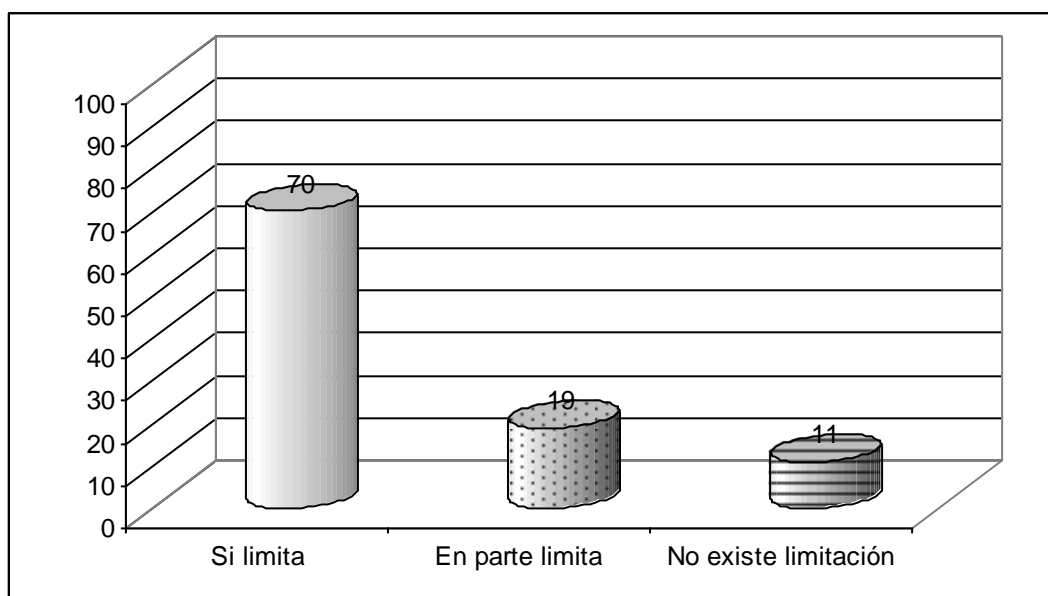
Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

Un 70% de abogados consideran que existe un excesivo número de firmas para acceder al referéndum; luego un 19% expresan que en parte limita y finalmente un 11% señalan que no existe limitación alguna.

Se infiere de este cuadro que la mayoría de abogados expresan la existencia de un excesivo número de firmas para acceder al referéndum y de esta manera se limita la democracia en cuanto a la soberanía del pueblo. Al respecto consideramos que no debería haber ningún tipo de cortapizas a la decisión de la ciudadanía.

GRÁFICO N° 7

NÚMERO DE FIRMAS PARA ACCEDER AL REFERÉNDUM Y
LA SOBERANÍA DEL PUEBLO



Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

CUADRO N° 8

8. ¿Considera que el excesivo número de firmas para acceder al referéndum limita la democracia en cuanto a la igualdad de derechos civiles?

Alternativas	F	%
Si limita	228	67
En parte limita	86	25
No existe limitación	25	8
Total	339	100

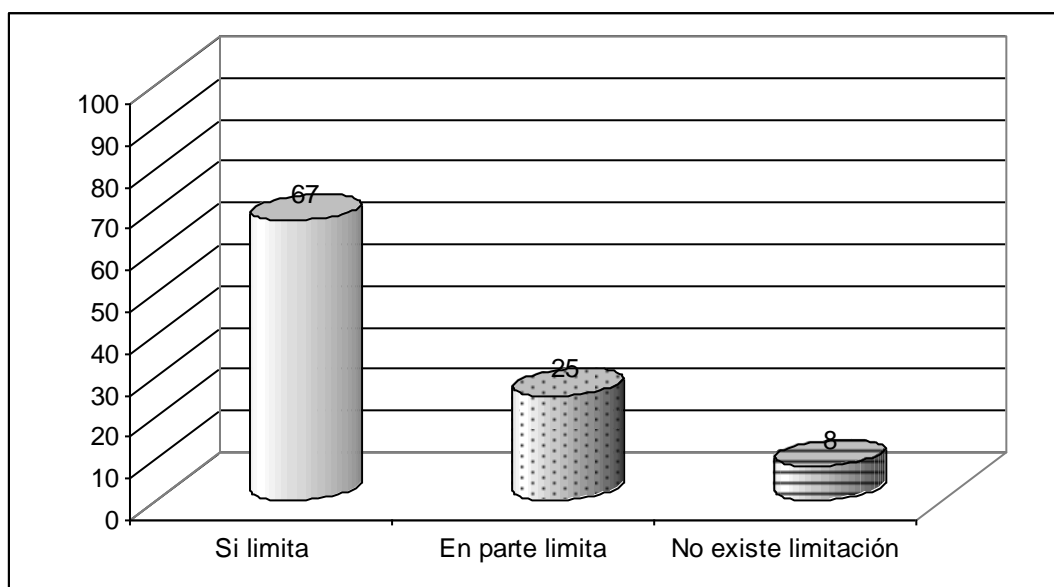
Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

Un 67% de abogados expresan que el excesivo número de firmas para acceder al referéndum limita la igualdad de derechos civiles; posteriormente un 25% señalan que en parte limita y finalmente un 8% consideran que no existe ningún tipo de limitación.

De este cuadro se infiere que la mayoría de abogados consideran que existe un número de firmas para acceder al referéndum y esto indudablemente limita la igualdad de derechos civiles a los cuales debe tener participación los ciudadanos.

GRÁFICO N° 8

NÚMERO DE FIRMAS PARA ACCEDER AL REFERÉNDUM Y
LA IGUALDAD DE DERECHOS CIVILES



Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

CUADRO N° 9

9. ¿Considera que el excesivo número de firmas para acceder al referéndum limita la democracia en cuanto a la igualdad de derechos políticos?

Alternativas	F	%
Si limita	232	68
En parte limita	73	22
No existe limitación	34	10
Total	339	100

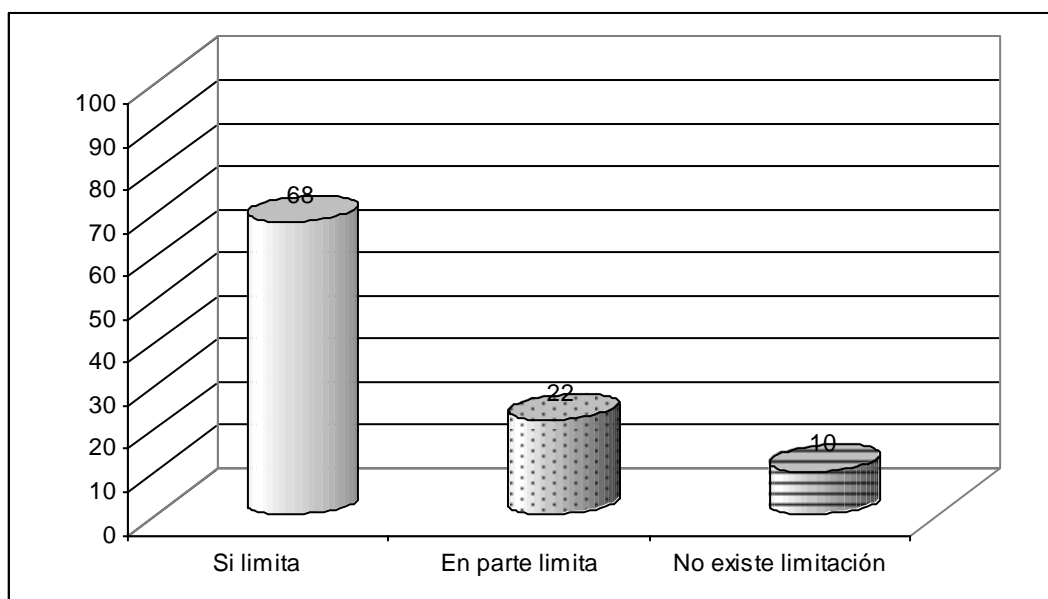
Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

Un 68% de abogados consideran que el excesivo número de firmas para referéndum limita la igualdad de derechos políticos; posteriormente un 22% expresan que en parte limita y finalmente un 10% señalan que no existe ningún tipo de limitación.

Se deduce de este cuadro que la mayoría de abogados expresan que existe un número de firmas para acceder al referéndum lo cual en la práctica se constituye en una limitación de los derechos políticos de los ciudadanos.

GRÁFICO N° 9

NÚMERO DE FIRMAS PARA ACCEDER AL REFERÉNDUM Y
LA IGUALDAD DE DERECHOS POLÍTICOS



Fuente: Encuesta aplicada a los abogados de Arequipa. 2009.

CONCLUSIONES

- PRIMERA:** Las limitaciones jurídicas del referéndum se observan en la Ley N° 26300 básicamente sobre el porcentaje fijado del 10% de las firmas del total del electorado nacional que es demasiado elevado restringiendo la participación ciudadana en la democracia.
- SEGUNDA:** La normatividad legal sobre el referéndum en la práctica no posibilita que el pueblo opine, apruebe o rechace una materia y esta situación limita la participación de la ciudadanía y por ende que se instituya plenamente la democracia en nuestro país.
- TERCERA:** La democracia en nuestro país es incipiente porque la ciudadanía aún no participa activamente en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos en los mecanismos de la democracia participativa.

CUARTA: El 70% de abogados de Arequipa expresan que existe un número bastante excesivo para acceder al referéndum y de esta situación se infiere que existe una seria limitación jurídica a esta institución.

QUINTA: En la actualidad la cultura democrática es el derecho de todo ser humano de ser protagonista activo de la acción cultural y la labor creadora, asegurando su participación en el progreso y desarrollo de la sociedad. La construcción de una cultura democrática, es esencial para consolidar la democracia, siendo un proceso complejo y de largo aliento.

SUGERENCIAS

PRIMERA: La Ley N° 26300 en el artículo 38 establece que el número de solicitantes no debe ser menor al 10% del electorado nacional. Este porcentaje es elevado por lo que planteamos que sea un porcentaje accesible y que sería el 5%, tal como lo establecen otros países, en consecuencia debería modificarse dicho artículo.

SEGUNDA: La Constitución Política en el artículo 206 establece que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el congreso ratificada por el referéndum, pero puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable superior a dos tercios del número legal de congresistas. Al respecto consideramos que se trata de una reforma total de la Carta Magna o de modificaciones

de una parte de la misma que cambien el sentido a la norma, por ello consideramos que el referéndum debe ser obligatorio, en consecuencia planteamos que se agregue en el artículo 206 que en estos casos es fundamental la ratificación de la reforma a través del referéndum.

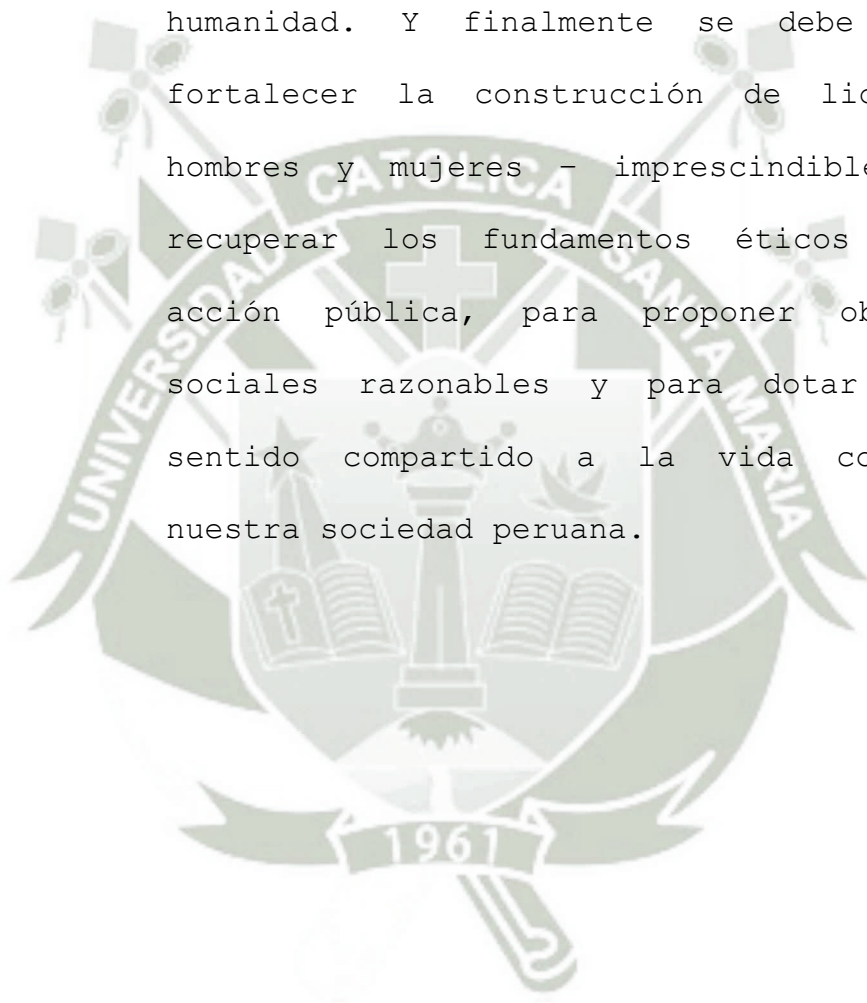
TERCERA:

La Ley N° 26300 en el artículo 39 establece en qué casos procede el referéndum, al respecto consideramos que debería agregarse un inciso que posibilite la convocatoria al referéndum para asuntos de interés nacional como aquellos vinculados a privatizaciones civiles, aspectos civiles y otros.

CUARTA:

Es importante promover la cultura democrática participativa entre los ciudadanos la reflexión sobre los diversos problemas relevantes para la gobernabilidad democrática y la elaboración de soluciones para construir sociedades justas, igualitarias, libres y solidarias. Además es

necesario que las personas hagan suyos los principios y valores de la cultura democrática participativa de justicia, libertad e igualdad así como se debe fomentar una cultura de paz, así como la solidaridad moral e intelectual de la humanidad. Y finalmente se debe buscar fortalecer la construcción de liderazgos hombres y mujeres - imprescindibles para recuperar los fundamentos éticos de la acción pública, para proponer objetivos sociales razonables y para dotar de un sentido compartido a la vida común de nuestra sociedad peruana.



BIBLIOGRAFÍA

1. ARTEAGA NAVA, Elisur, *El Derecho Constitucional*, Colección jurista latinoamericanos, Oxford University Press Harla, México, 1998.
2. BERNALES BALLESTEROS, Enrique, *La Constitución de 1993, análisis comparado*, 5° Edición, Editorial RAO, Lima, 1999.
3. BIDART CAMPOS, Germán, *Lecciones elementales de política*, Editorial Grijley, Lima, 2002.
4. BIELSA, Rafael, *Derecho constitucional*, Editorial Roque Depalma, Buenos Aires, 1994.
5. BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos y Cesar LANDA ARROYO y Marcial RUBIO CORREA. *Derecho Constitucional General*, 2da. Ed, T. II, Fondo Editorial de la PUCE, Lima, 1995.
6. BOBBIO, Norberto, *Diccionario Político*, Editorial Cultura, México, 1998.
7. BOREA ODRÍA, Alberto, *Los elementos del Estado moderno*, Tomo I, CELES, Lima, 1994.

8. BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1994.
9. BUSTAMANTE-BELAÚNDE, Luis, *Explorando el parlamento en el Perú*, Nueva Sociedad N° 77, Lima, 2001.
10. CARPIZO, Jorge, *La constitución Mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.
11. CASTILLO CÓRDOVA, Luis, *Elementos de una teoría general de los Derechos Constitucionales*, ARA Editores, Piura, 2003.
12. CONCHA CANTÚ, Hugo, *Sistema representativo y democracia semidirecta*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de México, México, 2002.
13. CUNILL, Nuria, *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991.
14. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo VII, México, 1994.

15. DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe de Jesús, *La cláusula de gobernabilidad en un sistema de partidos competitivo*, Editorial Jurídica, Madrid, 1999.
16. DROMI, Roberto, *Ciudad y Municipio*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.
17. DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1992.
18. ENRIQUEZ FRANCO, Humberto, *Derecho Constitucional*, Editorial FECAL, Lima, 2003, Pág. 290.
19. FERRERO REBAGLIATI, Raúl, *Ciencia Política; teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Editorial Grijley, Lima, 1998.
20. GARCÍA PELAYO, Manuel, *Obras completas*, Tomo I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
21. GARCÍA TOMA, Víctor, *Derechos fundamentales*, Jurista Editores, Lima, 2008.
22. GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, Universidad Iberoamericana, México, 1999.
23. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 2001.

24. IGUÍÑIZ, Javier. *Deuda externa, pobreza y desarrollo*, Editorial San Marcos, Lima, 2002.
25. IGUÍÑIZ, Javier. *Neoliberalismo y política en el Perú*, Editorial San Marcos, Lima, 2003.
26. KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editora Nacional, México, 1999.
27. La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300).
28. LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Editorial Trillas, Madrid, 1993.
29. LIPSET, Seymour Martín, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1993.
30. LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976.
31. MEJÍA MEJÍA, Elías. *Metodología de la investigación científica*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima. 2005.
32. MIRO QUESADA RADA, Francisco, *Democracia Directa y Constitucional*. Editorial Artes y Ciencias, Lima, 1990.

33. MIRO QUESADA RADA, Francisco, *Democracia Directa: un análisis comparado*, Revista Ius Et Praxis, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, N° 25, Lima, 1995.
34. MOULIAN, Tomás, *Reflexiones sobre la democracia*, Artículo publicado en La República, Chile, 2005.
35. PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 7° Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Barcelona, 2000.
36. QUISPE CORREA, Alfredo, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Gráfica Lloverá, Lima, 2004.
37. RUBIO CORREA, Marcial, *Derecho; cuestiones y perspectivas*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2001.
38. RUBIO CORREA, Marcial, *Estudio de la Constitución*, Tomo II, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2001.
39. RUBIO CORREA, Marcial, *Para conocer la Constitución de 1993*, DESCO, Lima, 1994.
40. SÁNCHEZ RUIZ, Enrique, *Comunicación y Democracia*, Instituto Federal Electoral, Tomo 24, México D.F., 2004.
41. SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Editorial Mexicana, México, 1999.

42. USECHE, Luis Enrique, *La participación ciudadana en el Derecho Constitucional latinoamericano*, Volumen I, Editorial COPRE y CIEDLA, Caracas, 1996.
43. VALDIVIA, Ramiro, *Derecho Político*, Editorial Líder, Arequipa, 1995.
44. VÉSCOVI, Enrique, *Introducción al Derecho*, Editorial IB de F., Montevideo, 2002.
45. VILLARAN Y GODOY, Manuel Vicente, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1998.

INFORMATOGRAFÍA

- ✓ WWW.MONOGRAFIAS.COM 07 de mayo del 2010. (ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA DEMOCRACIA)
- ✓ http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/cuadernos_de_divulgacion_de_la_c.htm 14 de mayo del 2010. (ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA DEMOCRACIA).



ANEXOS

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

I. PREÁMBULO

En la realidad peruana la Constitución Política establece la participación de la ciudadanía permitiendo a las personas actuar en el ámbito del poder. Se participa en la conformación de la voluntad general, es decir de la decisión mayoritaria de los ciudadanos. El ejercicio del poder busca defender los intereses legítimos, tanto por sí mismo como frente a quienes ocupan el gobierno. Además debemos tener en cuenta que la participación posibilita intervenir en la formulación de las políticas estatales, así como en la distribución de los bienes de la sociedad y finalmente se influye en la conducta del gobierno en sus distintos niveles.

En este contexto es necesario el Referéndum como un mecanismo de participación y consulta del pueblo para que se pronuncie por sí o por no ante una pregunta que le es formulada. La pregunta puede ser propuesta por uno de los órganos del Estado, o por el propio pueblo mediante rogatorio de firmas, sin embargo nuestra

legislación nacional establece un número excesivo de firmas para acceder al Referéndum lo cual en la práctica limita la democracia política en nuestro país.

Se debe tener en cuenta que el referéndum viene a ser una manifestación de autogobierno del pueblo que, sumándose a la acción de los representantes, tienen la posibilidad de aprobar o rechazar lo que es materia de la consulta, siendo un instrumento de la democracia para los ciudadanos.

Por todo ello consideramos de vital importancia este trabajo porque nos permitirá aproximarnos a una realidad jurídica que se encuentra en la Constitución Política y en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano y que posibilita acceder a la democracia en nuestro país.

II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. ENUNCIADO DEL PROBLEMA

LIMITACIONES JURÍDICAS DEL REFERÉNDUM Y DEMOCRACIA EN
EL PERÚ, 2009

1.2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

A. **CAMPO:** Ciencias Jurídicas

B. **ÁREA:** Derecho Constitucional

C. **LÍNEA:** Participación Ciudadana

D. ANÁLISIS U OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

VARIABLE INDEPENDIENTE

Limitaciones jurídicas.

INDICADORES

- Número de firmas para acceder al referéndum.
- Materias excluidas
- Participación por vía consultiva o deliberativa

VARIABLE DEPENDIENTE

Democracia

INDICADORES

- Soberanía del pueblo
- Igualdad de derechos civiles
- Igualdad de derechos políticos

E. TIPO

De campo-documental.

F. NIVEL DE INVESTIGACIÓN

Descriptivo-relacional

G. INTERROGANTES DE LA INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son las limitaciones jurídicas del referéndum en el Perú?

¿Cuáles son las características de la democracia en nuestro país?

¿Cómo influyen las limitaciones jurídicas del referéndum en la democracia de nuestro país?

1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Esta investigación cuenta con relevancia académica porque nos posibilitará conocer aspectos relevantes del referéndum y la participación democrática de los ciudadanos.

Este trabajo cuenta con relevancia jurídica porque nos permitirá apreciar si en la práctica es posible el cumplimiento del referéndum en la democracia peruana.

Esta investigación es factible de realizarla porque se cuenta con recursos humanos así como materiales en base a libros, revistas e información a través de internet. Además los recursos económicos que genere este trabajo serán financiados por el presente investigador.

La presente investigación es importante porque es innovativa ya que no ha sido tratada anteriormente con la debida profundidad y es necesario aproximarnos a la realidad jurídica del referéndum y de la democracia en nuestro país.

Esta investigación es fundamental porque cuenta con contemporaneidad debido a que nos posibilitará analizar un tema de actual vigencia y que servirá de base a otros investigadores para una mayor profundización sobre el referéndum y la participación democrática de la ciudadanía.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. REFERÉNDUM

El Doctor Ramiro de Valdivia afirma que:

“El referéndum constituye la forma más divulgada de la actuación directa del cuerpo electoral a través del

sufragio. Es un procedimiento por el que se llama al cuerpo de ciudadanos a decidir sobre un acto público, generalmente de naturaleza normativa. Se manifiesta de ordinario como una decisión del cuerpo electoral en el proceso legislativo de la que depende la eficacia o validez de la ley a que se refiere”⁹¹.

La Constitución Política en su artículo 32 establece que el Referéndum puede ser utilizado para reformar total o parcial de la Constitución, para la aprobación de normas con rango de ley, aprobación de ordenanzas municipales y asuntos de descentralización. También hay prohibiciones.

2.2. DEMOCRACIA

“El gobierno democrático implica la soberanía del pueblo, el gobierno de las mayorías, el respeto y la tolerancia por las minorías, la igualdad de derechos civiles y políticos; implica el pleno cumplimiento y respeto de los derechos humanos”⁹².

Al respecto Marcial Rubio señala que:

“La democracia es una forma de gobierno en la cual el pueblo tiene que decir, puede decirlo y al hacerlo

⁹¹ DE VALDIVIA, Ramiro. Derecho Político. Pág. 168.

⁹² PAREJA, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Pág. 356.

debe influir en el quehacer del gobernante. La democracia no es una forma anárquica de gobierno en la que la mitad más uno puede decidir todo lo que quiera. Eso no es democracia, eso es una de las muchas formas de anarquía; a veces la gente tiene a confundir democracia con anarquía o con gobierno de muchedumbre. La Democracia es una situación en la cual el pueblo puede hacerse oír, tiene formas de hacerse oír y ello influye en la decisión de los gobernantes; desde luego, ningún gobernante hace caso al pueblo por bondad, pero la democracia no supone que el gobernante sea bueno ni malo. Sí supone que el gobernante tiene que estar sometido a la vigilancia del pueblo y, en última instancia, que puede ser sustituido por ese pueblo”⁹³.

2.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Luis Enrique Useche afirma:

“La participación ciudadana es la actitud que tienen los miembros de una comunidad política para actuar ante el Poder Público en el proceso de conformación de la voluntad general, y trae como consecuencia la posibilidad de que los ciudadanos defiendan sus

⁹³ RUBIO, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Pág. 69.

intereses legítimos, personales y directos, ante quienes ocupan las posiciones de gobierno, participen en la formulación de las políticas estatales y en la distribución efectiva de los bienes de la sociedad; y la posibilidad genérica de desarrollar acciones que influyan de una u otra manera en la conducta que asuman los gobernantes. Estas acciones pueden consistir en defensas y solicitudes formuladas ante la administración”⁹⁴.

2.4. PROPUESTA PARA REFORMAR EL REFERÉNDUM

La teoría constitucional contemporánea es prácticamente unánime al estimar que el referéndum no convierte al pueblo en el legislador cotidiano, sino únicamente frente a decisiones trascendentales para la vida colectiva, respecto de las cuales exista un bloqueo político o una crispación pública de tal magnitud que amenace la paz social. En estas circunstancias es natural la apelación al pueblo para que, en su condición de soberano, arbitre políticamente el disenso y dote de legitimidad incuestionable a la decisión final.

⁹⁴ USECHE, Luis Enrique. La participación ciudadana en el Derecho Constitucional Latinoamericano. COMBELLAS, Ricardo (Coordinador). El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Caracas. Vol. I. Pág. 218.

En la actualidad apreciamos que en el Perú existen limitaciones jurídicas para que el pueblo pueda acceder al referéndum.

No se justifica que se le ponga una serie de trabas a la ciudadanía básicamente a través de un número excesivo de firmas para acceder al referéndum. Si el pueblo es la fuente material de la Constitución, no es posible que se le limite, para decidir sobre un acto público de naturaleza normativa se haga sin el concurso del pueblo.

Consideramos que la reforma total o parcial o la aprobación de normas con rango de ley, aprobación de ordenanzas municipales y asuntos de descentralización esté en manos del Poder Legislativo quienes deciden si procede o no el referéndum. De esta manera los ciudadanos estén a merced de lo que quieran los parlamentarios, donde es esencial la participación de los ciudadanos.

Consideramos importante que se disminuya el número de firmas para poder acceder a referéndum haciendo inaccesible e impracticable que el pueblo pueda participar en las decisiones del gobierno. Si las

cosas no cambian, la democracia sigue siendo sólo y nada más que una democracia representativa.

Consideramos que no se puede sujetar el referéndum al placer del gobierno ya que esto es introducir un control de parte interesada en un tema que debe quedar libre a la iniciativa de los ciudadanos, con independencia de sus adscripciones políticas e ideológicas.

3. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Se efectuó la búsqueda encontrándose investigaciones referidas a esta temática, como la del Magister Jorge Cáceres Arce para la maestría en Educación Superior en el año 1994, con la tesis titulada: "Opiniones de los ciudadanos alumnos del Programa Profesional de Derecho de la UCSM sobre la validez del Referéndum para la eficacia y consolidación del Sistema Democrático Peruano". Todo esto en Arequipa, territorio en donde no se puede negar sus habitantes están a la vanguardia en derecho ciudadanos.

Entre sus conclusiones señala que:

El planteamiento de su problema el grado de conocimiento así como el nivel de eficacia del Referéndum según opiniones tomadas de alumnos

universitarios de derecho. Esto lo hace mediante un estudio de sondeo o como él lo llama de campo y nuestra investigación se refiere a la situación actual del Referéndum, su análisis evolutivo como norma constitucional en diez años; también hay diferencia en el aspecto temporal ya que su investigación se desarrolla en el año de 1994 y nuestra investigación se inicia en 1994 hacia adelante

4. OBJETIVOS

- a. Determinar cuales son las limitaciones jurídicas que tiene el referéndum en el Perú.
- b. Identificar las características de la democracia en nuestro país.
- c. Determinar la influencia de las limitaciones jurídicas del referéndum en la democracia de nuestro país.

5. HIPÓTESIS

Dado que la Constitución Política del Estado Peruano establece la importancia del Referéndum como mecanismo de participación democrática en nuestro país.

Es probable que las limitaciones jurídicas para acceder al referéndum que exige la legislación

nacional no posibiliten que se instituya plenamente el sistema democrático en nuestro país.

III. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

Este trabajo de investigación se realizara por medio del cuestionario, siendo el instrumento la encuesta.

VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICA	INSTRUMENTO
V.I. Limitaciones jurídicas del referéndum	<ul style="list-style-type: none"> Número de firmas para acceder al referéndum. Materias excluidas Participación por vía consultiva o deliberativa 	Entrevista	Encuesta
V.D. Democracia	<ul style="list-style-type: none"> Soberanía del pueblo Igualdad de derechos civiles Igualdad de derechos políticos 	Entrevista	Encuesta

2. CAMPO DE VERIFICACIÓN

2.1. UBICACIÓN ESPACIAL

La presente investigación se realizará en el Cercado de Arequipa.

2.2. UBICACIÓN TEMPORAL

La presente investigación se realiza de abril a julio del 2009.

2.3. UNIDADES DE ESTUDIO

En el presente trabajo las unidades de estudio están conformadas por libros acerca de la doctrina del Derecho Constitucional y de manera concreta sobre el referéndum y la democracia. Para ello nos basamos en:

1. BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos y RUBIO CORREA, Marcial. Derecho Constitucional General. Fondo Editorial PUCP. Lima. 1996.
2. DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Editorial Cultura. México, 1997.
3. HERRERA PAULSEN, Dario. Derecho Constitucional. Editorial Sudamerica. México. 1995.

4. MIRO QUESADA RADA, Francisco. Democracia Directa y Derecho Constitucional. Editorial Artes y Ciencias. Lima. 1990.

En el aspecto legal nos basamos en:

- Constitución Política del Perú.
- La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300).

En este trabajo hemos considerado a los abogados porque son las personas con mayores conocimientos sobre referéndum y democracia. Para la investigación de campo no hemos tomado a todos los abogados de nuestro país porque esto demandaría tiempo y mayores recursos económicos.

Las unidades de estudio estarán conformadas por 2242 abogados que se encuentra habilitados en Arequipa y en vista que el universo es numeroso se tomará una muestra intencionada al azar.

$$\text{MUESTRA: } \frac{2242 \times 400}{2242 + 399} = \frac{896800}{2641} = 339$$

De esta muestra se tendrá en cuenta a 339 abogados a los cuales se les aplicará la muestra intencional al azar.

3. ESTRATEGIA DE RECOLECCION DE DATOS

Esta investigación se efectuará a través de la recolección de datos de libros propios, de la biblioteca de la Universidad Católica de Santa María y del Colegio de Abogados de Arequipa así como de la información que se consiga a través de Internet.

Luego se procederá a entrevistar a los abogados especialistas en Derecho Constitucional con la finalidad de encuestarlos y apreciar su visión sobre el rol del Referéndum en la Democracia peruana.

Los datos obtenidos serán tabulados y presentados en cuadros estadísticos.

4. CRONOGRAMA

Tiempo Actividades	2009												
	Abril				Mayo				Junio				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1. Revisión bibliográfica	X												
2. Elaboración de fichas de estudio		X											
3. Formulación del planteamiento teórico			X	X									
4. Formulación del planteamiento operacional					X	X	X						
5. Recolección de datos							X	X	X				
6. Estructuración de resultados									X	X			
7. Redacción informe final											X	X	

CUADRO DE SISTEMATIZACIÓN

VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICA	INSTRUMENTO
V.I. Limitaciones jurídicas del referéndum	<ul style="list-style-type: none"> • Número de firmas para acceder al referéndum. • Materias excluidas • Participación por vía consultiva o deliberativa 	Entrevista	Encuesta
V.D. Democracia	<ul style="list-style-type: none"> • Soberanía del pueblo • Igualdad de derechos civiles • Igualdad de derechos políticos 	Entrevista	Encuesta

BIBLIOGRAFÍA

1. AN-FRANCOIS, Proud. Consulta popular y democracia Directa. IFE. México. 1997.
2. BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Editorial RAO. Quinta Edición. Lima. 1993.
3. BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos y RUBIO CORREA, Marcial. Derecho Constitucional General. Fondo Editorial PUCP. Lima. 1996.
4. CÁCERES ARCE, Jorge Luis. Reflexiones Constitucionales Contemporáneas. UCSM. Perú. 1997.
5. CHANAME ORBE, Raúl. Diccionario Jurídico Moderno; Editorial San Marcos. Perú. 1995.
6. DE VALDIVIA CANO, Ramiro. Crónicas sobre Derecho Electoral. IFES. Lima. 1997.
7. DE VALDIVIA CANO, Ramiro. Las elecciones en el Perú. J.C. Servicios Gráficos. Lima. 1999.
8. DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Editorial Cultura. México, 1997.

9. FAJARDO H., Ángel. Compendio de Derecho Constitucional General y Particular. 10 edición. Editorial NUS. Venezuela. 1997.
10. HERRERA PAULSEN, Dario. Derecho Constitucional. Editorial Sudamerica. México. 1995.
11. MIRO QUESADA RADA, Francisco. Democracia Directa y Derecho Constitucional. Editorial Artes y Ciencias. Lima. 1990.
12. PASARA, Luis. Derecho y Sociedad. Editorial. El Virrey. Lima. 1998.
13. PLANAS, Pedro. Regímenes Políticos Contemporáneos. Fondo Editorial de Cultura. Lima. 1997.
14. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Artes Gráficas. Vigésima Segunda Edición. España. 2001
15. RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. 1ª edición Pontificia Universidad Católica Fondo Editorial. Lima. 1999. Tomos I, II, III y IV.
16. SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia. Editorial Mexicana. México. 1989.

NORMAS LEGALES:

2. Constitución Política del Perú.
3. Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control ciudadano. Publicada el 03 de mayo de 1994.

INFORMATOGRAFÍA:

1. www.aceproject.org
2. www.cedib.org
3. www.efe.es
4. www.guiadelmundo.org
5. www.josecontreras.net



ENCUESTA PARA ABOGADOS

Instrucciones: Nos encontramos efectuando un trabajo de investigación sobre el referéndum y la democracia, motivados por el interés de apreciar los aspectos más relevantes de esta temática y siendo motivados por el propósito de conocer todo lo concerniente al referéndum y la democracia. Nuestro objetivo es determinar la influencia de las limitaciones jurídicas del referéndum en la democracia de nuestro país. Le rogamos contestar las siguientes preguntas con sinceridad. Marque una (X). Muchas gracias.

1. **¿Cómo considera el número de firmas para acceder al referéndum?**
 - a) Bastante excesivo..... ()
 - b) Poco excesivo..... ()
 - c) Nada excesivo..... ()

2. **¿Cómo considera las materias excluidas por las cuales no se puede acceder al referéndum?**
 - a) Demasiadas materias excluidas..... ()
 - b) Pocas materias excluidas..... ()
 - c) Solo están las 1961 materias excluidas convenientes..... ()

3. **¿Considera que la vía consultiva en el referéndum limita la participación de la ciudadanía?**
 - a) Si limita..... ()
 - b) En parte limita..... ()
 - c) No existe limitación..... ()

4. **¿Considera que la vía deliberativa en el referéndum limita la participación de la ciudadanía?**
- a) Si limita..... ()
 - b) En parte limita..... ()
 - c) No existe limitación..... ()
5. **¿Con cual de las siguientes frases esta usted más de acuerdo?**
- a) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno ()
 - b) A la gente le da igual un gobierno democrático que uno no democrático ()
 - c) En algunos casos un gobierno autoritario es preferible ()
6. **¿Cuáles considera las características de la democracia?**
- a) Líderes honestos y eficaces ()
 - b) Una mayor participación de la población ... ()
 - c) El respeto a las leyes y a la Constitución ()
 - d) El respeto a los derechos humanos ()
 - e) Que los gobernantes rinden cuentas de sus actos ()
7. **¿Considera que el excesivo numero de firmas para acceder al referéndum limita la democracia en cuanto a la soberanía del pueblo?**
- a) Si limita..... ()
 - b) En parte limita..... ()
 - c) No existe limitación..... ()

8. **¿Considera que el excesivo numero de firmas para acceder al referéndum limita la democracia en cuanto a la igualdad de derechos civiles?**

a) Si limita..... ()

b) En parte limita..... ()

c) No existe limitación..... ()

9. **¿Considera que el excesivo numero de firmas para acceder al referéndum limita la democracia en cuanto a la igualdad de derechos políticos?**

a) Si limita..... ()

b) En parte limita..... ()

c) No existe limitación..... ()

