



diego uribe vargas  
**EL REFERENDUM**



**D I E G O   U R I B E   V A R G A S**

Profesor de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Miembro del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales y del Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional.

# El Referéndum

**Ensayo sobre la Democracia Semidirecta**

**Ediciones Tercer Mundo**

Primera Edición 1967  
Ediciones Tercer Mundo  
Apartado Aéreo 4817 - Bogotá  
Derechos reservados por el autor  
Impreso en Bogotá, Colombia.

OBRAS DEL AUTOR:

"PANAMERICANISMO DEMOCRATICO". Bogotá, 1958.

LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE  
L'HOMME. La Haye, 1959.

LA CARTA DE ADDIS ABEBA Y EL DERECHO INTER-  
NACIONAL. Bogotá, 1965.

## INTRODUCCION

Bien lo anota Roger Labrousse cuando afirma que la primera contrariedad que indigna a los apologistas de la democracia es el encontrar que la palabra pertenece también al vocabulario de sus adversarios <sup>1</sup>. Y es más exacta la determinación del fenómeno, si se invoca el juicio de Tucídides: "Los hombres han dejado de entenderse porque el significado de las palabras ya no tiene la misma relación con las cosas" <sup>2</sup>. Igual que la efigie de las monedas, la jerga política las ha ido gastando.

Es fácil para un escritor liberal nutrido de la tradición de Occidente, intentar enumeraciones taxativas de los elementos que determinan la naturaleza y el contorno de una forma de gobierno, pero su juicio necesariamente caerá dentro de los simples enunciados ya que el medio social esencialmente mutable, arroja diariamente hechos que transforman las concepciones políticas. Es por ello que Georges Burdeau al hablar de la democracia de hoy afirma: "Ella es una filosofía, un modo de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno" <sup>3</sup>. Ha penetrado hasta tal punto su espíritu en la conciencia de los pueblos, que las más contradictorias concepciones del Estado pretenden abrigarse bajo su insignia. No es extraño escuchar cómo dentro del mismo campo

- 1 Roger Labrousse. Perfil de la Democracia Moderna, p. 11, Buenos Aires, 1956.
- 2 Tucídides. Historia de la Guerra del Peloponeso, Libro II, 82-4, Madrid, 1952.
- 3 Georges Burdeau. La Democracia, p. 19. Ediciones Ariel, Barcelona, 1960.

*occidental gobiernos francamente disímiles se alinean bajo el rótulo democrático para compartir el beneplácito de sus aliados, o disculpar los asaltos frecuentes a las libertades públicas de las cuales son directos responsables: "La democracia es la consigna que durante los siglos XIX y XX domina casi totalmente sobre los espíritus. Precisamente esta es la razón de que haya perdido, como todos los lemas, su sentido intrínseco. Copiando la moda política, este concepto —el más explotado entre todos los conceptos políticos— resulta aplicado a todos los fines y en todas las ocasiones posibles, y adopta significados contradictorios en ciertos casos, cuando no ocurre que la irreflexión usual del lenguaje político vulgar, lo rebaja a una frase convencional que no responde a ningún sentido determinado" <sup>4</sup>.*

*Toda reflexión acerca de la democracia política conlleva necesariamente precisiones que pueden encuadrarse dentro de un método científico mediante el cual se establecen categorías y niveles. Sin embargo, es tan cierto aquello de "que nuestro tiempo pone en evidencia menos énfasis en la elaboración de formas jurídicas que a los datos humanos, sociales y económicos de un modo democrático de vida colectiva" <sup>5</sup>, que muchas veces aquellos esquemas normativos pierden el impulso vital que marca el curso a sus transformaciones.*

*¿Cuántos sistemas democráticos existen? ¿Qué elementos condicionan su naturaleza y cuáles son subalternos a los lineamientos fundamentales de la estructura? Todas estas preguntas podrán resolverse según la óptica del autor que las analice, y en no pocas oportunidades bajo la presión misma de los hechos*

4 H. Kelsen. *Esencia y Valor de la Democracia*, p. 11. *Colección Labor*, Barcelona, 1934.

5 Georges Burdeau, *op. cit.*, p. 21.

*que motivan una u otra forma de conducta. Pero lo cierto es que en América latina la democracia no puede concebirse como conjunto de instituciones inmutables, que han de permanecer estáticas al paso de los tiempos. Muy poco se ganaría en el camino de la madurez y autenticidad de la conciencia política, si pretendiésemos solo conservar impolutas las cláusulas democráticas del siglo XIX, sin aceptar el soplo renovador de los nuevos hechos, ni las características abismales de una sociedad en proceso de cambio.*

*Con frecuencia se invoca un criterio sociológico fundado en la solidaridad de la vida comunitaria para exigir que los países de la América hispana deben indagar en su ancestro las verdaderas claves de su futura acción. Que muy poco se ganaría reacondicionando las instituciones actuales con experiencias importadas que no interpretan ni responden a su idiosincrasia. Si este diagnóstico es ajustado a muchas de las manifestaciones culturales, también es cierto que la interdependencia cada vez más activa torna inseparables los fenómenos políticos que ocurren en los distintos continentes, sin que puedan aislarse las experiencias de unos y de otros por la sola voluntad de los gobernantes de turno. En pocas áreas, como esta, la interacción de las vertientes ideológicas se torna cada vez más imperativa, y la influencia recíproca hace muy difícil separar fenómenos que nacen bajo el impulso de un mismo subsuelo sociológico, con factores económicos, culturales y sociales, determinantes. De ahí el malestar de la mayoría de las naciones de la América latina al comprobar que sus instituciones políticas no responden al imperativo del desarrollo ni a las exigencias de la justicia social, el cual suele reflejarse en la inestabilidad de los gobiernos y en la angustia larvada de inmensas muchedumbres que buscan un signo diferente que presida sus destinos. Ello está in-*

*dicando que ha de buscarse un contenido nuevo en el ejercicio democrático para que en él se conjuguen no solo los dictados tradicionales, sino los elementos que faciliten la forja de una sociedad abierta.*

*América latina se halla en un punto tan señalado de su historia que no puede resignarse a observar cómo las masas populares pierden la confianza en el poder transformador de la democracia representativa, ni desatender los peligros del proselitismo totalitario. Vemos con gesto impasible, todos los días, la perturbación constitucional, en varios países, y el esfuerzo paralelo para reencauzar las instituciones dentro de un nuevo clima de legitimidad. Sin embargo, el solo propósito de restablecer lo perdido no ha sido suficiente para imprimirle al Estado contenido de eficacia. Lo cual quiere decir que la rehabilitación de los viejos moldes solo ha servido para fenecerlos definitivamente. Con frecuencia, partidos democráticos y agrupaciones intelectuales encaran el eclipse institucional y la suspensión de las garantías ciudadanas, con la apología de los beneficios alcanzados en décadas anteriores por regímenes de libre empresa e instituciones netamente ortodoxas dentro del campo demoliberal. El resultado, con frecuencia, es contrario a los fines perseguidos. Restituir cláusulas constitucionales no es suficiente para acometer con responsabilidad la inmensa tarea de un estado moderno. El radicalismo del pueblo, en la Argentina, por ejemplo, obtuvo contundente victoria en las elecciones de 1963, pero sus solos programas, elaborados bajo los signos económicos y sociales de la década de 1930, no tuvieron éxito al aplicarse, ya que la complejidad de los problemas inmediatos desbordó la bondad de las viejas fórmulas. Con propiedad se ha dicho que uno de los grandes fenómenos traumáticos del hemisferio radica en la disparidad entre la letra de las constituciones y el medio circundante. Si es indudable que toda*

*Carta fundamental es solo una prefiguración, también es cierto que muchas de esas normas han perdido la vigencia popular o se quedaron cortas frente a la magnitud de los problemas nuevos.*

*Si algunos autores se han ocupado en el análisis histórico del tránsito entre las instituciones coloniales y la república, para comprobar las secuelas del injerto, no es menos palpable el fenómeno ocurrido en la segunda mitad de nuestro siglo XX cuando concluido el ciclo de las dictaduras personalistas que azotaron buena parte de los Estados, entre 1945 y 1957, ocurrió, no una instauración democrática, sino la restauración de los antiguos sistemas. La reanudación democrática fue en muchas partes denodado esfuerzo por retrasar el reloj de los hechos forzándolos dentro de estructuras demasiado estrechas, con la consecuente incredulidad de los sectores populares que habían depositado en ellas su esperanza. Buena parte de tal responsabilidad ha correspondido a aquellos partidos que reclamaban un mismo punto de partida, como si los hechos fueran reversibles o admitiesen rectificaciones ulteriores.*

*La mayoría de los textos constitucionales recogen la consagración de las garantías sociales y de los derechos del individuo, pero siguen aferradas al dogma de la rígida separación de poderes, inclinándose pendularmente entre las prerrogativas presidenciales y los fueros del parlamento. Se cree ver en el equilibrio de las ramas del poder público un principio inatacable, aunque la práctica lo contradiga. Se reta a los enemigos de la democracia por ofrecer un estado totalitario, pero no se reflexiona suficientemente acerca de que nuestra respuesta ha de traducirse en fórmulas de justicia y de eficiencia.*

*Jiménez de Parga llega a sostener que a mitad del siglo XX, la democracia es el único principio de legi-*

*timación política* <sup>6</sup>. Sus adversarios se escudan en términos imprecisos. El verdadero problema radica en el contenido del término y acerca de los elementos esenciales que lo condicionan. El marxismo también se cobija bajo sus postulados, aunque las llamadas democracias populares sean esencialmente diversas. La lucha radical, entonces, no en alinear a los demócratas contra supuestas encarnaciones del fascismo, sino en conseguir insuflarle a la noción democrática occidental la dinámica necesaria para que no pierda el respaldo de las masas a causa de gobiernos mediocres o de ejercicios falsificados de la misma. El antagonismo entre los demócratas y los marxistas demanda para el sector occidental no solo la certidumbre en los principios que se defienden, sino la conciencia de que toda fórmula política por avanzada que parezca, requiere adecuarse a los imperativos de un medio social cambiante. En la América latina particularmente, la lucha contra el marxismo se ha distinguido por sus características negativas, sin preocuparse, muchas veces, por demostrar en la práctica la bondad intrínseca del sistema occidental. Se señala al comunismo como el responsable de muchos males, pero no se adoptan las medidas que los remedian. El proselitismo democrático se resigna a levantar el estandarte del mal menor, en actitud tímida, frente al paso desafiante de los adversarios. Hay más inclinación a lanzar anatemas contra la democracia totalitaria que en aplicar el esfuerzo colectivo a forjar una sociedad igualitaria donde se erradiquen las causas del propio descontento.

*Las elecciones, en numerosos países del hemisferio, suelen convertirse en una especie de plebiscito insti-*

6 Manuel Jiménez de Parga. Prólogo. La Democracia, Georges Burdeau, p. 6.

*tucional que pone a prueba la supervivencia del mismo sistema. Este fenómeno, no solo ha contribuído a gastar la fórmula democrática, sino que está indicando de manera incontrovertible, cómo los sectores del descontento crecen cotidianamente, cualquiera que sean las banderas bajo las cuales se cobijen. Así se pone de relieve, una vez más, la urgencia de practicar un escrutinio sobre la verdadera posición de los partidos democráticos. Como síntoma, el que la opinión continental se electrice por el resultado de simples elecciones de distrito municipal, parece indicar que los adversarios ganasen terreno y que todo el esfuerzo se concentre a retardar su triunfo.*

*La impotencia de los parlamentos para acometer reformas sustanciales, ha sido motivo para que aflore el escepticismo respecto del poder decisorio del sufragio, fenómeno patentizado en la deserción electoral. Toda fe democrática ha de dirigirse en el futuro hacia mástica renovada en el poder constructivo de la libertad, dentro de una sociedad igualitaria. Pero para conseguirla, habrá que encarar el hecho contundente de que muchos de los principios operativos de la democracia en nuestros países han perdido vigencia, y que es necesario introducirle al sistema, aquellos ingredientes indispensables para que se produzca ordenadamente el gran proceso de cambio. Alfredo Pareja Diezcanseco dice: "Ni en el Perú ni en ningún país latinoamericano se quiere vivir más de prestigios fumigados por la historia. La actualidad universal nos envuelve dramáticamente y dramáticamente nos exige una definición inmediata: o el pasado de servidumbre o la transformación de las formas originales de nuestra sociedad en una convivencia digna, donde la distribución de los bienes materiales no se oponga a la libertad. La ósmosis cultural de nuestra época im-*

*pedirá, hoy o mañana, la permanencia de regímenes a descompás histórico” 7.*

*Es explicable que dicho proceso de rectificación no pueda circunscribirse a unas cuantas fórmulas de inspiración carismática. Más bien sería la articulación de un vigoroso esfuerzo colectivo que no solo suponga el concurso de un grupo humano que lo realice, sino el aporte de ideas particulares que progresivamente definan el contorno. Si nos concretamos al propio fenómeno de la democracia representativa, cabría sugerir algunas modificaciones que corrijan sus vicios y le abran el paso a la mayor participación popular en las decisiones colectivas, a través del referéndum. Es probable que de esa aproximación de las masas a sus propios destinos, surja la fe renovada, que complementando el mecanismo representativo, señale los cauces de una democracia más auténtica. Al servicio de este propósito se consagran las páginas siguientes.*

7 Alfredo Pareja Diezcanseco. *Tres Afirmaciones de Conciencia Latinoamericana. Expresión del Pensamiento Contemporáneo*, p. 176, Buenos Aires, 1965.

## CAPITULO I

# La Democracia en el Mundo Antiguo

SUMARIO: Atenas. El discurso de Pericles. La Asamblea. La Bulé. La noción de Ciudad-Estado. El Concepto de libertad. La decadencia. La República Romana. Polibio. El tránsito de la *Comitia Curiata* a la *Comitia Centuriata*. La *Concilia Plebis*. El papel del pueblo en los comicios tribados. Evaluación de la experiencia romana.

La democracia surge como justificación racional de la obediencia en la Atenas del siglo V a. de C. Fue en aquel período cuando se rompe el círculo mágico de la tradición oriental, para aplicar el intelecto a fórmulas que resolvieran la más dura e inevitable de las divisiones humanas; la línea que separa a los gobernantes de los gobernados. Con el advenimiento de la democracia se quiebran los mitos sobrenaturales sobre los cuales se ejerció la autoridad durante milenios, relegando la política, más como parte de la religión o de la hechicería, que como ordenado y discursivo análisis de posibilidades. El propio ejercicio democrático se vio sorprendido por severas críticas de quienes luego formularían esquemas ideales de gobierno, dando origen así a la agitada lucha de las ideas acerca del poder y de sus orígenes. Solo los fragmentos del discurso fúnebre que se le atribuye a Pericles y que recoge Tucídides, ofrecen visión apro-

ximada de la primera experiencia democrática que la historia universal registra. Pericles nos va a descubrir en él el contorno de una realidad democrática, no tanto analizada en razón de elementos estructurales, sino ensalzando las ventajas de un sistema que había forjado la grandeza de la ciudad, y que él invoca precisamente en honor de los soldados caídos en el primer año de la gran guerra con Esparta. “Y el imperio, en su mayor parte, lo hemos engrandecido nosotros mismos, los que vivimos todavía, y sobre todo los de edad madura: y hemos hecho a la ciudad muy poderosa en la guerra y en la paz en todos los aspectos. Mas de entre estas cosas dejaré a un lado las empresas guerreras con que adquirimos cada una de nuestras posiciones, e igualmente el que hayamos rechazado valerosamente a enemigos bárbaros y griegos, pues no quiero extenderme sobre ello ante gentes que ya lo conocen; y mostraré, en cambio, lo primero, la política mediante la cual llegamos a adquirirlas, y el sistema de gobierno y la manera de ser por los cuales crecieron, y pasaré después al elogio de nuestros muertos, pues creo que en la ocasión presente no es inadecuado que estas cosas sean expuestas, y es conveniente que todo este concurso de ciudadanos extranjeros las escuchen”.

“Tenemos un régimen de gobierno que no envidia las leyes de otras ciudades, sino que más somos ejemplo para otros que imitadores de los demás. Su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor; de acuerdo con nuestras leyes, cada cual está en situación de igualdad de derechos en las disensiones privadas, mientras que según el renombre que cada uno, a juicio de la estimación pública, tiene en algún respeto, es honrado en la cosa pública, y no tanto por la clase social a que pertenece como por su mérito, ni tampoco, en caso de pobreza si uno puede hacer cualquier beneficio a

la ciudad, se le impide por la oscuridad de su fama. Y nos regimos liberalmente no solo en lo relativo a los negocios públicos, sino también en lo que se refiere a las sospechas recíprocas sobre la vida diaria, no tomando mal al prójimo que obre según su gusto, ni poniendo rostros llenos de reproche, que no son un castigo, pero sí penosos de ver. Y al tiempo que no nos estorbamos en las relaciones privadas, no infringimos la ley en los asuntos públicos, más que nada por un temor respetuoso, ya que obedecemos a los que en cada ocasión desempeñan las magistraturas, y a las leyes, y de entre ellas, sobre todo a las que están legisladas en beneficio de los que sufren la injusticia, y a las que por su calidad de leyes no escritas, traen una vergüenza manifiesta al que las incumple. Además nos hemos procurado muchos recreos del espíritu, pues tenemos juegos de sacrificios anuales y hermosas casas particulares, cosas cuyo disfrute diario aleja las preocupaciones; y a causa del gran número de habitantes de la ciudad entran en ella las riquezas de toda la tierra, y así sucede que la utilidad que obtenemos de los bienes que se producen en nuestro país no es menos real que la que obtenemos de los demás pueblos”<sup>1</sup>.

La experiencia democrática de Atenas exaltada por Pericles tuvo características que la historia nos permite precisar. Es cierto que allí las decisiones del Estado incumbían solo a los ciudadanos, únicos titulares de derechos políticos, y que eran éstos quienes reunidos en Ecclesia decidían lo relativo al gobierno de la ciudad. Por sorteo se proveían las principales magistraturas, y en turnos, frecuentemente diarios, todos los ciudadanos tenían acceso a las dignidades públicas. El que los esclavos y los extranjeros no

1 Tucídides. *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Tomo I, Libro Segundo, pp. 254 y ss., Madrid, 1952.

participaran, se explica por la rígida estratificación de la sociedad antigua. La elección de los jefes militares y de otras limitadas dignidades, no le resta el carácter de gobierno ejercido de manera directa por los mismos ciudadanos. La composición del Senado —la bulé— y la provisión de las magistraturas así lo demuestra. Este contaba con quinientos miembros, sorteados a razón de cincuenta por tribu. Preparaba los decretos y actos legislativos, ejercía funciones ejecutivas y supervisaba a los funcionarios. “La bulé recibía todas las demandas contra los magistrados, contra los criminales que atentaran contra el orden público, lo referente a los delitos financieros y también la demanda *d'eisangélie*”<sup>2</sup>.

El mismo ideal de vida democrática implicaba la subordinación del ciudadano a la ciudad, hasta el punto de que en los momentos de la decadencia los filósofos estoicos acudieran desesperadamente a separar los fueros del individuo de los de la polis, abriéndole el camino a la concepción universal de los derechos naturales, y liberando a los propios atenienses de la ciudad cautiva.

La noción de Estado-ciudad básica dentro del mundo antiguo, permitirá comprender el presupuesto geográfico que hizo posible la experiencia ateniense. La ciudad, más que territorio, era el grupo de individuos organizados en torno a la localidad. El poder sin límites que ejercían los ciudadanos de manera directa correspondía al conjunto de éstos, sin que se llegara a establecer cabal distinción entre los asuntos de carácter público y los de simple interés privado. Solo a través de la ciudad el individuo podía cumplir sus fines. Tanto en lo relativo al mando, como a la obediencia, la ciudad correspondía a un todo

2 J. Ellul. *Histoire des Institutions*, Tome I, p. 122, París, 1958.

indivisible. El ostracismo, como castigo, indica hasta qué punto la persona fuera de ella se convertía en ente sin prerrogativas, expuesto a la arbitrariedad de los extraños.

El poder ejercido por el propio cuerpo electoral, podía explicarse por lo limitado de la extensión y el número restringido de ciudadanos en promedio al volumen general de los habitantes. Un cálculo basado solo en hipótesis le permite decir a Robert Cohen: "Admitamos que Atenas, hacia mediados del siglo V, tenga de cuatrocientos a cuatrocientos ochenta mil habitantes, la mayor parte de esa población se compone de esclavos y metecos. Ciento veinte mil personas apenas pueden entrar en las filas de la clase de ciudadanos, y entre ellos, treinta mil cuando más disfrutan de todos sus derechos civiles y políticos, puesto que hay que descontar acto seguido los niños y las mujeres" <sup>3</sup>. El ideal de la ciudad-Estado era el de una comunidad limitada donde el volumen de población permitiera no solo la cohesión del núcleo, sino el cultivo de vínculos solidarios que hicieran más armónica la tarea del gobierno.

La libertad de Atenas se caracteriza por ser la ley idéntica para todos (isonomía), la cual no sería suficiente, si no se complementase con la igual participación en el manejo de los asuntos públicos (isegoría). Esta igualdad de posibilidades exige la continua consagración de los ciudadanos en el ejercicio de las funciones públicas tanto en la paz como en la guerra. "Se ha calculado, basándose en las cifras que da Aristóteles en su Constitución de Atenas, que cada año un ciudadano de cada seis podía tener alguna participación en el gobierno civil, aunque esa participación no fuese más allá de actuar como jurado.

3 Robert Cohen. *Atenas, Una Democracia*, p. 92, Barcelona, 1961.

Y aunque no desempeñase ningún cargo, podía tomar parte, regularmente, diez veces al año, en la discusión de problemas políticos en la asamblea general de ciudadanos. La discusión, con arreglo o no a formalidades políticas de los asuntos públicos, era uno de los principales deleites e intereses de su vida”<sup>4</sup>.

La dependencia de otro, o la necesidad de trabajar para vivir, dentro del ideal helénico, significaba el abandono de la función esencial de la ciudadanía, consistente en la activa participación dentro del gobierno. La subdivisión de la asamblea en partidos o grupos llegó a reflejar la gama de los diversos intereses concertados en ella, pero siempre se cuidaron de otorgarle idéntico valor a cada uno de los ciudadanos cualquiera fuese el rango o influencia dentro del medio. La improvisación que se derivaba del continuo sorteo de cargos y magistraturas no estorbó la mentalidad de los atenienses, más celosos de su libertad, que de cualquier otro concepto. Pericles mismo se ocupa en la oración fúnebre de exhibir las virtudes de los soldados muertos en la guerra con Esparta, como reflejo de la constitución de la ciudad, la cual, a la postre, había hecho posible su heroísmo.

Al afirmarse la conducta democrática en la idea de que el resto de las formas de gobierno sometían al individuo a minorías, ya fuese bajo el ropaje monárquico o mediante el predominio de grupos aristocráticos, les obligaba a sacrificar todo a cambio de conservar la igualdad dentro del ejercicio libre de las funciones locales. Eurípides, en las Fenicias, exclama: “La ley de la naturaleza del hombre es la

4 George H. Sabine. *Historia de la Teoría Política*, p. 22, México, 1963.

igualdad”<sup>5</sup>. Esta afirmación, contenida en una pieza literaria, no viene a ser sino la confirmación de ideas, que afianzadas en el ámbito de la conciencia colectiva, hallan en el teatro su canal normal. Las críticas de Platón, e inclusive las de Aristófanes, a los excesos y peligros de la democracia, solo vienen a confirmar el concepto anterior.

La experiencia de los atenienses, a pesar de su inmenso prestigio en el mundo antiguo, no dejó de ser visión arquetípica difícilmente imitable bajo otros supuestos y condiciones. El eclipse de la libertad producido por la conquista de Alejandro y la extensión del imperio macedónico, renació más bien los supuestos orientales de la obediencia, quebrando además la noción de Estado-ciudad, premisa insustituible de la democracia en aquel tiempo.

Cuando Polibio, al exaltar las excelsitudes de la república romana, se detiene en el análisis de las formas degenerativas de la monarquía, la aristocracia y la democracia, lo hace para sostener que la constitución mixta o combinación de las tres, concebida por Roma, evita, dentro de un sistema de pesos y de contrapesos, los riesgos implícitos en la decadencia de cada una. “Las tres formas de gobierno, de las cuales he hablado, se encuentran amalgamadas dentro de la constitución romana, y cada parte tan exactamente calculada y todo tan justicieramente combinado, que nadie dentro de los mismos romanos podía decir si era aristocracia, democracia o monarquía. Esta indecisión era por otra parte muy natural: Al examinar los poderes de los cónsules veíamos que se trataba de un régimen monárquico o real; a juzgar por los del Senado, era por el contrario una aristocracia, en fin, si se consideraban los derechos del pueblo semejaba más bien, que ella era ne-

5 *Idem., Ibidem*, p. 31.

tamente una democracia”<sup>6</sup>. Al respecto, conviene aclarar, que el equilibrio de la constitución romana no era de clases sociales como lo pretendía Aristóteles, sino una simple combinación de poderes políticos, mediante la distribución adecuada de las funciones públicas.

“Se nos preguntará, cuál es justamente la parte que le corresponde al pueblo dentro de la Constitución, ya que el Senado posee todas las prerrogativas que hemos enumerado, dentro de las cuales la principal y la más elevada es la referente a los ingresos y los gastos, y que los cónsules disponen de una autoridad absoluta en lo que concierne a los preparativos de la guerra y a la conducción de las operaciones. Una parte muy importante ha sido dejada al pueblo, y es esta la más importante porque es ella sola, dentro del Estado la que puede discernir honores o infligir castigos, porque, esas sanciones son la condición necesaria a la existencia de los reinos, de las repúblicas, en una palabra de toda la vida humana. Si ignoramos el medio de señalar una distinción entre los hombres o si conociéndolo, hacemos mal uso, es imposible que se conduzca razonablemente ninguna empresa y cómo no sería de tal modo, si testimoniáramos la misma consideración a los buenos y a los malos? El pueblo tiene también su jurisdicción; es ella la que juzga los crímenes susceptibles de una enmienda considerable, sobre todo, cuando el acusado ha ocupado altas magistraturas. No hay en Roma otro que pueda pronunciar una condenación a muerte. En esta materia existe en Roma una costumbre muy loable y digna de memoria; en todo asunto relativo a la pena capital se deja al acusado durante el proceso de juzgamiento, la facultad de dejar a Ro-

6 Polibio, cit. León Homo. *Les Institutions Politiques Romaines*, p. 139, París, 1950.

ma a los ojos de todos, en tanto que ninguna de las tribus votantes haya todavía depositado su sufragio; él se condena a sí mismo a un exilio voluntario y encuentra refugio seguro en Nápoles, Préneste o Tibur o en cualquiera otra ciudad aliada. De otra parte, es el pueblo el que confiere los cargos a aquellos que los merecen, es la más bella recompensa que se puede conferir dentro del Estado, a la probidad. El tiene el poder de adoptar o de rechazar las leyes, lo cual es su prerrogativa esencial, asimismo delibera sobre la guerra y sobre la paz. Por las alianzas, los convenios, los tratados que sanciona, los ratifica o los rechaza, sería dable afirmar con razón que es el pueblo el que tiene la mayor parte del gobierno y que la Constitución romana es democrática”<sup>7</sup>.

Cicerón le consagra a la experiencia romana los más pródigos adjetivos como sistema de equilibrio y forma insuperable de gobierno. Los atributos que él descubre en la proporcional distribución de los poderes, los invoca en época en la cual los hechos políticos, económicos y sociales habían desbordado tan complejo mecanismo y ya se presentía la era imperial.

Dentro de la participación popular en el mecanismo republicano conviene establecer, que al igual que en Atenas, solo los ciudadanos gozaban de las prerrogativas del mando y que la estratificación social a que nos referimos antes, presenta en Roma características similares, aunque un poco atenuadas, en comparación con la Hélade. Lo que sí sufrió modificaciones graduales fue la manera como los ciudadanos se organizaban para participar en los comicios, partiendo siempre de la concepción militar que constituía la base misma del Estado. El tránsito de la *comitia curiata* a la *comitia centuriata*, significa una

<sup>7</sup> *Idem., Ibidem*, p. 140.

ampliación del cuerpo electoral paralelo a las modificaciones de una urbe en proceso de crecimiento. De la asamblea por curias que confería a los magistrados el imperio, en boga durante la monarquía, se traspasan tales poderes al ejército alineado por centurias. Esta organización de los soldados elegía a los magistrados y aprobaba o rechazaba las leyes u otras medidas propuestas por el Senado o por los cónsules. Pero el avance de la conciencia de la plebe fue desbordando paulatinamente la organización de las centurias, resentida esta última de predominio aristocrático. "El carácter conservador de sus decisiones estaba asegurado por el ordenamiento de sus miembros en clases. A la cabeza se encontraban las dieciocho centurias de patricios y hombres de negocios (equites). Venía luego la primera clase, formada por los ciudadanos con propiedades por valor de cien mil ases; esta clase constaba de ochenta centurias, o sea que tenía ocho mil hombres en la asamblea. La segunda clase comprendía los ciudadanos que poseían entre 75.000 y 100.000 ases, la tercera, los de 50.000 y 75.000 ases, y la cuarta los de entre 25.000 y 50.000; y cada una de estas tres clases tenía veinte centurias. La quinta clase incluía a los ciudadanos que poseían entre 11.000 y 25.000 ases y estaba integrada por treinta centurias. Finalmente, los ciudadanos que poseyeran menos de 11.000 ases formaban una centuria" <sup>8</sup>.

Como cada una emitía solo un voto, lo cual permite sostener que en la república romana la mayoría legal no corresponde a la mayoría numérica, se garantizaba ampliamente la supremacía de los sectores moderados. En cambio, durante el siglo III, y como consecuencia de la ley Hortensia, los comicios tri-

8 Will Durant. *César y Cristo*, Tomo I, p. 53, Buenos Aires, 1948.

bados adquirieron la mayor importancia. Las centurias dejan de jugar el papel fundamental que encarnaban dentro del mecanismo anterior, para ceder el paso al avance de la plebe, que mediante la votación por tribus, pretendía romper el círculo oligárquico. Al obtener el pleno valor legal para sus decisiones, a la concilia plebis se desplaza la soberanía legislativa, mientras que los plebiscitos, en otros tiempos con fuerza exclusiva para dicha clase<sup>9</sup>, adquieren el carácter de mandamientos generales y obligatorios. Exceptuando lo relativo a la paz y a la guerra, a los tratados y a la investidura de los censores, los comicios tribados reemplazaron en sus funciones el mecanismo tradicional de las centurias.

León Homo, investigador de la evolución política romana, y quizás uno de los más autorizados exégetas de la República, escribe: "Roma, de manera general conoció las diversas formas de gobierno comunes a toda la antigüedad clásica; ha practicado los regímenes de la realeza, la aristocracia, la oligarquía, pero su desarrollo constitucional presenta dos características originales: una laguna —la democracia—, una adición, la dictadura militar. La democracia ja-

9 "En su origen fue el plebiscito una decisión tomada por la plebe y solo por ella en una Asamblea especial. He aquí los principales caracteres que le distinguen:

1º El presidente de la Asamblea que lo vota es ordinariamente un plebeyo, uno de los funcionarios que tienen un cargo plebeyo; un tribuno o un edil del pueblo.

2º Solo los plebeyos toman parte en la votación.

3º El plebiscito no es una ley popular (*lex populi*); se hace solo para la plebe. La Asamblea solo se reúne en consejo (*concilium*), y no en comicios; su decisión no es más que un acuerdo (*scitum*).

4º La ley necesita dos formalidades; una previa, los auspicios, y otra complementaria, la confirmación del senado. No sucede lo mismo respecto del plebiscito.

5º Por último, este no es obligatorio para toda la ciudad; no obliga más que a los plebeyos". Mommsen. *Historia de Roma*, Tomo I, p. 967, Buenos Aires, 1953.

más existió en Roma, y este hecho capital se explica por razones múltiples. Razón de temperamento primero: conservador y bravamente tradicionalista, el romano desconfiaba de novedades radicales y no profesaba sino un gusto fuertemente limitado por la seducción de los programas o la quimera de las fórmulas. Papel de las circunstancias, en seguida. Que la Constitución romana desde el siglo III hasta la víspera de la segunda guerra púnica, estaba en marcha hacia la democracia, la ley Hortensia de 287 y la reforma de los comicios centuriales de la mitad del siglo, de una parte, la gran influencia política de Flaminio, de la otra, suministran la prueba incontrovertible. Pero la ruina del elemento agrario, el nervio mismo del partido democrático, frustró la democracia romana dentro de su propio embrión”<sup>10</sup>.

Este juicio se compadece con el corolario de Guglielmo Ferrero a su extensa historia; “Roma fue siempre, desde sus orígenes a Constantino, una república aristocrática”<sup>11</sup>. Si aún guardásemos dudas sobre los verdaderos perfiles de su organización política, tendríamos que aceptar que la naturaleza misma de la república implicaba la cuidadosa distribución de competencias en órganos que impidiesen el ejercicio absoluto de la soberanía por uno solo de los estamentos gubernamentales. No cabe duda de que la democracia, en un pueblo poco inclinado a las especulaciones políticas, no tuvo en Roma expresión cabal. Sin embargo, la función legislativa confiada a los ciudadanos, el mismo cuerpo electoral deliberante, constituyen una manera de aproximación del pueblo a sus decisiones cuya influencia difícilmente se podrá desconocer en la evolución posterior de las ideas democráticas.

10 León Homo. *Op. cit.*, p. 440.

11 Guglielmo Ferrero. *Historia de Roma*, p. 11, Barcelona, 1953.

## CAPITULO II

# Orígenes de la Democracia Moderna

SUMARIO: La Representación. Las libertades inglesas. La Carta Magna. La Petición de Derechos. La Gloriosa Revolución. La Declaración de Derechos de 1689. El fin de la monarquía absoluta. La monarquía constitucional. La obra de Locke. El aporte de Montesquieu. El Estado de naturaleza. *El Contrato Social*. Juan Jacobo Rousseau y la Soberanía Popular. Caracteres. Sieyès. El concepto de Soberanía Nacional y la Democracia representativa.

Para algunos, la democracia moderna se afirma en el proceso que limitó los poderes absolutos de la monarquía, dando origen a la institución parlamentaria. Otros, la hacen partir de las corporaciones medioevales, y de su principio representativo, para no dejar de citar el influjo de las ideas conciliaristas de Occam y su posterior influencia durante la Reforma. El concepto de que la democracia es la secularización de la iglesia protestante <sup>1</sup>, bien podría complementarse mediante el testimonio de quienes reclaman para las víctimas de las guerras religiosas el carácter precursor de unas libertades que el fanatismo desconoció en ambos bandos de la contienda.

1 Alfonso López Michelsen. *La Estirpe Calvinista de nuestras Instituciones*, Bogotá, 1966.

Este linaje histórico de la democracia es propio de concepciones evolucionadas, cuando el autor necesita la anuencia de testimonios y de datos cronológicos para confirmar aseveraciones. Lo cierto es que cumplido el ciclo de la antigüedad clásica, la democracia como gobierno del pueblo, va a necesitar ajustarse a las peculiaridades del medio social. La sola visión arquetípica de la Atenas del siglo V. A. de C. está ciertamente desplazada frente al hecho de Estados nacionales que por su extensión geográfica y volumen de población, no responden a los presupuestos geopolíticos de la sociedad antigua. La idea de representación constituye el elemento que separa las construcciones de la democracia directa, con la noción moderna del término. Y ella se va perfilando en el asalto a los bastiones del absolutismo, cuando se exige un límite real al ejercicio del gobierno.

Dentro de tal proceso, la aparición gradual de las libertades inglesas y de la misma institución parlamentaria, constituyen hito significativo. Tiene razón Sir Ivor Jennings cuando sostiene que en la Gran Bretaña el texto de su Constitución es la misma historia <sup>2</sup>. Las limitaciones a la monarquía aceptadas en 1215 por el Rey Juan sin Tierra en la Carta Magna, no solo crean la urdimbre de normas jurídicas obligatorias al ejercicio del mando, sino que reconocen la existencia de un Consejo que a la vuelta de los años se convertiría en la más respetable de las instituciones parlamentarias. “Y por cuanto, para honra de Dios y reforma de nuestro reino, y para aquietar la discordia que ha surgido entre nos y nuestros Barones, hemos concedido todas las cosas antedichas; queriendo hacerlas firmes y duraderas, damos y concedemos a nuestros súbditos la siguiente seguridad,

2 Sir Ivor Jennings. *El Régimen Político de la Gran Bretaña*, p. 21, Madrid, 1962.

la propia sociedad británica, en la cual, el poder de los terratenientes perdía importancia frente al avance de la industria y del comercio.

En lo que se refiere al contenido mismo de la Carta, se creyó durante los siglos XIV y XV que su misión estaba cumplida y que los reyes habían terminado por aceptar el género de limitaciones que ella implicaba. Fue precisamente durante ese período en el cual se afirmó el carácter de las Cámaras, involucrándose definitivamente dentro de la tradición inglesa. El producto de los bienes confiscados a la Iglesia evitó a los monarcas de la dinastía Tudor acudir a la imposición de tributos como medio de allegar fondos para los gastos del Estado. El conflicto se plantea, cuando asciende al trono la Casa Estuardo y Jacobo I renueva la disputa entre los atributos de la Corona y las prerrogativas del parlamento. Eduardo Coke, vigoroso defensor de los fueros representativos, y convencido de que la monarquía tiene restricciones consuetudinarias, puntualiza en la Petición de Derechos (1628) al rey Carlos I la existencia de limitaciones positivas que el monarca no puede esquivar. En dicha petición se sintetiza ya la materia del litigio entre la Corona y las cámaras, que años más tarde debería resolverse en el propio campo de batalla y a favor del Parlamento. "1º) Los Lorens espirituales y temporales, los Comunes, reunidos en parlamento, exponen muy humildemente a nuestro Serenísimo Señor el Rey: Que habiendo sido declarado y acordado por un estatuto que se promulgó en tiempo del rey Eduardo I, y concebido con el título de *Estatuto de Tallagio don Concedendo*, que ni el rey ni sus herederos impondrían contribuciones ni cobrarían subsidio en este reino sin el consentimiento y aprobación de los arzobispos, obispos, condes, barones, caballeros, diputados y otros indivi-

a saber: que los Barones elijan veinticinco Barones del reino que ellos crean conveniente, quienes cuidarán con todo su poder de poseer y observar, y hacer que conserven la paz y libertades que les hemos concedido y que confirmamos por la presente Carta”<sup>3</sup>.

Esta primera limitación de las prerrogativas del soberano evoluciona en dos sentidos; en razón del papel que correspondió jugar a los defensores de la Carta, toda vez que el Rey volvía a invocar sus fueros absolutos, como por el desarrollo gradual del propio Consejo hasta diferenciar sus cámaras de acuerdo al carácter de sus integrantes. “Siguiendo el ejemplo del rebelde Simón de Montfort, Eduardo I (1272-1307) se puso en contacto directo con los hombres libres de los condados y de las ciudades. Su intención al convocar a los representantes de aquéllos, no era necesariamente el conseguir su asentimiento en el otorgamiento de tributos. Posiblemente solo quisiera asegurarse mayor amplitud de atribuciones, suprimir abusos y reprimir las actuaciones arbitrarias de los funcionarios reales. Estos representantes de los Commons no se reunían con el Consejo de los Magnates. Se les convocaba para oír el discurso del Rey, responder a preguntas y, sobre todo, para otorgar impuestos. Deliberaban por separado o en grupos acerca de sus respuestas al rey”<sup>4</sup>. Y más adelante el mismo autor agrega: “Las deliberaciones verdaderas tenían lugar, empero, en las dos cámaras, en las que los Lores y los Comunes se reunían por separado para decidir acerca de las decisiones que habían de adoptarse”<sup>5</sup>. Esta progresiva distinción de las cámaras fue reflejando la variada composición de

3 Cf. Carlos Sánchez Viamonte. *Las Instituciones Políticas en la Historia Universal*, p. 369, Buenos Aires, 1958.

4 Sir Ivor Jennings. *Op. cit.*, p. 28.

5 *Idem.*, *Ibidem*, p. 29.

duos de la Cámara de los Comunes de este reino, y que por la autoridad del Parlamento convocado en el veinticinco año del reinado de Eduardo III, se declaró y acordó que desde entonces nadie podría ser compelido contra su voluntad a prestar dinero al rey, por ser esto contrario a la razón y a las libertades del país, y estando establecido por otras leyes de este reino que a nadie podrá imponerse contribución alguna con el nombre de don gratuito u otro semejante, gracias a tales estatutos y a otras buenas leyes del reino, vuestros súbditos han heredado la facultad de no contribuir a ningún impuesto, subsidio o donativo alguno sin que el Parlamento le haya dado su aprobación”.

“2º) Sin embargo, hanse publicado poco ha varias advertencias dirigidas a diversos comisarios en muchas provincias con instrucciones a cuya virtud vuestro pueblo ha sido reunido en diferentes pasajes, invitándosele a prestar cierta suma de dinero a V. M., y vista la negativa de algunos, se les ha obligado a prestar juramento haciéndoles comparecer y presentarse contra lo dispuesto en todas las leyes y estatutos de este reino”<sup>6</sup>.

Este alegato, que reactualiza la Carta Magna, y las ratificaciones de la misma que bajo diversas formas hicieron los monarcas británicos, en orden a aceptar una serie de limitaciones voluntarias a la autoridad regia, remata con la siguiente solicitud: “Por todas estas razones, se suplica a V. M. que nadie en lo sucesivo se vea obligado a someterse a ningún don gratuito, prestar dinero, hacer presentes voluntarios, no pagar impuestos ni cargas de ninguna especie, sino en virtud de un acuerdo del Parlamento”. Que nadie sea citado ante los tribunales, ni obligado

6 Cf. Carlos Sánchez Viamonte. *Op. cit.*, pp. 382 y ss.

a prestar juramento, ni encargarse de servicio alguno. Que nadie sea arrestado, ni inquietado, ni molestado al negarse por tales exigencias”<sup>7</sup>.

El absolutismo de los Estuardos juega su última carta al pretender reivindicar fueros que habían sido repetidamente objeto de concesiones arrancadas a la Corona. La limitación de los poderes absolutos, y el asalto definitivo a la monarquía del derecho divino ocurren en Inglaterra al producirse la victoria del ejército, infligiéndole una derrota al viejo clero y a la nobleza alineados bajo el estandarte regio. El intento de desconocer el derecho tradicional de los ingleses encarnó la legitimidad revolucionaria que dio a tierra con la Corona y que decapitó a Carlos I en 1649, ciento cuarenta años antes de La Bastilla.

La supremacía del ejército, el gobierno personal de Cromwel, el intolerable puritanismo durante el único período republicano de la Gran Bretaña, trajeron, al morir el Lord Protector, la restauración, con Carlos II. Pero ni este, ni su sucesor Jacobo II, aprendieron la lección de sus antepasados, y bien pronto la llamada “gloriosa revolución” distinguida en la historia por su carácter incruento, expulsó al monarca para llamar al trono a Guillermo de Orange y a la princesa María, quienes sin títulos legítimos se prestaron para darle al Parlamento una esplendorosa consagración de sus fueros. La Declaración de Derechos de 1689, punto final de todo el proceso revolucionario, no solo sirve para legitimar el ascenso al trono de la nueva dinastía, sino para inaugurar el ciclo de la monarquía constitucional. En ella se dijo:

“1º Es ilegal la facultad que se atribuye la autoridad real para suspender las leyes o su cumplimiento.

7 *Idem., Ibidem*, p. 52.

“4º Que es ilegal toda cobranza de impuestos para la Corona sin el concurso del Parlamento, so pretexto de prerrogativas, o en época y modo diferentes a los señalados por el mismo.

“8º Que deben ser libres las elecciones de los individuos del Parlamento.

“13º Que es indispensable convocar con frecuencia a los parlamentos, para satisfacer los agravios, así como para corregir, afirmar y confirmar las leyes”<sup>8</sup>.

El juramento de Guilermo y de María para respetar el derecho del pueblo inglés a elegir un parlamento y los fueros que este último se arrogaba, tanto para hacer las leyes, como para imponer los tributos, constituyen el mejor resumen histórico del tránsito del poder absoluto de los monarcas a la efectiva representación del pueblo. John Locke, el filósofo de la revolución, quien llegara a las Islas en el mismo barco de los nuevos soberanos, se va a ocupar de elaborar la doctrina política que justifique el magnicidio cometido en la cabeza del rey, abriéndole además el campo doctrinario a la nueva teoría, acerca de la justificación racional de la obediencia.

Los ecos de la querrela religiosa, que atizó el conflicto político en la Inglaterra del siglo XVII, parecen acallarse con el triunfo del protestantismo y el fin de la dinastía Estuardo. Sin embargo, en toda la disputa entre católicos y puritanos, ambos bandos contribuyeron a afirmar en el temperamento británico el celoso culto por la libertad, que a la postre vino a consignarse en la Declaración de Derechos de 1689. Puede este documento no ser tan enunciativo y completo como el de Virginia, o la misma Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Re-

8 *Idem., Ibidem*, pp. 402 y ss.

volución Francesa, proclamados un siglo más tarde. Pero de todas maneras, el respeto por la libertad individual, y por los derechos de la persona, jugaron en estas jornadas, como lo volverían a jugar luego, papel de trascendencia. J. J. Chevallier sostiene: “la sed de Locke, que explica su formación religiosa, las peripecias de su existencia, sus decepciones después de la restauración, y, en fin, su estancia en Holanda, es el antiabsolutismo, el deseo violento de la autoridad contenida, limitada por el consentimiento del pueblo, y por el derecho natural, a fin de eliminar el riesgo de despotismo, de arbitrariedad, aun exponiéndose a abrir una brecha a la anarquía”<sup>9</sup>. Este impulso es el que le obliga a indagar el origen de la propia vida social, para proyectar desde allí la teoría del respeto a los derechos fundamentales de la persona.

Locke forma parte, junto con Hobbes y Rousseau, del grupo de los contractualistas, pero agregándole a la evolución del concepto juicios que su antecesor no llegó a sopesar, y lineamientos básicos que le servirían a Rousseau, años más tarde, para trazar el esquema de la soberanía popular. Mientras, para el autor de *El Leviathán*, el contrato social sirve para escapar a la destrucción inevitable de la lucha entre los hombres en el estado de naturaleza, cuya negación de sociabilidad convierte a los seres en instrumentos rapaces al servicio exclusivo de su interés, en Locke el punto de partida es diferente. Veamos las propias palabras de Hobbes: “el traspaso a un tercero, mediante contrato concluído entre cada uno y cada uno, del derecho natural absoluto que cada uno posee sobre toda cosa: Ese es el artificio que constituirá a los hombres naturales en sociedad política. La voluntad única de ese tercero (que puede ser un hombre o una asam-

9 J. J. Chevallier. *Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo hasta nuestros días*, p. 82, Madrid, 1954.

blea) va a sustituir a la voluntad de todos y a representarlos a todos. Este tercero, por su parte, es completamente extraño al contrato por el cual la multitud se ha comprometido mutuamente en su beneficio” 10.

La noción anterior contrasta con la idea básica del contrato originario que Locke define así: “Si el hombre en estado de naturaleza es tan libre como se ha dicho, si es señor absoluto de su persona y posesiones, si no está sujeto a nadie e igual al más grande, ¿por qué se despoja de su libertad y de este imperio? ¿Por qué se somete a la dominación e inspección de otro poder? Se ofrece fácilmente la respuesta de que, aunque en el estado de naturaleza el hombre posea el derecho que hemos establecido, el goce de este, no obstante, tan incierto como que se halla expuesto incessantemente a la invasión de otro; porque siendo todos los hombres reyes, todos iguales y la mayor parte poco exactos en la observancia de la equidad y la justicia, la fruición de un bien propio está poco asegurada en este estado, y no podría ser tranquila: esto es lo que obliga a los hombres a dejar una condición, la que por libre que sea está llena de temores y expuesta a continuos peligros; no es, pues, sin razón que buscan la sociedad y desean reunirse a otros que lo están ya, o tengan los deseos de hacerlo o de componer un cuerpo para conservación mutua de sus vidas, de su libertad y de sus bienes, conjunto que en general llamo propiedad” 11.

Los derechos fundamentales, a cuya cabeza se encuentran el de la vida, la libertad y la propiedad, no podrían encontrar cabal garantía dentro de la hipótesis del estado de naturaleza. Es entonces el contrato

10 *Idem., Ibidem*, p. 107.

11 John Locke. *Tratado del Gobierno Civil*, p. 102, Colección Claridad, Buenos Aires.

una manera de garantizarlos, confiando su guarda y seguridad a la propia sociedad civil. A diferencia de Hobbes, en Locke el contrato no va a engendrar el absolutismo, sino que será precisamente una manera de restringir el ejercicio de la autoridad por el respeto a derechos anteriores y superiores al mismo estado. Dentro de este, el poder legislativo viene a jugar el primer papel. “El grande fin que se proponen los que entran en sociedad siendo el de gozar de sus propiedades con seguridades y descanso, y el mejor medio de conseguirlo estribando en el establecimiento de las leyes de esta sociedad, la primera y fundamental de todos los estados es aquella que cimenta el poder legislativo, el cual, así como los derechos fundamentales de la naturaleza, debe tender a la conservación, y tanto como lo permita el bien público a la de cada miembro que la compone. Este poder legislativo no solo es el supremo del estado, sino que aun es sagrado, y no puede ser arrebatado a los que lo han recibido”<sup>12</sup>.

La armonía de los derechos naturales viene a reemplazar el afán despótico de Hobbes, por un orden donde la regimentación cuidadosa evite todo desmedro. Es al fin y al cabo un mejoramiento de la condición propia del hombre, buscando protegerlo contra los riesgos del poder arbitrario de los regímenes despóticos. “La autoridad legislativa no puede conferir a otros el poder de hacer leyes, porque esta autoridad siendo entregada por el pueblo, los que la han recibido no pueden transferirla a ninguno. El pueblo solo puede establecer la forma del estado: esto es, hacer que el poder legislativo resida en las personas que elija, y del modo que quiera, y cuando aquel ha dicho: queremos ser sometidos a las leyes de tales hombres y en tal forma, ninguna otra persona tiene derecho

12 *Idem., Ibidem*, p. 107.

para proponer a este pueblo leyes, pues no se ha obligado a conformarse sino a los reglamentos promulgados por sus electores”<sup>13</sup>.

Bien se ha calificado a Locke como el primer teórico del gobierno representativo, aunque diste de serlo de la democracia, para algunos de sus críticos<sup>14</sup>. Sin embargo, la defensa de los fueros parlamentarios permite colocarlo entre los forjadores de un pensamiento democrático, todavía incipiente. Los que aceptan el sistema representativo como la expresión exclusiva de la democracia moderna tendrán que aceptar la inmensa influencia ejercida por John Locke. “El Ensayo, escribe al respecto Chevallier, había planteado, de manera definitiva, las bases de la democracia liberal, de esencia individualista, cuya gran carta la constituirían las declaraciones de derechos —naturalés, inalienables e imprescriptibles— de las colonias americanas insurreccionadas, y, después, de la Francia Revolucionaria”<sup>15</sup>.

El papel de anti Bossuet que Locke desempeñó en su esfuerzo por la legitimación de la insurgencia contra la monarquía de derecho divino, tuvo matices muy diferentes en Inglaterra, a los que debió jugar más tarde en Norte América y en Francia. Con propiedad se ha dicho que para la Gran Bretaña fue él el “más conservador de los revolucionarios”. Pero el fenómeno se explica, por cuanto allí la monarquía no había arrasado con las limitaciones al poder, provenientes de los fueros locales, y entonces la fuerza consuetudinaria de la ley se erguía por sí sola para cumplir el papel de freno al absolutismo. En cambio, la política de los Borbones no había dejado en pie

13 *Idem., Ibidem.*

14 J. P. Mayer. *Trayectoria del Pensamiento Político*, pp. 128 y ss., México, 1961.

15 J. J. Chevalier. *Op. cit.*, p. 91.

ninguna de las trabas locales, y el intento de restaurarlas hubiese parecido vano. Tal vez Montesquieu, devoto de la tradición de los "Parlamentos", añore la importancia de los cuerpos intermedios en el proceso hacia el gobierno constitucional. Lo cierto es que Locke en manos de franceses y norteamericanos sirve para radicalizar los esfuerzos revolucionarios, como vigoroso exponente del individualismo liberal. Su idea del estado no conocía otro oficio que el de tutelar los fueros de la persona, a cuya cabeza el derecho de propiedad representaba el valor más alto. Pero lo indudable, es que las repercusiones de su obra sirvieron de fuerza catalizadora a la inconformidad que sacudía a todos los sectores de la burguesía progresista.

Montesquieu, como lo había intentado Bodino siglos antes, o el mismo Aristóteles en su *Política*, busca recoger en el *Espíritu de las Leyes*, no solo lo que modernamente podría semejar un tratado de sociología, sino el intento de enjuiciar cada una de las formas políticas de acuerdo a las particularidades ambientales que las condicionan. La inmensa influencia que sobre este autor ejerció su estancia en Inglaterra, se traduce, no solo en la sistematización de los poderes limitados recíprocamente, sino en la formulación misma del papel que le incumbe al pueblo ejercer a través de representantes: "Cómo, en un Estado libre, todo hombre que se considera en posición de un alma libre debe gobernarse por sí mismo, sería menester que el pueblo incorporase de un modo directo el poder legislativo; pero como esto es imposible en los grandes Estados y está sujeto a muchos inconvenientes en los pequeños, es forzoso que el pueblo haga por medio de sus representantes todo lo que no puede hacer por sí mismo" <sup>16</sup>.

16 Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*. Ediciones El Ateneo. Buenos Aires, 1951.

Así, la democracia encuentra elemento indispensable para tornarse compatible con el Estado moderno. Ese relativismo sociológico que utiliza Montesquieu para escrutar las diversas organizaciones políticas, no solo sirve para clasificarlo entre los continuadores de John Locke, sino para reconocer en él a uno de los más influyentes teóricos en la evolución del pensamiento político.

De todas las personalidades que incidieron en el proceso revolucionario, ninguna aparece con caracteres tan nítidos como la de Juan Jacobo Rousseau. Su *Contrato Social*, un poco desaliñado en cuanto a la composición y no exento de contradicciones respecto del contenido, va a descubrir el fundamento de la soberanía popular, que la Convención convertiría en parte esencial del credo democrático. "Hallar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común la persona y bienes de cada asociado; y por la cual uniéndose cada uno a todos, no obedezca sino a sí misma, y quede tan libre como antes. Tal es el problema cuya solución desempeña el contrato social". Y más adelante agrega: "Estas cláusulas bien entendidas se reducen a una sola, es a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad, porque en primer lugar, dándose cada uno enteramente la condición es igual para todos, y siendo así ninguno tiene derecho a hacerla onerosa a los otros".

"En fin cada uno dándose a todos no se da a nadie, y como suponemos que no hay ningún asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que él tiene sobre los otros, se gana el equivalente de todo lo que se pierde, y más fuerza para conservar lo que se tiene. Si se separa del pacto social lo que no es de su esencia, está reducido a los términos siguientes: Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su

poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y nosotros en cuerpo recibimos cada miembro como parte indivisible del todo”<sup>17</sup>.

La aparición del concepto de comunidad, contrasta bruscamente con el individualismo de Locke, concediéndole a Rousseau un perfil social que harían suyo los más opuestos doctrinantes. La idea del contrato social supone la vigorosa defensa de las prerrogativas individuales dentro del medio comunitario, lo cual equivale a producir el tránsito entre el simple hombre natural y el ciudadano, para reconocerle a este último las ventajas que la libertad civil otorga. El restablecimiento de la igualdad dentro del medio solo puede concebirse mediante la hipótesis de que la soberanía se encuentra fragmentada, perteneciéndole una partícula a cada uno de los miembros del cuerpo social. De manera que al reunirse todas ellas y depositar sus derechos en la voluntad general el individuo gana un derecho idéntico al de sus conciudadanos, mientras garantiza prerrogativas que el estado de naturaleza no era capaz de defender. Esta idea atomística, que el autor orienta hacia la formación de la voluntad general, que como suma de las individuales se convierte en soberana, no solo servirá para explicar las contingencias del contrato, sino los propios caracteres de indivisibilidad y enajenabilidad que Rousseau le otorga. Al concebir la ley como expresión de la voluntad general, el gobierno pasa a la categoría de simple agente o mandatario de aquella. Es decir, que los gobernantes no son sino comisarios de la voluntad general, la cual le impone orientación fundamental al cuerpo político. “Así los que aseguran que el acto por el cual un pueblo se somete a los jefes no es un contrato, tienen mucha razón.

17 Juan Jacobo Rousseau. *El Contrato Social*, Libro I, Cap. VI, pp. 23 y ss., Buenos Aires, 1958.

Esto absolutamente no es otra cosa más que una comisión o un empleo, en el cual unos simples oficiales del soberano ejercen en su nombre el poder del cual los hace depositarios, y que pueden limitar, modificar o volver a tomar el soberano cuando quiera, porque la enajenación de un tal derecho es incompatible con la naturaleza del cuerpo social y contrario al objeto de la asociación”<sup>18</sup>.

A las características citadas de enajenabilidad e indivisibilidad deben agregarse el de soberanía como concepto absoluto e infalible. La primera se explica por conferir el contrato al cuerpo político un poder ilimitado, y la segunda, en razón de que los intereses particulares se hallan enervados por la interacción dentro de una voluntad general que solo puede perseguir la utilidad pública. El que aquella fije las pautas morales, tanto individuales como colectivas, conduce necesariamente a la prelación del interés colectivo sobre el particular y de la noción de grupo sobre los simples móviles egoístas. Este aserto viene paralelo con la exaltación de los valores nacionales que aunque para el autor están reducidos a las líneas del antiguo estado-ciudad, analógicamente pudieron aplicarse a los estados nacionales ya perfectamente consolidados.

Rousseau, sin embargo, aparece como un severo crítico de la democracia a la cual reserva las siguientes palabras: “Si hubiera un pueblo de dioses, él se gobernaría democráticamente, porque un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”<sup>19</sup>. Esta aparente paradoja se explica en razón del carácter indelegable de la soberanía y por la imposibilidad de ejercicio directo de la misma por el pueblo. Para el autor es tan importante el poder legislativo, que no es per-

18 *Idem., Ibidem*, p. 83.

19 *Idem., Ibidem*, p. 99.

misible la delegación, so pena de desvirtuar sus atributos esenciales. “Ya hemos visto que el poder legislativo pertenece al pueblo, y que no puede pertenecer más que a él”<sup>20</sup>. Al no admitir el principio representativo, Rousseau se ensimisma en la contemplación de imágenes de la democracia clásica, superadas, por impracticables, en los tiempos modernos.

Al tríptico formado por Locke, Montesquieu y Rousseau, indiscutibles forjadores de la conciencia democrática que inspiró los movimientos revolucionarios del siglo XVIII, debe agregarse la figura contradictoria, pero atractiva, del Abate Sieyès. A él, a más de panfletario del Tercer Estado, y vulgarizador de muchas de las ideas que conforman el ideario democrático, se le debe abonar su contribución al concepto de soberanía nacional que vino a incorporarse luego a la teoría constitucional clásica, para hacer compatibles, no solo el principio representativo, sino el origen de los poderes públicos con los derechos del cuerpo electoral. Si la soberanía se hubiese entendido con la óptica roussoaniana, de la totalidad de los ciudadanos tomados individualmente, la consecuencia hubiera sido la del pueblo mismo adoptando decisiones, sin la anuencia de representantes o delegatarios. En cambio, el concepto de nación, viene a convertirse en el soporte institucional que conjuga ambos criterios. “El derecho político de Francia, dice León Duguit, se basa por entero en esta fórmula: “El pueblo en su totalidad, realidad, personal, distinta de los individuos que la componen, la nación persona es el titular de la soberanía”<sup>21</sup>. Esto mismo es lo que Sieyès defendía en la Convención de 1789, y cuyas palabras darían base al desenvolvimiento ulterior de la

20 *Idem., Ibidem*, p. 82.

21 León Duguit. *L'Etat*, Vol. II, p. 22, París.

teoría. “El pueblo no puede tener más que una voz, la de la legislación nacional”<sup>22</sup>.

A partir de la Constitución Francesa de 1791, el principio de la soberanía nacional se incorpora en numerosos textos, fenómeno del cual la propia Carta Fundamental colombiana constituye confirmación elocuente<sup>23</sup>. Autores tan respetables como Hans Kelsen se ocupan en establecer la comparación entre el mandato civil, y sus similitudes con el principio democrático representativo. Estas analogías difícilmente pueden admitir el rigor de la exégesis, ya que el concepto está más próximo al campo de la política sin admitir demasiadas precisiones en cuanto a la técnica jurídica. No es el procedimiento más adecuado establecer un rígido paralelo entre las particularidades del mandato, como figura del derecho privado, y sus lineamientos dentro del sector público. El mismo Carré de Malberg acepta que tal fenómeno es incompatible con la naturaleza especial de la delegación política y Jellinek lo confirma, con las siguientes palabras: “No se puede negar que, justamente, el punto más importante de todo el sistema representativo lo olvidan, o al menos no lo consideran suficientemente, a saber: que este cae fuera del círculo del derecho, y que el formalismo jurídico está incapacitado para comprenderlo y abarcarlo en su totalidad”<sup>24</sup>.

22 Cf. Carré de Malberg. *Teoría General del Estado*, p. 921, México, 1948.

23 *Artículo 2º* “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece”.

*Artículo 105*. “Los individuos de una y otra Cámara representan a la Nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común”.

24 George Jellinek. *Teoría General del Estado*, p. 140, Buenos Aires, 1954.

Lo cierto es que la escuela clásica del derecho constitucional ha recogido el criterio de la soberanía nacional como la manera de hacer compatible el régimen democrático con el mecanismo representativo. Esmein <sup>25</sup> da amplias argumentaciones sobre el fenómeno, aunque existan opiniones respetables en contrario, como la de Jean Dabin <sup>26</sup>. Sobre su utilidad, el mismo Kelsen la explica de la siguiente manera: “Esa ficción es también lo que llega a la explicación sedicente jurídica, según la cual el poder legislativo del pueblo, ilimitado en principio, se ciñe hoy a la elección del parlamento, pero —en sustancia— permanece en el pueblo; también se dice, con el mismo acierto, que en la elección el pueblo traslada su poder al parlamento. El carácter ficticio de todas estas construcciones se revela cuando se las utiliza en la exposición de aquellas constituciones que jamás reconocieron al pueblo, ni la potestad legislativa ni poder de ningún género, y en las que la elección del parlamento fue su primera señal de vida” <sup>27</sup>.

Todo este trayecto doctrinario nos permite comprobar las etapas que ha sido necesario recorrer para que la democracia, separada de los presupuestos antiguos, pudiese ser compatible con el Estado moderno. Para construir su edificio, ha sido necesario utilizar el material que va desde la Carta Magna, como prin-

25 “La esencia misma del régimen representativo es que los representantes quieran libremente por el pueblo”. Esmein. *Elements du Droit Constitutionnel*, Séptima Edición, Volumen I, p. 402, París.

26 “La verdad es que en la teoría democrática, la soberanía es ejercida e incluso poseída por los individuos de carne y hueso que componen el conjunto de los nacionales, no por una entidad-nación que no existe fuera de ellos, pero no es ejercida y poseída sino como una función al servicio del Estado”. Dabín. *Doctrina General del Estado*, p. 193, México, 1955.

27 Hans Kelsen. *Teoría General del Estado*, p. 403, México, 1951.

cipio de las libertades públicas, hasta coronarlo con la soberanía nacional, producto refinado del tecnicismo jurídico. Podrán quedar algunas lagunas respecto de la naturaleza del mandato, o de la manera como se otorga la delegación de funciones por parte del titular de la soberanía, pero lo innegable es que la democracia como gobierno del pueblo necesitó del órgano representativo para despojarse de su ropaje de utopía.

### CAPITULO III

## Democracia Política y Democracia Social

SUMARIO: Diferencia entre Democracia gobernada y Democracia gobernante. El aporte de Burdeau. Divergencias acerca del método para reformar la sociedad. La concepción Marxista-Leninista. Dictadura del Proletariado. Revitalización de la Libertad. El Socialismo Democrático y el Proceso de cambio escalonado. Caracteres del nuevo capitalismo. Urgencia de modificar el mecanismo representativo.

Dentro del contorno de la democracia política, una corriente de fuerzas sociales ha desbordado la arquitectura perfeccionista del siglo XIX. Nuevos hechos y circunstancias trascienden los enunciados conceptuales, y el mismo lenguaje corriente busca reforzar el término con los calificativos de económica, social u orgánica, como si de tal manera respondiese mejor a las urgencias contemporáneas. Cada vez la soberanía nacional, como origen de los poderes representativos, sufre el reclamo popular que exige de la democracia, no solo el respeto de los derechos individuales, sino la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. El anhelo de bienestar no se frena con simples enunciados, sino que demanda fórmulas que satisfagan adecuadamente la impostergable necesidad de cambio. La libertad de hecho que se exige, en contradicción con el ritualismo de la libertad teórica, di-

fácilmente podría mimetizarse con simples artilugios retóricos, porque es la misma democracia la que se encuentra sometida a prueba de adaptabilidad. La función pasiva del Estado gendarme se compadecía con los procesos dispendiosos de la concepción clásica, hasta el momento en que la voluntad mayoritaria decidió convertirse en la fuerza creadora de la sociedad nueva. Es fundamentalmente respecto al método para realizarla de donde parte el divorcio entre la democracia totalitaria y la representativa.

Tendremos que detenernos en el análisis del poder —libertador de la libertad—, para enfrentarlo a los partidarios de la dictadura del proletariado, que la consideran como etapa transitoria, pero indispensable, de la sociedad transformada, para saber si el anhelo de una distinta organización de las relaciones sociales puede encauzarse a través de los métodos de la democracia tradicional, actualizándolos, o si por el contrario, la imagen totalitaria se torna inseparable del mismo proceso innovador.

“En la primitiva concepción de la democracia que hace de la libertad —participación— el complemento de la libertad —autonomía— y entiende por pueblo la entidad homogénea constituida por la voluntad de los ciudadanos, la voluntad del pueblo reside en el ser colectivo nación. Se la califica de soberanía nacional. Con este nombre constituye la base de la democracia denominada clásica, porque históricamente es la primera forma con la que se instituyó el gobierno del pueblo y porque, así comprendida, sirvió de modelo durante más de un siglo a las instituciones de los pueblos libres. Pero merece también el epíteto de clásica a causa de la armoniosa ordenación de las ideas que informa. Si es probable que su fórmula esté hoy caducada sería injusto no saludar en ella a una de las construcciones más satisfactorias en que se

ha recreado el espíritu de los hombres”<sup>1</sup>. Estas palabras de Georges Burdeau serán más inteligibles en la medida en que se complementen con la distinción que él establece entre democracia gobernante y democracia gobernada. “Esta última, forma primitiva del régimen democrático, es un sistema en que el pueblo es indiscutiblemente soberano porque es el dueño de la obra realizada por la institución estatal. Solo que la manera en que es llamada a constituirse por el sufragio y en que los mecanismos constitucionales deducen su voluntad por un compromiso entre tendencias rivales hacen que el pueblo sea el soporte de un conjunto de valores objetivamente determinados e indiferentes a los impulsos de la masa y a las fantasías individuales. De esta democracia, construída racionalmente, porque nació no de una rebeldía del hambre, sino de la especulación de los escritores políticos, el resorte moral es el civismo”. Y agrega: “De ello resulta que en semejante régimen quien gobierna es el ciudadano, mientras que los hombres reales, con sus vinculaciones personales, sus intereses y sus ambiciones, son gobernados”<sup>2</sup>.

En contraste con tal noción, la democracia gobernante es aquel sistema en que se produce la plena identificación de los electores con sus mandatarios, sin que el divorcio entre unos y otros le permita a los elegidos adoptar decisiones contrarias a la genuina aspiración popular. “Lo que yo llamo democracia gobernante es, en efecto, este régimen, en que se considera la masa capaz de prescindir de esos intermediarios que le proporcionaba la democracia gobernada”<sup>3</sup>. Pero el contraste entre una y otra concepción se puntualiza con mayor exactitud en las palabras de

1 Georges Burdeau. *Op. cit.*, p. 40.

2 *Idem.*, *Ibidem*, p. 49.

3 *Idem.*, *Ibidem*, p. 53.

Berstein: "La democracia es, al mismo tiempo, un medio y un fin. Es un medio de lucha para el socialismo, y es la forma que el socialismo adoptará una vez que haya sido realizado" <sup>4</sup>. La anterior definición permite abarcar la problemática contemporánea respecto de la evolución del término. Teleológicamente la democracia es el ideal de una sociedad igualitaria donde la libertad alcance contenido idéntico para cada miembro del conglomerado, pero además, deberá constituir la prefiguración de un orden cuya forja le corresponde, de manera progresiva, al mismo pueblo. Bien puede apreciarse la distancia cada día creciente entre los dictados de la democracia, como marco de instituciones donde el Estado se ocupa de perturbar lo menos posible la armonía natural del proceso económico, con la concepción dinámica e intervencionista del poder público convertido en instrumento nivelador. Mientras el intervencionismo de Estado permanezca restringido, la compatibilidad de la democracia clásica con las aspiraciones colectivas estará exenta de traumatismos. En cambio, la necesaria planeación de la vida económica, además de introducir ingredientes socialistas a las metas del poder, habrá dejado sin efecto muchos de los principios que inspiraron a los autores durante la pasada centuria.

En varias partes, la técnica constitucional, permanece a la zaga de la modificación acaecida, y en buen grado acelerada por las dos últimas conflagraciones mundiales. El pueblo, como titular del poder político, quiere utilizarlo para acometer la empresa de transformación encarnada en la imagen de una sociedad nueva. Tal fenómeno, se acentúa en aquellos países que por hallarse en vías de desarrollo, la ambición popular tropieza con estructuras retardatarias. Es por

4 W. Montenegro. *Introducción a las doctrinas político-económicas*, p. 154, México, 1965.

ello que la disyuntiva frente a estas aspiraciones impostergables de la masa, no puede ser sino: identificar la democracia política con la democracia social, o aceptar, que solo después de un proceso revolucionario y con prescindencia de las libertades individuales, podrá lograrse el fin perseguido.

La distinción entre democracia totalitaria y democracia pluralista es menos descriptiva que aquella que reserva para la última la dinámica de un orden que conduzca a la progresiva liberación del hombre, respetando sus derechos fundamentales, frente a la primera, que supone el sacrificio de generaciones en aras de un orden superior que ha de sobrevenir solo después de prolongada etapa de centralización política y de desconocimiento de las libertades públicas. La pasión por la igualdad <sup>5</sup> que Tocqueville exaltaba como nota esencial de la democracia, y motor de las transformaciones acaecidas en el medio político, no podrá ya encasillarse en los simples engranajes clásicos, porque pretender que el cambio social ocurra dentro del marco de la economía liberal, y de las instituciones que tal doctrina hizo posibles, equivale a retrasar la progresión de fuerzas que la misma democracia alentó en la firmeza de sus prerrogativas y en el poder mayoritario de sus decisiones.

Antes de ocuparnos de lo que pudiera llamarse “la rectificación de la democracia y la revitalización de la libertad, como los grandes temas de la segunda mitad del siglo XX” <sup>6</sup>, conviene precisar los alcances de la democracia marxista y el contenido que ella tiene para sus teóricos.

El marxismo, como análisis científico de la historia, estima que el proceso dialéctico generará la anti-

<sup>5</sup> Tocqueville. *La Democracia en América*. México, 1957.

<sup>6</sup> Rafael Calvo Serer. *Las Nuevas Democracias*, p. 82, Madrid, 1964.

tesis de la burguesía y los mismos proletarios serán los llamados a tomar el poder por la fuerza, en un período transitorio durante el cual estos destruirán el aparato que el capitalismo ha creado a su servicio. “El primer paso de la revolución obrera es la elevación del proletariado a clase dominante, la conquista de la democracia” <sup>7</sup>. El enjuiciamiento de la sociedad burguesa que Marx y Engels practican, los lleva a la conclusión de que tanto el estado como el derecho no son sino mecanismos de opresión de una clase sobre otra. La concentración de medios de producción en manos de particulares solo servirá para hacer más profunda la lucha de clases y el predominio de la burguesía sobre el proletariado. La explotación del hombre por el hombre, esencia del medio capitalista, necesita de etapa transitoria, de origen revolucionario, durante la cual se produzca la colectivización de los medios de producción. Bien definía Stalin el marxismo con las siguientes palabras: “Es la ciencia de las leyes del desarrollo de la naturaleza y de la sociedad, la ciencia de la revolución de las masas oprimidas y explotadas, la ciencia de la victoria del socialismo en todos los países, la ciencia de la construcción de la sociedad comunista” <sup>8</sup>.

La desaparición de las clases y por ende del Estado sobrevendrá como consecuencia de ese período transitorio durante el cual los proletarios han de destruir todo vestigio de predominio capitalista. A tal síntesis del proceso dialéctico es a lo que denominan democracia, la cual estará caracterizada por la ausencia de poderes opresores, ya que la propiedad privada que originó la lucha de clases, habría sido abolida. El mismo carácter transitorio, que históricamente se

7 C. Marx y F. Engels. *El Manifiesto*, Obras Escogidas, p. 27, Buenos Aires, 1957.

8 J. V. Stalin. *Acerca del marxismo en la lingüística*, p. 60, Buenos Aires, 1950.

le otorga al Estado, lo condicionan los marxistas a la supervivencia de las clases y a la diferenciación de las mismas. Es por ello que el cambio experimentado durante la dictadura proletaria, no solo servirá de justificación para edificar una sociedad sin ninguno de los caracteres esclavistas, sino que preparará el camino a la propia extinción del Estado. Sobre este último particular, sostiene Burdeau: "Ha sido necesario a los teóricos, no del marxismo, sino de los regímenes soviéticos, reintroducir el Estado en la perspectiva de las realizaciones socialistas y con él la democracia" <sup>9</sup>. Sin detenernos a puntualizar el alcance mismo que Marx y Engels le otorgan al concepto de la extinción del Estado, es conveniente insistir en el perfil eminentemente popular que la propaganda soviética otorga a las decisiones públicas al identificar el poder real con el poder formal. Las democracias populares insisten en la progresiva liberación del hombre al eliminarse el conflicto clasista generador del proceso dialéctico, y obstáculo para la auténtica sociedad comunista. "Así el Estado no ha desaparecido, el poder político se mantiene y con él los mecanismos de coacción inherentes a su ejercicio. Solo que, este es el hecho esencial que va a dar a la fórmula democrática un sentido enteramente nuevo, este Estado que sucede a la revolución es el Estado de una sociedad homogénea; sigue siendo una superestructura, pero, esta vez, en armonía con la infraestructura. Entonces la democracia puede realizarse de otra forma que con los rasgos de esa impostura le dan las sociedades burguesas" <sup>10</sup>. La pérdida del carácter político que le ocurre al poder público dentro del esquema de la sociedad comunista, lo respaldan, en la forzosa identificación entre gobernantes y gobernados, sin que pueda existir entre estos y aquellos discrepancias válidas,

9 Georges Bourdeau. *Op. cit.*, p. 107.

10 *Idem.*, *Ibidem.*

y descartando el libre juego de las ideas como factor de progreso social. Cuando se habla de las libertades nuevas puestas en evidencia por la evolución social, se insiste en que su vigencia solo será posible cuando desaparezcan los elementos reaccionarios, que provenientes del exterior, constituyen su amenaza continua.

Respecto de las ideas del propio Marx sobre el papel de la libertad, suele invocarse el apartado del Manifiesto que dice: "La antigua sociedad burguesa, con sus clases y sus antagonismos de clase es reemplazada por una asociación, en la que el libre desarrollo de cada uno es la condición del libre desenvolvimiento de todos" <sup>11</sup>. El mismo Erich Fromm, que se consagra a demostrar cómo el fin del socialismo es el hombre, descubre en las siguientes palabras de Marx el hilo profético: "En efecto, el reino de la libertad solo empieza allí donde termina el trabajo impuesto por la necesidad y por la coacción de los fines externos, queda, pues, conforme a la naturaleza de la cosa más allá de la órbita de la verdadera producción material", y agrega luego: "La libertad, en este terreno, solo puede consistir en que el hombre socializado, los productores asociados, regulen racionalmente este su intercambio de materias con la naturaleza, lo pongan bajo su control común en vez de dejarse dominar por él como por un poder ciego, y lo lleven a cabo con el menor gasto posible de fuerzas y en las condiciones más adecuadas y más dignas de su naturaleza humana. Al otro lado de sus fronteras comienza el despliegue de las fuerzas humanas que se considera como fin en sí, el verdadero reino de la libertad, que sin embargo solo puede florecer tomando como base aquel reino de la necesidad" <sup>12</sup>.

11 C. Marx y F. Engels. *El Manifiesto*, *op. cit.*, p. 27.

12 Erich Fromm. *Marx y su Concepto del Hombre*, p. 70, México, 1964.

La propia literatura política de la Unión Soviética recoge el eco de tal concepción, para incorporarlo dentro de los programas del partido. Lo que no pueden admitir es que dentro de dicho proceso jueguen opiniones distintas a la verdad oficial, o que puedan respetarse los fueros individuales, sin poner en peligro el avance hacia la sociedad comunista. Profunda distancia se anota entonces entre los textos que formulan la ideología y las conquistas reales de la libertad en la Unión Soviética y en sus satélites. Aunque llegue a decirse que “En parte alguna de la obra de Marx se encuentra la negación de la libertad o de la democracia como objetivo determinante”<sup>13</sup>, lo cierto es que el actual proceso de centralización cada vez mayor recorta las prerrogativas del individuo, sin que se vislumbre, por ahora, la liberación anunciada.

El avance material de la Unión Soviética durante los últimos lustros, ha surgido paralelamente con el reforzamiento del aparato estatal, que regimenta al máximo la vida del hombre. Si bien es cierto, que Lenin, al adecuar el marxismo a las particularidades económicas y políticas de Rusia, aceptó la pluralidad de vías para la realización del socialismo, lo indudable es que también en China Popular y en Yugoslavia, países que se apartan de la ortodoxia soviética, las posibilidades de liberalización se tornan remotas. La misma controversia entre el régimen de Moscú y el de Pekín ha servido para poner en evidencia disparidades de criterio frente a la aplicación del marxismo, pero confirmando en ambos lados el carácter absoluto del ejercicio revolucionario.

La prosperidad que se anota en los países comunistas, permite también descubrir el rasgo inequívoco de los nuevos privilegios del proletariado ahora

13 Gerardo Molina. *Proceso y Destino de la Libertad*, p. 194, Bogotá, 1955.

convertido en clase gobernante. Los vicios que se le inculpaban al capitalismo renacen hoy bajo ropajes variados. La tendencia a convertir en permanente la dictadura del proletariado tiene a su favor el auge de la nueva clase dirigente que con dificultad se va a desprender de aquellas prerrogativas que con tanto esfuerzo ha venido consolidando. A pesar de que programáticamente se insista “en el desarrollo y perfeccionamiento máximo de la democracia socialista, la participación activa de todos los ciudadanos en la administración del Estado y en la dirección de la edificación económica y cultural”<sup>14</sup>, lo cierto es que la dictadura del proletariado refuerza sus prerrogativas angostando las vías de acceso al partido comunista, sin que se puedan vislumbrar los rasgos de la verdadera democracia que se ofrece.

En contraste con tal posición, el capitalismo ha modificado sus lineamientos del siglo XIX y dentro de un proceso progresivo ha permitido que la sociedad se transforme sin el síndrome traumático de la dictadura totalitaria. No solo en numerosos países del norte de Europa, sino en Norteamérica, el Estado ha venido asumiendo el papel de nivelador, mediante leyes sociales y mecanismos compulsivos que sustraen la libertad del campo de los conceptos írritos. Tal modificación de los fines del poder, que implica el intervencionismo del Estado, y la planeación, constituyen la respuesta más afirmativa de los demócratas occidentales al proselitismo marxista, siempre y cuando que esa democracia política pueda acelerar su tránsito hacia formas sociales perfeccionadas.

La disputa entre los marxistas revolucionarios y la Segunda Internacional, tan ilustrativa en el terreno de los conceptos teóricos, se traslada a la práctica en

14 Programa del Partido Comunista de la Unión Soviética (Proyecto), p. 108, Montevideo.

la competencia de dos sistemas, que autocalificándose de democráticos, difieren fundamentalmente.

Que el pueblo tenga acceso, por la vía de las elecciones parlamentarias, a influir en la orientación del Estado, es la mejor garantía de la evolución de las estructuras económico-sociales. El parlamentarismo se torna de esta manera consustancial a su ejercicio, o inseparable en la distinción de los dos conceptos. Mientras que las democracias populares no admiten la existencia de opiniones divergentes o de minorías que puedan aportar su concurso al bienestar colectivo, el pluralismo ideológico es el mejor elemento dentro del campo occidental, para acelerar el progreso y utilizar el contingente de las diversas energías humanas a la empresa solidaria del cambio escalonado. Los altos niveles de ingreso, el desarrollo económico, la seguridad social, en Norteamérica y Europa, sirven para demostrar cómo la libertad sigue siendo el instrumento más adecuado de progreso, ya que los beneficios alcanzados por la dictadura totalitaria, no compensan el sacrificio que ha sido indispensable para lograrlos.

El capitalismo —secuela del liberalismo histórico—, ha venido perdiendo aquellos perfiles hirsutos que le suministraron a Marx los materiales para enjuiciarlo. Mientras avanza una diferente concepción en las relaciones de capital y trabajo, y la libertad de empresa viene cediendo frente al imperativo de la planeación, la forma política que le sirve de marco supone también revisiones de fondo, a fin de que el poder real, cuya titularidad corresponde al pueblo, se ejerza en la dirección de sus anhelos y esperanzas. Solo si tal fenómeno no aconteciere, se estaría justificando la pretensión totalitaria como único instrumento de remodelación social.

## CAPITULO IV

# La Democracia Semidirecta

SUMARIO: El Referéndum. Su naturaleza. Clases. El Cuerpo Electoral. El Parlamento y su papel dentro del Estado moderno. Ventajas de conjugar ambos sistemas. Historia del Referéndum. La Institución en Suiza y en los Estados singulares de la Unión Americana. Otros ejemplos. Requisitos sociales y políticos para la validez de la experiencia refrendataria.

Según la opinión de Manuel García-Pelayo: “La democracia es la unidad entre el sujeto y el objeto del poder político. La pura democracia ahonda en esta unidad hasta transformarla en identidad”<sup>1</sup>. En la búsqueda de tal fin se ha creído adecuado complementar las instituciones representativas con el referéndum, a fin de intensificar aún más su fuerza popular. Este reforzamiento de la idea democrática con consultas directas, debidamente institucionalizadas, y con garantías para evitar el abuso, es lo que algunos denominan: democracia semi directa.

Ante la imposibilidad del ejercicio inmediato del poder por parte del pueblo, el avance del maquinismo contemporáneo y de los medios de comunicación, permiten conciliar, dentro de mecanismo intermedio, los beneficios del sistema representativo, y las consul-

1 Manuel García-Pelayo. *Derecho Constitucional Comparado*, pp. 175 y ss., Madrid, 1953.

tas diferentes al simple acto del sufragio. Una manera de devolverle la fe a muchos sectores que miran con desconfianza el perfeccionismo de las instituciones clásicas, por pensar que aquellas no se acomodan a la tarea innovadora del estado moderno, hallan cauce apropiado en la fórmula que acondiciona el mecanismo parlamentario con el referéndum. El que pueda consultarse al pueblo para que adopte por sí mismo decisiones, introduce nuevo margen de confianza en los que aspiran a la modificación sustancial de los fines del poder, en orden al cambio socio-económico.

Esta ampliación de los elementos democráticos mediante el concurso del propio cuerpo electoral, cuyo papel hasta ahora se reserva al simple acto del sufragio, confirma la creencia de que la democracia es tanto un fin como el propio medio para construir la sociedad igualitaria. El que aquel pueda participar masivamente en la aprobación o improbación de reformas constitucionales o de simples mandamientos legislativos, le está agregando al concepto tradicional una dinámica que favorece no solo la identificación entre el sujeto y el objeto del poder político, sino la garantía de que se van a superar muchas de las disputas particularistas que suelen enervar el poder decisorio de los Parlamentos. El referéndum así concebido, vendría a perfeccionar el contorno del régimen representativo abriéndole nuevos campos al juego de las fuerzas políticas. Lo que Calvo Serer ha calificado como la rectificación de la democracia y la revitalización de la libertad <sup>2</sup>, podría hallar en el mecanismo refrendatario instrumento para el cambio que se precisa. El mismo pueblo ejerciendo prerrogativas que se le reconocen como parte del cuerpo electoral, pero que hasta ahora solo puede manifestar a través de

2 Infra, Capítulo III.

representantes, haría más corta la distancia entre el poder teórico y el poder real.

Para este acondicionamiento de la democracia política tendríamos que comenzar por disipar cualquier duda acerca de que el referéndum pudiese debilitar o inclusive reemplazar el Parlamento. Por obra de la tradición histórica el órgano representativo se ha identificado con la forma democrática, y grave error se cometería al desconocer su importancia, o pretender disminuirlo dentro del conjunto de las instituciones. Es indudable que sin Parlamento no podrá hablarse válidamente de democracia, y aunque su papel haya variado de acuerdo a la más moderna técnica constitucional, subsistirá siempre como el órgano insuperable de control. A medida que el Ejecutivo asume mayores funciones, se torna más importante la misión de vigilancia del congreso a fin de salvaguardar las libertades y tutelar los derechos fundamentales del hombre. Se dice que sin Parlamento la libertad peligraría, y dicha apreciación es exacta. Las instituciones representativas constituyen la mejor garantía para que oposición y gobierno puedan emular en favor del engrandecimiento colectivo. En este sentido, toda pretensión de reemplazar al congreso por los plebiscitos, resulta anti democrático, y significaría, más bien, retroceso que avance. Pero cosa distinta es el complementar las funciones que ejercen, con la eventualidad de las consultas directas, que reglamentadas por la Carta fundamental, lejos de debilitar el régimen representativo, podrían más bien afianzarlo.

Con frecuencia se tilda a los parlamentos de hallarse obstruidos por pequeñas minorías, fruto de combinaciones electorales, que no solo hacen muy difícil la tarea legislativa, sino que impiden toda acción tendiente a hacer más dinámicos los fines del Estado. Bien lo anota Hans Kelsen: "Aprovecharía al princi-

pio parlamentario que los políticos profesionales que integran hoy el Parlamento reprimiesen su explicable desvío contra la institución del plebiscito y admitiesen no solo el llamado referéndum constitucional, como ya lo hacen algunas constituciones modernas, sino también un referéndum legislativo, si no obligatorio, facultativo cuando menos”<sup>3</sup>.

Si es cierto que el discurrir republicano de las naciones hispanoamericanas es inseparable de los congresos como depositarios de la voluntad popular, y que el proceso afirmativo de las libertades públicas ha tenido en ellos su mejor bastión, también es indudable que el tecnicismo constitucional ha oscilado de manera pendular entre presidencialismo y parlamentarismo. Unas veces para fortalecer las prerrogativas del Ejecutivo, y otras para instaurar regímenes rayanos en el de asamblea. Ahora esta disyuntiva podría atenuarse con el referéndum, a fin de facilitar la mayor participación popular en las decisiones colectivas, sin caer en ninguno de los extremos expuestos. La distinción entre el plebiscito, más propio por su carácter eventual a la decisión política, con el referéndum, que corresponde al género de las instituciones permanentes, debidamente reglamentadas, contribuye a fortalecer los lineamientos de la democracia semi directa, la cual no puede constituir agravio ni recorte del fuero parlamentario.

En no pocas oportunidades la impaciencia popular pretende descubrir en el trámite de los debates la traba que impide la concreción de medidas normativas de estimable urgencia. Los mismos órganos publicitarios sindician al Parlamento de molondrismo, como si de este dependiese en forma exclusiva el avance hacia la democracia social. Por tales circunstancias, el referéndum podría devolverle a la institución parla-

3 Hans Kelsen. *Op. cit.*, pp. 64 y ss.

mentaria la plenitud de su prestigio, apremiándole en ocasiones, o descargándole de responsabilidades, cuyo peso no le incumbe asumir directamente.

La imposibilidad de poner en práctica la democracia directa, a la manera antigua, torna imprescindible identificar el gobierno del pueblo con el mecanismo parlamentario. Pero la misma razón que ha permitido asimilar los dos conceptos, no puede ser óbice para que se extienda el campo de acción de la ingerencia popular involucrándole los elementos dinámicos que el referéndum le puede suministrar.

Maurice Hauriou afirma: "Ciertamente, el régimen representativo ofrece ventajas sobre la pura democracia directa, sobre todo en los pueblos de gran extensión, pero esto no es una razón para que no se le corrija con una dosis de sufragio directo" <sup>4</sup>. El avance de los sectores medios <sup>5</sup>, en varios de los países de la América Latina, según la observación de los sociólogos, podría justificar el mecanismo referendatario, si se tiene en cuenta su grado de educación cívica, ya que la propia extensión popular de la competencia, contribuiría a desenvolver en aquellos la plena conciencia de los problemas públicos.

Para León Duguit el referéndum surge como complemento natural y hasta necesario del régimen representativo <sup>6</sup>. La extensión de la competencia popular seduce al autor, hasta el punto de haber influido en varias de las numerosas reformas constitucionales ocurridas después de la primera guerra mundial.

El profesor Paolo Biscaretti di Ruffia en su *Tratado de Derecho Constitucional* define el referéndum como

4 Maurice Hauriou. *Principios de Derecho Público y Constitucional*, p. 503, Segunda Edición, Madrid.

5 John J. Johnson. *La Transformación Política de América Latina*, Buenos Aires, 1961.

6 León Duguit. *Op. cit.*, Vol. II, pp. 231 y ss.

“Una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo”<sup>7</sup>. Ella coincide con la de Sánchez Viamonte: “Se llama referéndum, y en términos generales plebiscito, la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se le formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la nación, y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo”<sup>8</sup>.

El referéndum puede subdividirse en constitucional y legislativo, ya se ocupe de las reformas a la Carta fundamental, o de la aprobación de simples mandamientos legales. Pero es más explícita la subdivisión que de él hace García Pelayo, y en la cual ya se precisa no solo la jerarquía de las normas, sino el propio ámbito de su validez: “Puede ser de las siguientes clases:

I. Por su fundamento jurídico:

a) Obligatorio, cuando es impuesto por la constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas.

b) Facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del Jefe del Estado.

II. Por su eficacia jurídica:

a) De ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión solo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así a la autoridad sancionadora de las leyes (ordinariamente, el jefe del Estado).

7 Paolo Biscaretti. *Derecho Constitucional*, p. 422, Madrid, 1965.

8 Carlos Sánchez Viamonte. *Manual de Derecho Constitucional*, p. 204, Buenos Aires, 1959.

b) Consultivo, cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

c) De iniciativa. Derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. Cuando se trata simplemente de invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama iniciativa simple; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto de ley, se llama iniciativa formulada.

d) Veto. Atribución a una fracción del cuerpo electoral para exigir, dentro de un determinado plazo, que una ley ya establecida sea sometida a votación popular, haciendo depender del resultado de esta la validez de la ley. Se diferencia del referéndum facultativo en que allí se trata de un proyecto de ley, mientras que aquí se refiere a una ley ya establecida.

e) Plebiscito. El plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica.

f) Revocación. Derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria. Esta institución ha sido desarrollada especial y casi exclusivamente en algunos de los Estados Norteamericanos (*recall*) y en la constitución soviética”<sup>9</sup>. A esta enumeración puede agregarse el de arbitraje, llamado a restablecer el equilibrio entre los órganos del poder público.

9 Manuel García Pelayo. *Op. cit.*, pp. 183 y ss.

A pesar de lo prolijo de la subdivisión transcrita, es conveniente insistir en la diferencia entre plebiscito y referéndum, para reservarle al primero el carácter de manifestación de confianza en un individuo. Aunque el lenguaje popular suele con frecuencia confundirlos, el tecnicismo aconseja desentrañar la naturaleza de cada uno, separando la institución jurídica propiamente dicha, del acto político eventual que el plebiscito encarna.

En el orden histórico, conviene recordar cómo a partir de la primera postguerra el referéndum se incorporó dentro de numerosos textos constitucionales, tanto en el nivel federal como en el estatal. El artículo 73 de la Constitución de Weimar<sup>10</sup> lo expresa claramente, lo mismo que los correspondientes a Baden, Hesse, Baviera, Prusia y Sajonia, donde asume modalidades que van, desde el simplemente legislativo hasta el de iniciativa. En Austria ocurrió fenómeno similar. La Constitución de Letonia de 1922 incorpora el referéndum de ratificación tanto facultativo como obligatorio. La Constitución Danesa de 1915, la Irlandesa de 1921, la de Liechtenstein del mismo año, lo mismo que la española de 1931, desenvuelven el referéndum bajo diversas formas, sin olvidar el caso de Australia que lo consagró desde el año

10 *Artículo 73.* "Las leyes votadas por el Parlamento deben ser, antes de su publicación, sometidas a un referéndum, si el Presidente del Reich, dentro del término de un mes, así lo decide. Las leyes cuya publicación es aplazada a solicitud de un tercio o más de los miembros del Parlamento deben ser sometidas a referéndum si la vigésima parte de los electores lo solicita. Debe, así mismo, procederse a un referéndum, cuando una décima parte de los electores solicita que se le someta a un proyecto de ley. La iniciativa popular no puede versar sobre un proyecto de ley detallado. Este proyecto debe ser sometido al Parlamento por el Gobierno con su beneplácito. No podrá tener lugar el referéndum cuando el proyecto de ley propuesto es aprobado sin modificación por el Parlamento".

de 1900, habiéndolo ratificado con algunas precisiones en 1918.

La más importante de las consagraciones positivas del referéndum en los últimos tiempos, es la de la Constitución Francesa de la V República, promulgada el 4 de octubre de 1958, y cuyo artículo 11 enumera las eventualidades en que puede ocurrir dicho procedimiento. “Artículo 11. El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, mientras duren las sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicada en el *Journal officiel*, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, o que implique la aprobación de un acuerdo de comunidad, así como los que tiendan a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiera sobre el funcionamiento de las instituciones.

“Cuando el referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulga en el plazo previsto en el artículo anterior”.

Maurice Duverger, uno de los principales apolo-gistas de la Constitución de la V República, encuentra en ella signos de positivo avance normativo, en tanto que enjuicia con severidad el régimen que vino a reemplazar: “Antes, el pueblo tenía la impresión de que los juegos del Parlamento se desarrollaban lejos de él, siendo solo espectador y no actor. Esas mayorías que se hacían y se deshacían, esas figuras de cuadrillas o aquellas combinaciones triangulares que recordaban los baudevilles de la *belle époque*, ocurrían en un mundo diferente al suyo”<sup>11</sup>. Es lógico suponer que el entusiasmo por el nuevo estatuto no puede circunscribirse a la ampliación del referéndum,

11 Maurice Duverger. *Demain la République...*, p. 26, París, 1958.

ya que este existía en la constitución de 1946, y su origen puede rastrearse en numerosos textos a partir de 1793. Sin embargo, al redistribuir la V República la competencia de los órganos del poder público y reforzar las prerrogativas presidenciales, aquel vino a jugar un papel no desestimable, introduciéndole al régimen nuevos elementos de participación popular.

Con la Constitución de la V República ocurre con frecuencia que algunos la ensalzan confundiéndola con el prestigio carismático del general De Gaulle, y otros la denigran por no compartir la política preconizada por el Héroe de la Resistencia. Lo cierto es, que ganada cierta perspectiva histórica, las nuevas estructuras políticas francesas han comenzado a revolucionar el derecho constitucional de los países de América Latina, Asia o África, sin que sea osado científicamente demeritarlas por casuísticas. La estabilidad política del gobierno de la V República, y el progreso que hoy exhibe Francia, no dejan de constituir aguda réplica a quienes vaticinaban la catástrofe. De toda esta controversia, ha salido fortalecida la idea de que la democracia debe buscar nuevas formas para realizarse, sin permanecer aferrada a los moldes del siglo XIX. El mismo Duverger formula esta pregunta admonitoria: “¿Acaso no es necesario elaborar una teoría del reformismo, como Lenin ha elaborado una teoría de la revolución? Bien comprendemos que el Estado reformista no puede ser un Estado débil, porque el inmovilismo político tiene como corolario necesario la parálisis social”<sup>12</sup>.

En cuanto a los propios casos en que puede surtirse la consulta refrendataria, es claro que ellos se circunscriben a hechos trascendentales que puedan llegar a

12 *Idem., Ibidem*, pp. 147 y 148.

afectar la estructura misma del Estado. En primer lugar el artículo 89 de la Constitución prevé lo relativo a la revisión de la Carta Fundamental consagrando el referéndum como regla general y solo por la vía de la excepción, la posibilidad de que sea el Parlamento convocado en Congreso en que lo haga. “Artículo 89. La iniciativa de la revisión de la Constitución pertenece conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del primer ministro, y a los miembros del Parlamento”.

“El proyecto o la propuesta de revisión deben ser votados por las dos asambleas en términos idénticos. La revisión es definitiva desde que sea aprobada por referéndum.

“El proyecto de revisión, sin embargo, no se presenta al referéndum cuando el Presidente de la República decide someterlo al Parlamento convocado en congreso; en este caso, el proyecto de revisión solo es aprobado si consigue la mayoría de los tres quintos de los sufragios emitidos. La mesa del congreso es la de la Asamblea nacional.

“Ningún proceso de revisión puede prosperar si atenta contra la integridad del territorio.

“La forma republicana de gobierno no puede ser objeto de revisión”.

Comentando la disposición transcrita, Prélot observa: “Se ha estimado, como lo indica la experiencia de 1954, que poner en marcha el mecanismo pesado y costoso del referéndum, debe ser evitado, en el caso de una reforma parcial o técnica. Cuando las sutilezas, ya difíciles de captar por los parlamentarios, no pueden ser cabalmente comprendidas por el conjunto del cuerpo electoral”<sup>13</sup>.

13 Marcel Prélot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, p. 607, París, 1961.

Si nos atenemos al texto del artículo 11, ya citado, tenemos que solo en tres casos es posible el referéndum: 1º Si el proyecto se refiere a la organización de los poderes públicos; 2º Si comporta la aprobación de un acuerdo de comunidad; 3º Si él tiende a autorizar la ratificación de un Tratado, “que sin ser contrario a la Constitución, incida sobre el funcionamiento de las instituciones”. Duverger reclama para este género de consultas el carácter legislativo <sup>14</sup>, aunque Prélot considere que “las cuatro hipótesis se refieren a la organización política del país, y son, pues, en el fondo, casos de referéndum constitucional” <sup>15</sup>. Sin detenernos demasiado en su exégesis, es indudable que una modificación de los poderes públicos, le está introduciendo elemento nuevo a la jerarquía de las normas jurídicas y por ende adquiere vocación constituyente. Sin embargo, el que figure como prerrogativa separada de la norma del artículo 89, refleja el ánimo de extender la competencia del referéndum al nivel de los mandamientos legislativos.

En el orden práctico, la inmensa importancia del referéndum sobre Argelia, del 8 de enero de 1961, ha venido a demostrar cómo sin él hubiese sido difícil adoptar decisiones tan vinculadas al prestigio de gobernantes y parlamentarios. Aunque dicha coyuntura sirvió para fortalecer la popularidad del general De Gaulle, lo cierto es que la vía refrendataria permitió comprometer en tan drástica medida a varios millones de ciudadanos que se solidarizaron con ella.

Cuando el 16 de noviembre de 1960 el general manifestó oficialmente su decisión de someter a referéndum “un proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos en Argelia”, se invocó la perfecta armonía con el artículo 11 de la Carta fun-

14 Maurice Duverger. *La Ve. République*, p. 36, París, 1960.

15 Marcel Prélot, *Op. cit.*, p. 608.

damental, reglamentario de este tipo de procedimientos. La magnitud de tal determinación, que le agregó nuevos títulos a la grandeza de De Gaulle, encontró así canal apropiado.

El referéndum en Suiza, adquiere volumen tan apreciable, que hay autores que llegan a afirmar que esta es la propia esencia de su Constitución y la modalidad corriente en el ejercicio de los poderes públicos. Tanto en el nivel cantonal como en el ámbito de la federación, él adquiere las características de derecho común prolijamente desarrolladas. A partir de la Constitución de 1802, la primera por la cual votó el pueblo suizo, puede observarse un desarrollo paralelo, tanto en el orden constitucional como en el legislativo. Para ilustración de los lectores se inserta como apéndice del presente capítulo su detalle histórico según la compilación documentada de Alain Salmón.

Otro tanto puede decirse de la práctica refrandataria en los estados singulares de la Unión Americana, donde la modalidad de los mismos, tan variada y extensa, impide sostener que la institución pertenece al acervo de los dictadores o de quienes rechazan el concurso popular como fuente de legitimación democrática.

La ausencia del referéndum en el ámbito federal no disminuye la importancia del mismo en el plano singular dentro del cual asume características diversas. "En nuestros días, en los Estados, a excepción de Delaware, el pueblo es llamado a sancionar las enmiendas a la Constitución, así como la revisión total cuando ella sea propuesta. Este referéndum constitucional tiene, en todos los Estados de la Unión, una inmensa importancia. En efecto, las constituciones tienen un contenido particular porque el pueblo les ha incorporado el mayor número posible de reglas del Derecho Civil, penal o administrativo que ha creído

conveniente. Esta tendencia a incorporar dentro de la constitución lo que es ordinariamente del resorte de la ley ordinaria proviene de la desconfianza hacia el legislador y del deseo de someter el mayor número de temas al referéndum”<sup>16</sup>. Aunque el ámbito de la competencia refrendataria en el nivel legislativo se halle reducida por el fenómeno anotado, no deja de tener trascendencia, y por ello incorporamos también dentro del apéndice algunos casos ilustrativos.

Pueden invocarse otros precedentes contemporáneos, como los de Portugal, Italia, Suecia, y el de la misma Constitución chilena de 1925. Pero el objetivo que se persigue con la anterior perspectiva, es fortalecer la creencia de que son los pueblos más evolucionados democráticamente los que han adoptado el referéndum. Y ello es claro, porque es de la esencia de la institución que opere en un medio donde se respete y garantice la libertad de conciencia, y donde el individuo, sin coacciones, pueda pronunciarse sobre los puntos que se le someten a consulta. El referéndum, dentro de regímenes totalitarios, o falsificadores de opinión, viene a constituir solo caricatura de la verdad democrática, que impide el acuerdo de los poderes públicos con la voluntad popular.

Si lo que se busca es perfeccionar el mecanismo democrático hasta conseguir la plena identidad entre gobernantes y gobernados, podemos afirmar sin vacilaciones, que el referéndum necesita del sistema representativo a fin de que este último garantice los presupuestos esenciales para su cabal ejercicio. Pero así como hemos afirmado que el referéndum sin Parlamento constituye aberración democrática, también es cierto que los nuevos hechos sociales aconsejan im-

16 Alain Salmón. *Théorie et Pratique du Référendum*, No. 2.736, “La documentation Française”, París, 1960.

primirle al Estado una nueva dinámica, que solo la vía referendaria le puede suministrar.

Se ha dicho “que la democracia se realiza mediante el diálogo entre gobernantes y gobernados y que la mejor expresión de aquel es el referéndum”<sup>17</sup>. Tal aseveración será cierta, en la medida que las consultas populares se realicen en un medio auténticamente libre, donde la posibilidad de opción constituya no solo la síntesis de los derechos políticos, sino el más sagrado de los atributos del hombre.

17 Alain Salmón. *Op. cit.*, p. 25.

## APENDICE DEL CAPITULO IV

### a) *El referéndum en Suiza* <sup>1</sup>

Se encuentra en la Confederación Helvética, un ejemplo continuo y total de referéndum. Allí, se convirtió en una institución general y de Derecho Común, en donde ha engendrado sus consecuencias más claras y extremas. Ella es indiscutiblemente su verdadera patria, su tierra predilecta. Es a nivel cantonal, donde está más desarrollado. A nivel federal su trascendencia, aunque mayor, es menos importante. Allí, el referéndum encontró también un terreno preparado; la legislación popular y directa, poseía por adelantado un cierto número de aplicaciones de antiguo origen, de donde el referéndum actual ha extraído su nombre.

Ellas habituaban a la nación a ver en las decisiones de Asambleas deliberantes, actos no definitivos por sí mismos y seguidos de ratificación.

Ellas preparaban, entonces, el sistema moderno de referéndum que se desarrolló en el transcurso del siglo XIX. Pero, en realidad, este tiene también otro origen. Como primera fuente, el movimiento de ideas que había producido la Revolución Francesa. El pun-

<sup>1</sup> Se inserta como apéndice del presente capítulo, el recuento cronológico del referéndum en Suiza, lo mismo que algunos casos relacionados con los Estados particulares de la Unión Americana elaborados por Alain Salmón. *Théorie et Pratique du Référendum*, "Documentation Française", No. 2.736, París, 1960.

to de partida fue la Constitución Federal Suiza del 20 de mayo de 1802. Fue la primera por la cual haya votado el pueblo suizo; con ella se introdujo el referéndum constitucional, como se había producido en Francia diez años antes y tomó lugar en el dominio de las instituciones políticas.

Propuesta por una Asamblea de Notables, la Constitución es sometida a voto de todos los ciudadanos suizos mayores de veinte años.

El voto tuvo lugar en las comunas durante cuatro días, y hecho original, fue decidido que los electores que no votaran, serían considerados como aceptantes.

El resultado fue el siguiente:

Para la Constitución: 72.423.

En contra de la Constitución: 92.423.

Abstenciones: 167.172.

Si se hubiera tenido en cuenta únicamente los votos expuestos, la Constitución habría sido rechazada; pero los abstencionistas, habiendo implícitamente manifestado un voto favorable a la Constitución, esta fue declarada ley fundamental del Estado, adoptada por la gran mayoría de los ciudadanos con derecho a voto.

Esta práctica así introducida, debía implantarse en la Suiza contemporánea: es un principio universalmente admitido que toda Constitución, ha de ser ratificada por el pueblo. El referéndum en materia de leyes ordinarias llegó más tarde. El gran movimiento liberal iniciado después de la revolución de julio, en Francia, se propagó a través de Europa durante los años de 1830, aportando una gran transformación a los cantones suizos en el sentido de la democratización. En 1831 este principio fue afirmado por primera vez en el cantón de Saingall y en la Asamblea encar-

gada de revisar su Constitución cantonal. Se admitió una fórmula atenuada del referéndum: el veto legislativo facultativo. Esta nueva institución no tardó en propagarse: el veto popular fue admitido en 1832 por Baleville, en 1839 por Valais, en 1841 por el cantón de Lucerna.

Pero, en 1842 experimentó un fracaso, y por tanto, un período de quietud: fue rechazado después de arduos debates en el importante cantón de Zurich. El movimiento, sin embargo, no tardó en volver a imponerse con fuerza y bajo una nueva forma. En 1845, el cantón de Vaud admitió, no el veto pero sí el referéndum popular facultativo.

Sobre veinte cantones que, de 1830 a 1834, modificaron su Constitución, diecinueve la hicieron adoptar por el pueblo. En estas constituciones llamadas regeneradas, la doctrina de la soberanía popular encontró su expresión exigida porque perteneciendo a leyes fundamentales del Estado, la Constitución debía ser adoptada por el pueblo.

En 1848 la Confederación Suiza, que continuó con el mismo nombre, se transformó en verdadero Estado Federado y elaboró una nueva Constitución. Esta fue aprobada por 145.584 votos contra 54.320 y por 15½ cantones contra 6½.

El artículo 6 imponía a los cantones la obligación de someter toda nueva Constitución cantonal al referéndum. Cualquier revisión de la Constitución Federal debe ser sometida a la votación del pueblo suizo por Sí o por No, y el proyecto es aceptado cuando la mayoría de los ciudadanos toma parte en el voto, e igualmente la mayor parte de los cantones. El resultado de la votación popular en cada cantón, es considerado como el voto del Estado.

La Constitución de 1848, sí establecía el referéndum en materia constitucional, no lo establecía en materia de leyes ordinarias. Sin embargo, la propagación de la legislación directa por el pueblo fue simplemente más lenta en los cantones. Más indecisa en el período de 1848 a 1860, se aceleró y se tornó victoriosa durante el período de 1860 a 1870. El cantón de Bale-Campagne, fue el primero en adoptar en 1863 por medio de una revisión constitucional, la regla de que aun las mismas leyes ordinarias votadas por la representación popular deberían ser sometidas a la adopción o rechazo del pueblo.

El movimiento democrático festejó su más grande éxito cuando sus esfuerzos se realizaron en la revisión total de la Constitución de Zurich y en el triunfo registrado en la nueva Constitución de 1869 de la idea del referéndum obligatorio.

En el plano federal, de 1848 a 1866, no hubo un intento serio de modificar la Constitución.

En 1866, el pueblo soberano fue llamado a pronunciarse simultáneamente sobre nueve proyectos de enmienda.

Solo uno de ellos fue favorable. Este proyecto, destinaba admitir a los judíos suizos al beneficio de los derechos que acababan de reconocerse a los judíos franceses. Los artículos 41 y 48 de la Constitución que se refieren a la igualdad política de los judíos, fueron modificados gracias al voto de 170.032 ciudadanos contra 149.401, de 12½ cantones contra 9½.

Después de la guerra de 1870, una agitación en favor de una revisión general de la Constitución se apoderó de las gentes: hicieron un enérgico esfuerzo para introducir en la legislación federal, innovaciones que habían podido penetrar en los diversos cantones.

El proyecto adoptado por la Asamblea Federal Constituyente contenía dos de estas innovaciones: el referéndum legislativo facultativo y el derecho de iniciativa popular. Pero el pueblo, llamado el 12 de mayo de 1872, a pronunciarse sobre este proyecto, lo dejó por 260.859 votos contra 255.606, por 13 cantones contra 9.

Después de este fracaso, un nuevo proyecto fue sometido al pueblo suizo el 19 de abril de 1874; 340.199 ciudadanos y 13½ cantones se pronunciaron en favor del proyecto; 198.013 ciudadanos, 8½ cantones lo rechazaron.

Esta Constitución fue introducida definitivamente en el Derecho Federal suizo junto con el referéndum legislativo facultativo, pero no mantuvo el artículo sobre la iniciativa popular.

Sin embargo, esta fue la victoria completa del referéndum en la Confederación Helvética.

### *El referéndum sobre el Plan Federal*

#### *El referéndum en materia constitucional*

Medidas relativas al referéndum constitucional:

Suiza es el país que asegura el máximo de la participación directa del pueblo en la operación constituyente.

El referéndum es obligatorio para toda modificación de la Constitución. Dos hipótesis están por distinguir, según sea la revisión total o parcial.

En lo que se refiere a la revisión total, el pueblo comparte la iniciativa con las Cámaras federales e

igualmente es el que decide si la iniciativa ha de ser continuada o no, cuando el Consejo Nacional y el Consejo de Estado no están de acuerdo. En efecto: en los términos del artículo 120, la pregunta para saber si la Constitución debe ser revisada, es sometida obligatoriamente al referéndum; “cuando una sección de la Asamblea Federal decreta la revisión total de la Constitución y que la otra sección no está de acuerdo; o cuando cincuenta mil ciudadanos suizos teniendo el derecho de votar piden revisión total. Si en uno u otro de los casos, la mayoría de los ciudadanos, tomando parte en el voto, se pronuncia por la afirmativa, los dos consejos son renovados para trabajar en la revisión”. El pueblo no participa en la elaboración del nuevo texto. Cuando este está concluido como una ley ordinaria, puede ser sometido al referéndum, si la demanda está hecha por treinta mil ciudadanos activos o por 8 cantones (art. 89).

En casos de revisión parcial, las prerrogativas del pueblo son más considerables porque el nuevo artículo 129, ratificado por el pueblo el 5 de julio de 1891, le otorga la plenitud del poder constituyente, es decir, la posibilidad de cumplir solo la reforma constitucional. En efecto, la demanda de revisión, contiene la firma de cincuenta mil ciudadanos, está dada no en términos generales sino bajo la forma de proyecto íntegro; si las Cámaras Federales no aprueban, este proyecto está sometido a la adopción o rechazo del pueblo y de los cantones. El único recurso de la Asamblea Federal en este caso, es “elaborar ella misma un proyecto distinto, o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto y someterle su contraproyecto o su proposición de rechazo al mismo tiempo que el proyecto emanado de la iniciativa popular”.

Si las Cámaras aprueban la iniciativa popular, ellas procederán a la revisión parcial en el sentido indica-

do y someterán el texto a la votación del pueblo y de los cantones.

Toda revisión, total o parcial, de la Constitución Federal ha de ser sometida a la votación popular; en los términos del artículo 53, el asentimiento de “la mayoría de los ciudadanos votantes y de la mayoría de los Estados” es indispensable para que una modificación constitucional pueda entrar en vigor. “Para establecer la mayoría de los Estados, el voto de medio cantón es contado como media voz. El resultado de la votación popular en cada cantón está considerado por el voto del Estado”.

#### *Aplicaciones del referéndum constitucional*

Del 19 de abril de 1874 al 30 de junio de 1959, ciento diecinueve revisiones fueron ensayadas y solo setenta y dos tuvieron éxito.

De 1874 a 1917, la Constitución fue sometida a treinta y dos demandas de revisión, de las cuales once fueron por iniciativa popular; veinte proyectos fueron adoptados y doce fueron rechazados; de estos, siete emanaban de la iniciativa popular.

De 1918 a 1947, cincuenta y tres revisiones constitucionales fueron ensayadas, de las cuales treinta y dos por la iniciativa popular; hay que tener en cuenta que solo tres iniciativas triunfaron durante este período, porque cinco veces fueron contraproyectos opuestos por la Asamblea a las iniciativas, pero más tarde fueron aceptados.

De 1948 al 30 de junio de 1959, treinta y cuatro revisiones constitucionales fueron ensayadas y trece de ellas por iniciativas populares; dieciséis tuvieron éxito sobre veintiún proyectos emanados de la Asamblea Federal; trece tuvieron éxito y ocho rechazados. So-

bre las trece iniciativas populares, diez fueron rechazadas, una tuvo éxito; dos veces fue el contraproyecto quien triunfó.

Es de observar que a partir de 1918, la frecuencia de las reformas constitucionales fue mayor. Este crecimiento del número de referendos constitucionales y también de fracasos, se explica por tres razones principales:

—Es debido, primero, a la introducción desde 1891, de iniciativa popular en materia constitucional; ahora bien, se comprobó que los ciudadanos llamados a pronunciarse sobre proposiciones salidas, no del gobierno o del parlamento, sino de su propio seno, son rechazados la mayoría de las veces a causa de su frecuente carácter demagógico.

—En segundo lugar, los hechos políticos y económicos que trastornaron a Europa durante cuarenta años, no dejaron de repercutir en Suiza.

—Finalmente, se debe al deseo constante de aportar algunas modificaciones a la ley fundamental que presenta un síntoma de su envejecimiento.

Durante los primeros años que siguieron, con la entrada en vigor de la Constitución de 1874, la opinión general se mostró hostil a toda nueva revisión, aunque esta Constitución no parecía haber gozado nunca de la misma popularidad que la de 1848.

La circunstancia que ocasionó la primera revisión parcial, era extraña a la vida política. Se trataba de una serie de horribles crímenes que afligían o indignaban a los habitantes de diversas partes del país. Así, pues, el artículo 65 de la Constitución de 1874 que pregonaba la abolición de la pena de muerte, parecía asegurar a los criminales su escandalosa impunidad.

El pueblo suizo que en 1866 había rechazado un referéndum que contenía un proyecto cuyo propósito era impedir la pena de muerte, había dado a pesar de él mismo, su consentimiento al artículo 65, adoptando en bloque la constitución de 1874. Pero viendo su voto negativo de 1866, se comprende que el pueblo se sintió defraudado más que representado en esta ocasión, ya que sus elegidos multiplicaban las protestas y peticiones. Un diputado desarrolló una idea en lo que se refería a la revisión del artículo 65. El consejo federal no fue favorable, pero las Cámaras la sostuvieron vigorosamente. El referéndum del 18 de marzo de 1879 estableció la pena de muerte, menos para los delitos políticos, con 200.485 votos, contra 181.588; 15 cantones contra 7.

No se realizaron más revisiones a la Constitución hasta 1885 cuando se hizo el intento de revisar el artículo 39, que se refería al problema de la emisión de billetes de banco, pero no resultó; al referéndum del 31 de octubre de 1880 se hizo una enmienda del artículo 64, dando protección de invenciones y fue rechazado en referéndum del 30 de julio de 1882.

El 25 de octubre de 1885, el pueblo aprobó una revisión (artículo 32 bis), destinado a proteger al país contra los estragos del alcohol, por 230.250 votos contra 157.463; 15 cantones contra 7.

El 26 de octubre de 1890, el pueblo aprobó el artículo 34 B sobre pólizas en caso de accidentes y enfermedad, con un volumen de 283.228 votos contra 92.200; 20½ cantones contra 1½.

El 13 de junio de 1890, el Consejo federal propuso enmendar la Constitución para permitir en el porvenir una revisión parcial, por iniciativa popular. El pueblo aprobó los nuevos artículos, del 118 al 123, por 183.029 votos contra 120.599 y por 18 cantones

contra 4, el 5 de julio de 1891. Esta fue una reforma considerable que da a la Constitución suiza una fisonomía muy particular.

El 18 de octubre de 1891, el nuevo artículo 39 sobre el monopolio de los billetes de banco, fue aceptado por una fuerte mayoría popular a pesar de la oposición de la Suiza Romance.

El primer intento de aplicación a la iniciativa popular que tiene éxito, debe su origen a una petición expuesta por la sociedad protectora de animales, referente a un nuevo artículo, el 25 bis, impidiendo desangrar a los animales del matadero sin haberlos atollondrado antes. Esta iniciativa aspiraba a lograr que la manera de sacrificar fuera similar a la practicada por las comunidades israelitas por razones rituales; fue apoyado por 83.159 firmas, las cuales emanaban casi todas de tres cantones donde los judíos eran más numerosos.

La Asamblea federal propuso el rechazo, pero, por la votación del 20 de agosto de 1893, el pueblo lo aceptó por 191.527 votos contra 127.101; por 11½ cantones contra 10½. La participación al escrutinio no fue sino de 49, esto es de un 10%.

Así, este primer éxito de la iniciativa popular, se trataba de una medida que no era constitucional y que tocaba a los intereses menos importantes y a las pasiones mezquinas. El 13 de noviembre de 1898, el pueblo se pronunció en favor de la extensión de la competencia de la Confederación, en todo lo que corresponde al terreno de Derecho Civil y de Derecho Penal, los cuales eran de la competencia de los cantones (arts. 64 y 64 bis). El éxito del intento fue por lo tanto más resplandeciente, porque la vieja Suiza y la Suiza Romance, tenían una fuerte hostilidad contra esa medida de unificación y a ese espíritu centralista.

La iniciativa popular se llevó a cabo el 5 de julio de 1908, por la prohibición de la fabricación y venta del ajeno en Suiza; es la más notable de todas las que se hicieron desde 1891, no solo por la gravedad del daño que ella estaba destinada a combatir y por el carácter heroico del método propuesto, sino por el ardor de sus partidarios y su resultado triunfal; a pesar de la fuerte oposición del gobierno, fue aprobada por 241.078 contra 138.669 votos, y por 20 cantones contra 2 por una masa popular levantada en colectiva emoción.

El texto del referéndum del 6 de junio de 1915, excluía por él mismo la posibilidad de su repetición porque se trataba de la percepción de un impuesto de guerra no renovable: 452.117 contra 27.461 voces votaron por la revisión del artículo 42. Hubo solamente 3 cantones en donde la oposición pasaba del 10%. A pesar de la exclusión de toda idea de renovación, el impuesto fue no solamente renovado sino aceptado por el referéndum del 13 de mayo de 1917 que se refería a la "percepción de un nuevo impuesto de guerra extraordinario".

El 13 de octubre de 1918 se llevó a cabo una iniciativa popular que quería la elección del Consejo Nacional según el principio proporcional. Dos veces, en 1900 y en 1910, el pueblo había rechazado proyectos que tenían el mismo objetivo. De 1900 a 1918, el problema político había quedado igual pero la estructura del cuerpo electoral había cambiado.

En el período, un poco turbulento, que separa el final de la primera guerra mundial del centenario de la Constitución de 1848, en cincuenta y tres veces se trató de atacar el edificio constitucional, y veintiséis veces estos ataques fueron coronados de victoria.

El 30 de enero de 1921, con una mayoría excepcional de 398.000 votos, el pueblo suizo decidió insertar

a la Constitución un artículo nuevo, el 34, fundamento constitucional de la ley del 6 de julio de 1947, sobre la póliza de vejez, sobrevivientes e invalidez.

El 2 de diciembre de 1928, una modificación al artículo 35 que se refería al mantenimiento de los casinos, fue aprobado por el pueblo suizo con la débil mayoría de 296.395 contra 274.528; de 14½ cantones contra 7½.

El 3 de marzo de 1929 fue adoptado el artículo 23 bis, que se refería al aprovisionamiento de cebada. El texto aprobado por 461.176 votos contra 228.357; por 21 cantones contra uno, era el contraproyecto elaborado por los poderes públicos. El proyecto primitivo que salía de una iniciativa popular fue rechazado en 1926 por una mayoría de 6.000 votos.

El 6 de abril de 1930, el pueblo aprobó medidas destinadas a proteger la salud pública contra el abuso de las bebidas alcohólicas destiladas (art. 32 bis), y no destiladas (art. 32), por 494.248 contra 321.641; por 17 cantones contra 5. El 8 de febrero de 1931, el artículo 12 de la Constitución Federal fue modificado por el referéndum, para que se prohibiera a los suizos aceptar condecoraciones extranjeras. Los padres de la iniciativa eran suizos alemanes que no estaban de acuerdo cuando se apercebían de una cinta de tono diferente en el botonero de uno de sus compatriotas romances.

El 20 de febrero de 1938, el artículo 41 fue revisado para dar a la confederación el monopolio de la fabricación y la venta de armamentos.

El mismo día, el pueblo aprobó con la mayoría de más de 10 contra 1, y con la unanimidad de los cantones, la elevación del romance, a la dignidad de idioma nacional. Así, pues, una satisfacción moral era dada a los patriotas grisonos, pero solo el alemán, el

francés y el italiano eran proclamados como idiomas oficiales.

El 11 de febrero de 1938, una petición por parte de la iniciativa popular fue apoyada por 289.765 firmantes y depositada en la Cancillería federal, para restringir el empleo de la cláusula de urgencia. Era la expresión muy característica de una reacción democrática contra la autocracia gubernamental y parlamentaria. En efecto: bajo la presión de las circunstancias económicas se creó una situación de devaluación en 1936; las autoridades querían invocar más y más las cláusulas de urgencia del artículo 89.

Una segunda línea que deseaba librarse de la tutela popular que era para ellos el referéndum facultativo. El contraproyecto aceptado por los autores de la iniciativa, fue aprobado el 22 de enero de 1939 por 346.024 contra 155.032 y 21 cantones contra 1.

El 7 de junio de 1938, el Consejo federal mandó al parlamento un mensaje sobre refuerzo de la defensa nacional y la lucha contra los desempleados; este documento era la expresión de angustia de un gobierno en dificultades, pues la seguridad del país se encontraba amenazada por la anexión de Austria al Reich alemán. El gobierno carecía de los medios constitucionales idóneos para procurar los recursos financieros necesarios a la formación de un programa grandioso de obras para la defensa nacional.

Así se llegó a considerar la revisión constitucional como un medio práctico para superar una dificultad política pasajera; en todo caso, el pueblo aceptó el proyecto el 4 de junio de 1939, por 445.622 votos contra 199.540; 10 cantones contra 3.

El 6 de julio de 1947, el pueblo suizo, decidió atacar el régimen de libertad de comercio e industria, al cual Suiza debía, de un siglo atrás, su extraordi-

nario avance. Por un total de 556.803 votos contra 494.414, y 13 cantones contra 9, el pueblo abolió los artículos 31 y 32 de la Constitución federal, como también el artículo 34, reemplazándolos por otros; la participación al escrutinio fue de 79 o sea del 70%.

La época contemporánea que corresponde al período que se extiende del 1 de enero de 1948 al 30 de junio de 1959, treinta y cuatro revisiones constitucionales fueron hechas y dieciséis tuvieron éxito. La nómina siguiente indica los referendos constitucionales ensayados desde hace diez años y que muestra la necesidad en la cual se encuentra la Constitución federal suiza de recibir revisiones cada vez más frecuentes.

### *El referéndum en materia legislativa*

#### *Medidas que se relacionan al referéndum legislativo*

Es facultativo de la Confederación: que las leyes votadas por la Asamblea federal y las órdenes federales de alcance general, no deben ser sometidas a la adopción o rechazo del pueblo, excepto si la demanda está hecha por 30.000 ciudadanos activos o por 8 cantones (arts. 89 al 92) en el lapso de los noventa días que siguen a la publicación de la ley en la hoja federal.

Solamente es necesario el asentimiento de la mayoría de los ciudadanos votantes; no se tiene en cuenta el voto de los cantones. No existe iniciativa popular en materia legislativa en la nómina federal suiza.

Todo referéndum legislativo es imposible en lo que se refiere al presupuesto y a las leyes financieras.

Las órdenes federales de alcance general que tienen que esperar para entrar en vigor, pueden ser declaradas urgentes. Según el artículo 89 bis, en su redacción de 1949, esta declaración de urgencia no logró alejar definitivamente el referéndum; por el contrario, lo vuelve obligatorio en algunos casos. Dos puntos deben ser en efecto considerados: si se trata de órdenes federales urgentes pero que no rebajan la Constitución, el referéndum queda facultativo “cuando la votación popular está pedida por 30.000 ciudadanos activos o por 8 cantones, las órdenes federales puestas en vigor de urgencia, pierden vitalidad un año después de su adopción por parte de la Asamblea federal, si no están aprobadas por el pueblo en este aplazamiento, no pueden ser renovadas; si se trata de órdenes que derogan a la Constitución “deben ser ratificadas por el pueblo y los cantones en el año que sigue a su adopción general por la Asamblea federal, de lo contrario su vigencia se pierde a la expiración de este aplazamiento y no pueden ser renovados”.

Este problema de las órdenes federales puestas en vigencia por urgencia ha suscitado, por dos veces, en Suiza, las fuertes reacciones del pueblo. Es, pues, un principio que la ley debe emanar del pueblo o de sus representantes elegidos. Pero las situaciones de crisis, exigen que un procedimiento judicial de pleno poder sea admitido por la opinión. Ese fue el caso en Suiza, tanto en 1914 como en 1939. Pero a medida que el gobierno actuaba en virtud de la delegación que había recibido de la Asamblea federal, las reacciones se tornaban más favorables. El pueblo suizo se sirvió, pues, dos veces, el 22 de enero de 1939 y el 2 de septiembre de 1949, de su derecho de iniciativa para establecer un procedimiento judicial y mantenerlo menos apartado.

Es al parecer del profesor Georges Burdeau, que, gracias a la redacción del artículo 89 bis de 1949, la

Asamblea federal no podrá legislar sin que el pueblo dé su asentimiento, ni delegar al Consejo federal para tal efecto.

Pero hay que observar que la intervención del pueblo se produce aquí en las condiciones requeridas por una revisión constitucional; en efecto, la doble mayoría, la de los ciudadanos votantes y la de los cantones.

Se cerciora, igualmente, que el control del pueblo puede ser suspendido durante un año, tiempo que puede ser suficiente al gobierno para modificar la estructura económica y social del país. “Qué concluir de esto, sino que la democracia helvética no ha logrado instituir un régimen legislativo aplicable durante los períodos difíciles, que funcione según las reglas democráticas. Claro está que nadie niega por esto la autenticidad de la democracia en Suiza, pero realizamos que su garantía reside igualmente, en la lealtad de sus gobiernos como en el mecanismo de las instituciones”.

### *Aplicaciones del referéndum legislativo*

Desde el 19 de abril de 1874 hasta el 30 de junio de 1954, 64 referendos federales tuvieron lugar en materia legislativa. De estos, 23 tuvieron éxito y 41 fracasaron.

Los temas tratados son los más diversos, generalmente son técnicos; anotamos por ejemplo: el trabajo en las fábricas (1877), el monopolio del alcohol (1887), la contabilidad en los ferrocarriles (1896), y la competencia desleal en el año de 1944. El 21 de octubre de 1877, el pueblo fue llamado a aprobar la ley federal relativa al trabajo en las fábricas, y por esa misma vía, a manifestar su voluntad con respecto

a la intervención federal en un campo perteneciente por tradición a los cantones. La mayoría, constituida por la Suiza alemana, a excepción de dos cantones, es mínima en razón de la hostilidad de parte de la Suiza románica y del Tesín. Solo el 51.50% de los votos llevados a las urnas fue positivo.

El 15 de mayo de 1891, el 79.40% del pueblo, así como el 21½ de los cantones rechazaron la ley federal del 26 de septiembre de 1890, que había permitido el retiro y pensionamiento de los funcionarios y empleados federales envejecidos e incapaces de continuar en su labor. "Jamás, se leía en una revista suiza, el país había sido testigo de una tan extraordinaria votación". La ley rechazada se había aprobado por unanimidad en ambas Cámaras. Todos los organismos de prensa la habían recomendado como una gran obra de justicia y de sana economía.

El 3 de febrero de 1895, una ley sobre las Embajadas es rechazada por el 58.80% de los votantes. Esta ley habría permitido al Consejo federal, bajo el control de las Cámaras con exclusión del referéndum, el crear nuevos cargos diplomáticos y suprimir aquellos que parecían inútiles. El pueblo no quiso hacer esta concesión.

La votación del 20 de febrero de 1898 sobre la readquisición de los ferrocarriles por parte del Estado, dio un 67.90% de voces afirmativas contra 32.10% negativas. Esto muestra, sin embargo, con respecto a la centralización, la misma oposición persistente de la Suiza francesa y de algunos cantones de la vieja Suiza.

Las votaciones sucesivas, del 20 de mayo de 1900 y del 4 de febrero de 1917 sobre los seguros de enfermedad y accidentes, subraya la resignación de la opinión pública con respecto a las medidas de inter-

vención federal: el primer proyecto es rechazado por el 69.80% de los votantes y por 21 cantones; la Suiza francesa mantuvo una oposición unánime completamente general; pero en la segunda instancia, la Suiza alemana se unió en un solo bloque así como la Suiza romántica, aunque esta un poco opuesta, para dar finalmente porcentaje bastante más elevado en favor de un resultado positivo.

El proyecto fue aceptado por 54.40% de los ciudadanos votantes.

El 25 de octubre de 1903, todos los cantones y el 69.20% del pueblo, rechazaron una ley penal dirigida contra los abusos de la prensa y tendiendo a reprimir ("la incitación de los hombres exentos de servicio militar, a faltas de servicio") la ley del 12 de abril de 1907 sobre el servicio militar, que hace más arduo el servicio impuesto a los suizos, sin embargo, votaba por el 55.20% de los ciudadanos activos.

La votación del 3 de julio de 1938, para el proyecto del Código Penal Suizo, duramente elaborado desde el 13 de noviembre de 1898, fecha del referéndum constitucional que autorizaba a la Confederación a legislar en materia de Derecho Penal, no dio sino un 53,50% de votos afirmativos. La doble resistencia, constituida por la antigua Suiza y la Suiza romántica, tuvo una medida de unificación, claro, al encuentro de la descentralización cantonal y fue muy fuerte; pero los grandes cantones de Zurich y de Berna, no opusieron ninguna resistencia a una legislación de este orden. La votación del 6 de julio de 1947, sobre seguro de vejez y sobrevivientes, permite ver una adhesión masiva de la Suiza alemana y una adhesión parcial de la Suiza francesa y la antigua Suiza.

Esto es prueba del camino recorrido en la vía de la centralización desde la votación del 20 de mayo

de 1900: la aprobación es obra de la mayoría aplastante del 80% de los votantes, y aunque quedaron oponentes, solo los encontramos en los alrededores de Lemán o del Lago de Lucerna.

El 22 de mayo de 1949, el pueblo suizo rechaza una ley votada por la casi total unanimidad de las dos Cámaras, y en la que se proponía organizar por intermedio del Estado, una lucha contra la tuberculosis. Se trataba de una nueva intromisión de la burocracia centralista y de una nueva interferencia de la administración en la vida privada de los ciudadanos. La meta era inatacable, es el medio lo que el pueblo rechaza, por una mayoría considerable, ya que los SI, no fueron más que 202.863, mientras que los NO, fueron 613.552. Es así como el 75% de los votantes, aunque hubo un 39% de abstenciones, desaprobaron a los representantes elegidos al Consejo Nacional y al Consejo de los Estados. El voto conlleva una de las preguntas más inquietantes de nuestra época: la limitación creciente de los derechos de los individuos, en nombre de los intereses sociales.

El pueblo suizo, que es, sin embargo, disciplinado y está acostumbrado a la intervención administrativa, más acentuada aún que entre nosotros, nos comenta el señor Siegfried, acaba por fatigarse. La autonomía cantonal se preocupa a causa de la intromisión del poder central. Los argumentos de aquellos para quienes la higiene es una cosa colectiva, han podido impresionar las Asambleas, pero la masa de los electores, consultada por medio del referéndum, es desfavorable.

Los *no*, son más pocos en la Suiza germánica que en la Suiza románica: Bale-Ville, da un cuarenta por ciento de *sí*, Zurich un 30%, aunque estos sean los cantones en los que el partido socialista, campeón de la centralización, es el más fuerte. Pero en Valais, los

*sí* son el 7% y el 12% en el cantón de Vaud. Los antiguos cantones del reducto alpino son también opositores; los *sí* son un 10% en Schwyz. Vemos entonces, volver a diseñarse los polos de resistencia a saber: La Suiza francesa y la antigua Suiza tradicional.

Nadie en el Parlamento había creído posible el oponerse al proyecto de ley, pues se trataba de una medida de orden "social". Con esta actitud, y es opinión del señor Siegfried, parece ser que los miembros de la Asamblea solo hayan querido representar sus partidos y sus doctrinas.

Ahora bien, cuando el elector vota más tarde en un referéndum, su psicología no es ya la del hombre de partido, sino la del individuo que se pregunta de qué manera la ley que se somete a su decisión reaccionará con respecto a él. En el fondo, logramos un resultado paradójico, ya que los diputados son generalmente reelegidos y que en un referéndum, se rechaza sobre dos veces, una, las leyes, que conforme al mandato general, ellos, los diputados, habían redactado.

La época contemporánea que constituye el período que se extiende desde el 1° de enero de 1948 al 30 de junio de 1959, catorce referendos federales han tenido lugar en materia legislativa.

## EL REFERENDUM EN MATERIA INTERNACIONAL

Desde 1921, el artículo de la Constitución federal, número 89, conlleva un párrafo, producto de la iniciativa popular y cuyos términos son: "Los tratados internacionales, concluidos por un período indeterminado o por más de quince años, están sometidos

a la adopción o rechazo del pueblo, cuando lo soliciten 30.000 ciudadanos activos o en su defecto 8 cantones”.

Hasta 1958 un solo ejemplo de referendun facultativo, en materia internacional, puede ser citado: se trata de aquel que concernía la ratificación del acuerdo franco-suizo, relativo a las zonas francas, y que tuvo lugar el 18 de febrero de 1923. El pueblo suizo, rechazó por una mayoría aplastante del 81,50% de voces este acuerdo, más un 53,40% del cuerpo electoral asistió a las urnas. Este acto, fue el origen de un infortunado litigio franco-suizo, que no tocó a su fin sino tras una decisión de la Corte Permanente de Justicia Internacional, expedida el 7 de junio de 1932.

Pero aún antes de la introducción del párrafo concerniente al referéndum facultativo en materia internacional, dentro del artículo 89 de la Constitución, una votación popular fue llamada a pronunciarse sobre un asunto que se refería a la posición internacional de Suiza. Los poderes públicos lo habían considerado de tal trascendencia, que él no podía, según ellos, ser realmente aprobado sino por intermedio de un referéndum.

En efecto, el 16 de mayo de 1920, el pueblo suizo fue llamado a decidir la aceptación de la propuesta suiza de ingresar a la Sociedad de las Naciones. La proposición fue aceptada por 416.870 contra 323.719 y por 11½ cantones contra 10½. La participación en los comicios fue entonces la más fuerte, registrada hasta ese día en una votación constitucional: 77,50%. Los cantones latinos se pronunciaron todos en favor de la propuesta, pero los de la lengua alemana se mostraron más hostiles.

Si consideramos los referendos que desde 1874 han tenido lugar en el plano federal, tanto en ma-

teria constitucional como en materia legislativa e internacional, nos damos cuenta que todos tienden a dar a los cantones una protección contra la interferencia de la Confederación, en sus esferas de actividad propia.

Dos polos de resistencia se destacan en el conjunto, ambos compuestos por un cierto número de cantones cuyo instinto espontáneo es decir siempre NO. El primer polo lo constituye la Suiza romántica, quien manifiesta regularmente su oposición a las medidas que tienden al aumento del poder central; el segundo polo es de la Suiza tradicional o antigua Suiza, del este *Urschweiz*, quien por instinto de defensa local o por simple espíritu de conservatismo, rehuye toda legislación que tienda a comprometer la estructura de la antigua confederación. Por el contrario, en la Suiza Alemana del altiplano y principalmente alrededor de los cantones de Zurich y de Berna, se afirma un polo de atracción, favorable a la concepción de un poder central activo y fuertemente acorazado. Las reacciones del Tesín y del Grisons, estas repúblicas excéntricas, son particulares pero generalmente se inspiran por una especie de sentimiento derrotista.

## EL REFERENDUM EN EL PLANO CANTONAL Y COMUNAL

Es a nivel cantonal en que el elemento democrático está más acentuado. Los cantones suizos proporcionan un catálogo rico en instituciones de democracias semidirectas, desde la iniciativa popular, hasta el referéndum tanto en materia legislativa como en materia constitucional.

## 1 — EL REFERENDUM EN MATERIA CONSTITUCIONAL

La Constitución Federal, en su artículo sexto, obliga a cada cantón a someter su Constitución particular, a la aceptación del pueblo, y a revisarla cuando la mayoría absoluta de los ciudadanos del cantón, así lo manifieste. El referéndum constitucional y la iniciativa popular, son entonces, obligatorios en los cantones. Todo proyecto que trate sobre Constitución cantonal, debe obtener la aprobación de la mayoría de los ciudadanos activos, para poder entrar en vigor. No podríamos aquí, entrar en detalle porque naturalmente, las aplicaciones del referéndum constitucional, varían según cada cantón.

## 2 — EL REFERENDUM EN MATERIA LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

La Constitución Federal deja a cada cantón el deber de adoptar o no, el referéndum en materia legislativa. En virtud de este texto, todos los cantones lo adoptaron.

Sin embargo, el referéndum es facultativo en los cantones de Lucerna, Zoug, Bale-Ville, Saint-Gall, Tessin, Neuchatel, Ginebra y Friburgo. El número de electores requeridos para apoyar una solicitud de referéndum, varía de cantón a cantón. Oscila entre el 8 y el 19% de los electores. Ginebra disminuyó en 1905, el número requerido de 3.500 electores a solo 2.500. Bale-Ville, exige un número de 100 electores. En estos 7 cantones, ninguna ley puede jamás, cualesquiera que sean las circunstancias, entrar en vigor antes de la expiración del plazo de referendación.

El referéndum legislativo es obligatorio, con excepción del plano federal, en todos los otros cantones.

La iniciativa popular, igualmente con excepción del plano Federal, existe en los cantones, en materia legislativa. El número de firmas requeridas, oscila entre el 2,40% en Bale, y el 16,40% en Friburgo. La iniciativa puede ser presentada sea bajo la forma de una simple moción, o bajo la forma de proyecto ya completamente redactado. En el primer caso, si la Asamblea es desfavorable al proyecto, un referéndum tiene lugar para unir el proyecto al parlamento. Algunas Constituciones Cantonales prevén que el Parlamento solo puede legislar, cuando el pueblo de antemano ha reconocido la necesidad de la iniciativa. Otras Constituciones estipulan, que en casos de iniciativas formuladas, la Asamblea debe dar su opinión, aunque en todas partes la iniciativa formulada implica referéndum, aun cuando no haya encontrado oposición en el Parlamento.

Así, en el seno de los cantones, el referéndum desplaza el centro de gravedad político del poder legislativo, para situarlo en el pueblo. En 1909, por ejemplo, el pueblo de Zurich rechaza con 10.000 votos de mayoría, una ley sobre protección de dependientes de almacén. En 1910, el pueblo de Ginebra rechaza por 9.276 contra 2.548, una ley sobre pensiones de vejez. En 1911, el pueblo de Saint Gall rechaza por 28.000 votos contra 16.000, una ley sobre aprendizaje. Las Constituciones limitan el círculo de los asuntos políticos y especialmente los públicos, los cuales son sometidos al referéndum. Junto con las leyes, la mayor parte de las Constituciones cantonales, someten al referéndum las decisiones tomadas por el Gran Consejo en materias administrativas importantes.

Existe igualmente en la mayoría de los cantones un referéndum financiero especial, unas veces obli-

gatorio y otras facultativo. Las decisiones que conllevan un gasto extraordinario o un consumo de dinero renovable, y que excedan a un número dado, la creación o aumento de impuestos, más allá de un cierto porcentaje, están generalmente sometidos al referéndum.

### 3 — EL REFERENDUM EN EL PLANO COMUNAL

Varios cantones entre ellos el de Zurich, han trasladado el referéndum, del cuadro cantonal al comunal. En las ciudades en las que un colegio de diputados elegidos, constituye el Concejo Municipal, que ha reemplazado a la Asamblea deliberante de todos los ciudadanos, algunas de las decisiones de este Concejo deben ser sometidas al voto de la Asamblea de electores de la comuna.

Los referendos cantonales y comunales poseen en conjunto un carácter netamente conservador y el pueblo se ha demostrado como un excelente administrador de los dineros del Estado.

El ideal democrático que había dominado el espíritu público suizo desde la regeneración hasta 1874, se conserva aún latente. Es a él a quien hay que atribuirle la introducción de la iniciativa en materia legislativa y principalmente en materia constitucional durante 1891, pero esta iniciativa, ha contribuído sin duda alguna a la devaluación moral de la actual Constitución. También hay que atribuirle la introducción del referéndum facultativo en materia de tratados internacionales en 1921, y la restricción del uso de la cláusula de emergencia en 1939 y en 1949. Pero este ideal, que no podía morir en el alma de

un pueblo que había perdido desde hacía mucho tiempo, la costumbre de ser gobernado por los demás, se mantiene naturalmente por su propia soberanía y se transforma con la naturaleza misma del Estado y el crecimiento prodigioso de sus atribuciones. Aunque en términos constitucionales, el ciudadano suizo es siempre el amo absoluto, ha solicitado desde hace más de un siglo, tantos servicios y concedido tal cantidad de poderes a la Confederación, que en sus relaciones con ella, hoy por hoy, se siente más protegido y dirigido por una aliada poderosa, que obedecido por un niño dócil.

Las reformas que acarrear un esfuerzo de la armadura federal, son obra de la Suiza Alemana, porque estas reformas están al servicio de Berna y Zurich, ciudades de lengua alemana, y les permiten acrecentar su predominio en este sector del país. El referéndum otorga a los cantones suizos románticos y de la vieja Suiza, quienes creen que toda centralización es una amenaza para las minorías, aunque no exista hacia ellos ninguna mala voluntad, la posibilidad de retardar el fenómeno, aunque indudable, de la centralización.

Tanto en el campo federal como en el terreno cantonal, la democracia pura, que encuentra su expresión en el referéndum, según el profesor suizo Fleiner, representa una forma de Estado autoritario. Un referéndum trazado en el sentido de la adopción, asegura para la ley aceptada una larga vida. La minoría debe someterse a la voluntad popular y cooperar al cumplimiento de la ley. Inversamente, un referéndum que obtiene como resultado el rechazo, vuelve imposible, por años enteros, la acogida para tendencias que el pueblo no ha querido. La Democracia Suiza es igualmente autoritaria, porque obliga a plegarse bajo el puño del Estado a todas las otras fuerzas

del país, como la iglesia, lo mismo que las asociaciones con metas económicas o a los mismos individuos. Es por esta razón que en Suiza para evitar que el régimen fuera absolutista, hubo que garantizar libertades lo más extensas posibles a los particulares y a las asociaciones. Para Suiza, como Estado Federal, ese referéndum es el mortero más eficaz para lograr la unión nacional. Cada referéndum reúne todas las capacidades del pueblo, cualquiera que sea la lengua que hablen, la profesión que ejerzan o la creencia que posean. Pobres o ricos, amos o vasallos, se presentan todos a la misma urna y cada voto es igual.

El referéndum se convirtió en el medio ideal para formar la educación política del pueblo. Ha dado óptimos resultados en Suiza, el pueblo ha sabido dar pruebas de sabiduría y de energía, dignas de máxima alabanza. Se ha mostrado generalmente conservador, protector de la independencia de los cantones y poco pródigo con los fondos del Estado. El referéndum puso freno a las tendencias demasiado unitarias y burocráticas de las Cámaras, sin impedir el logro de ninguna reforma verdaderamente útil. Ha sido entonces un contrapeso eficaz a la omnipotencia Parlamentaria.

El referéndum ha destruido el antiguo predominio de los partidos, el individuo ve en ellos medios y no amos, y adquiere el hábito de formarse a sí mismo sus propias convicciones. Sería sin embargo, erróneo el pretender que en Suiza las palabras de orden y las directivas de los partidos no juegan ningún papel. Sin embargo, cada ciudadano toma parte directamente en las decisiones supremas del Estado, sin que para dar a conocer su sentir, apele a un partido como intermediario.

En los grandes Estados, la administración es más complicada que en Suiza. Los problemas políticos son

complejos y su solución es difícil. El referéndum puede entonces convertirse en una fuente de problemas. A este respecto, se puede decir, que es significativo que en Estados Unidos de América, la tierra clásica del referéndum constitucional, no hayan introducido esta Institución, en la Constitución Federal, siendo que existe en todos los Estados particulares de la Unión.

\* \* \*

#### b) EL REFERENDUM EN LOS ESTADOS PARTICULARES DE LA UNION AMERICANA

Es en los Estados Unidos donde hallamos la segunda serie de la utilización del referéndum para la votación de las leyes Constitucionales y ordinarias. Antecedentes, podemos encontrar en algunas colonias inglesas de la América del Norte, antes de la independencia. En efecto, las fundadas por los puritanos y que componían la Nueva Inglaterra, pudieron, gracias a su carta liberal, constituirse como verdaderas democracias. Allí, todos los ciudadanos hacían directamente las leyes en una Asamblea general. Así, los primeros estatutos coloniales de Connecticut y de Rhode-Island, fueron adoptados por la Unión de los colonos. Pero cuando la independencia fue declarada, los diputados fueron investidos de poderes legislativos en la mayoría de los Estados. Sobre 13 Estados que componían originalmente los Estados Unidos, solo dos sometieron sus primeras Constituciones al referéndum: Massachusetts en 1778 y New Hampshire en 1779. Este ejemplo no fue entonces seguido. Sin embargo, Mississippi y Missouri, cuando fueron recibidos en la Unión, tenían Constituciones sancionadas por referendos. En 1821, el Estado de New York, queriendo revisar su Constitución toma la vía del referéndum y da impulso a un movimiento que se trasladó de Estado a Estado.

Se creyó entonces, como principio reconocido, que la Constitución no puede ser perfecta, sin ser adoptada por el pueblo. Los nuevos Estados se acoplaron a este principio y, los antiguos reformaron sus Constituciones anteriores. Actualmente, en todos los Estados, salvo en el de Delaware, el pueblo es llamado a sancionar las enmiendas de la Constitución, así como la revisión total que de ella pudiera hacerse. Este referéndum constitucional, tiene en los Estados de la Unión gran importancia. En efecto, estas Constituciones tienen una forma muy particular, ya que el pueblo ha introducido en ellas el mayor número posible de reglas sobre Derecho Privado, Penal o Administrativo, que ha considerado conveniente. Esta tendencia a incorporar a la Constitución normas que ordinariamente pertenecen a la ley común, proviene del temor hacia los legisladores y del deseo de someter un mayor número de cosas al referéndum. Fue así como, con respecto a algunos asuntos particulares, la aprobación de leyes ordinarias por el pueblo fue introducida en algunos Estados de la Unión. Y algunas Constituciones la establecieron como obligatorias en algunos campos en los que podía pensarse en la prodigalidad y favoritismo de las Asambleas. En fin, algunos Estados establecieron un referéndum general, obligatorio para todas las leyes, pero solamente si un porcentaje dado de electores lo solicitaba.

Desde 1898, año en el que South Dakota inscribió el referéndum y la iniciativa popular, importados de Suiza, 21 Estados han adoptado el referéndum en materia legislativa y 19 de ellos, la iniciativa popular. Todas las formas de referendos están hoy en vigor en esos Estados. El Estado Federal, como tal, no admite el referéndum de ratificación. Es por esto que las Constituciones de 1777 y la de 1787, así

como las enmiendas que las completan, no fueron sometidas a la aceptación del pueblo.

Estudiaremos entonces el funcionamiento del referéndum en materia constitucional en los Estados particulares de la Unión Americana y luego el referéndum legislativo en los 20 Estados en los que está admitido.

## EL REFERENDUM EN MATERIA CONSTITUCIONAL

En los Estados particulares de la Unión Americana, el referéndum es obligatorio para toda ratificación de la Constitución.

La importancia de la participación directa del pueblo, es mantenida por la conformación particular de las Constituciones, quienes fuera de las reglas relativas a la organización política, conllevan un gran número de disposiciones de Derecho Privado, Penal o Administrativo. La competencia del legislador ordinario se halla así limitada y es natural que estos límites no puedan ser removidos sin el consentimiento del pueblo. Su intervención se efectúa según los procesos diferentes.

1) Cuando se trata de una revisión total de la Constitución, la legislatura del Estado propone la reunión de una Asamblea Constituyente o Convención. Aunque la aprobación popular del principio de la revisión no sea expresamente requerida sino por 34 Constituciones, es prácticamente en la mayoría de los casos solicitada. Los ciudadanos votan entonces: "Convención" o "No Convención".

2) Cuando el principio de la reunión de una Convención es admitido por el pueblo, la nueva Consti-

tución que ésta elabore debe ser sometida al sufragio de los ciudadanos quienes votan: "For the Constitution" o "Against the Constitution".

3) Cuando se trata de una revisión parcial sobre un determinado artículo de la Constitución, lo que los americanos denominan una "enmienda", un cierto número de Estados admiten la iniciativa popular conjuntamente con la Legislatura. (Arizona, California, Colorado, Nevada, Michigan, etc.). En este caso, el porcentaje de votos requeridos para que la iniciativa sea válida es relativamente bajo. (10 a 15% de electores que hayan votado en elecciones anteriores). Pero serias precauciones son tomadas para evitar iniciativas abusivas.

En algunos otros Estados, el derecho, no solamente de proponer, sino también el de redactar las enmiendas, pertenece solamente a la legislatura. Las Constituciones exigían primeramente que la enmienda haya sido adoptada por dos legislaturas sucesivas. En las nuevas Constituciones, el voto de una sola legislatura es suficiente, pero una mayoría más fuerte que la simple mayoría absoluta es requerida.

Una vez que la enmienda es adoptada, es sometida, salvo en Delaware, al voto popular.

El campo de la ley ordinaria ha sido cada vez más restringido en provecho del terreno de la Constitución. Todo lo relativo a la enseñanza pública, a la tasa de impuestos, a la fundación de bancos particulares, a la autorización o prohibición de loterías y de manera general, todo lo que reviste importancia, ha sido retirado de la legislación ordinaria para ser decidido por vía de revisión o de enmienda Constitucional. Este deslizamiento en la Constitución de reglas que pertenecen normalmente a la ley ordinaria, proviene del derecho del pueblo a ser consulta-

do directamente, por la vía de referéndum obligatorio sobre las materias que le interesen, en primer lugar.

Es en esta forma como en ciertos Estados de la Unión, se introdujo el referéndum en materia legislativa.

## 2 — EL REFERENDUM EN MATERIA LEGISLATIVA

El referéndum no existe sino en unos 20 Estados de la Unión Americana. Fue introducido con relación a algunos asuntos particulares y fue admitido para impedir a la Constitución acapararlo todo.

Las Constituciones establecieron primeramente un referéndum legislativo obligatorio, pero únicamente en dos series de materias: aquellas que daban lugar a pensar en la prodigalidad de las Asambleas: Leyes autorizando empréstitos que sobrepasaban una cantidad determinada, leyes que fijaban tasas de impuestos, más allá del máximo previsto por la Constitución. El referéndum fue igualmente establecido en los campos en que se podía tener el favoritismo de las Asambleas: Leyes que otorgaban créditos a compañías o sociedades privadas, leyes que autorizaban emisiones bancarias, leyes que escogían la ciudad que sería capital del Estado, o la sede de una Universidad pública o la de cualquier otro establecimiento público importante.

Algunos Estados han admitido más tarde un referéndum legislativo general, relativo a todas las leyes, con excepción de aquellas que las Constituciones excluyen expresamente, y de aquellas declaradas urgentes por una fuerte mayoría de las Cámaras. Sin

embargo, este referéndum no es más que facultativo, pero basta un porcentaje bajo de electores para provocarlo.

El pueblo tiene entonces la posibilidad de someter en cierto plazo, las leyes votadas, por un cuerpo legislativo al referéndum popular.

Para permitirle al elector el votar con conocimiento de causa, una cartelera llamada "Ballot" le es entregada, y en la cual están insertados los proyectos de ley, así como una exposición de motivos. Algunas veces estos carteles son bastante grandes, porque contienen varios proyectos a la vez. El de Oregón, medía en 1912, 85 cms. por 45, el de South-Dakota en 1910, 1,30 mts. por 30 cms. Tales documentos no logran sino despistar al elector, y son muy numerosos aquellos que se quedan en casa y no van a votar sino cuando se trata de un texto legislativo de orden general, en que las preguntas son fáciles y simples, pero generalmente se le somete proyectos complicados y de carácter técnico.

El buen juicio del pueblo ha manifestado muchas veces en el referendum legislativo, un espíritu conservador. En Oregón, sobre 101 proyectos sometidos al pueblo entre 1902 y 1912, solo 42 fueron aceptados. En el Estado de Washington, en 1914, sobre 10 proyectos, solo 2 fueron aceptados. Este conservatismo solo se explica por el escrupuloso cuidado que tiene el pueblo para administrar la fortuna del Estado. Lo vemos muchas veces rechazar proyectos que pretenden aumentar el salario de los funcionarios pero llega a adoptar leyes sociales como el voto femenino, en Oregón en 1912 y la legislación sobre la prohibición alcohólica, votada en varios Estados en 1914.

El cuerpo legislativo deseó por mucho tiempo tener la posibilidad de decidir por él mismo, si las le-

yes que él votaba, debían ser sometidas al referéndum.

Esto sucedía sobre todo cuando se trataba de leyes cuyo principio era muy discutido por opiniones equilibradas. Este tipo de referéndum tiene su origen en 1861, cuando la ley del Maine que defendía el libre comercio de bebidas alcohólicas, fue sometida al referéndum de ratificación, por la legislatura que la había votado. Este ejemplo fue adoptado por muchas otras legislaturas. La jurisprudencia, de varios Estados, se mostró francamente en desacuerdo con este tipo de referendos. Ella declaró inconstitucional, la delegación del poder legislativo hecho al pueblo por la legislatura. En efecto, en los Estados Unidos, ningún poder constituido puede delegar a otro, las funciones que le corresponden, por Constitución. “Esta Corte, dice un fallo de la Corte Suprema de Iowa, podría entonces someter la decisión del proceso a una votación del pueblo en el distrito judicial, y el Gobernador entonces podría someter el ejercicio de un Derecho de autoridad, al voto del pueblo de su Estado”.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, admite, por el contrario, la validez de otro referéndum igualmente introducido por las legislaturas, el referéndum local o la “opción local”. Se trata entonces de las leyes y reglamentos, que hacen para la buena administración municipal, y que no entran en vigor hasta no ser adoptados por el conjunto de electores que componen la ciudad. Las leyes son votadas por la legislatura con la condición de ser aceptadas por los interesados de cada entidad en particular. Es en efecto deseable, que todos los regímenes jurídicos municipales no sean uniformes en todas las ciudades y que estén sometidos al voto del pueblo de las ciudades en donde pueden ser apli-

cados. Así la cuestión del cierre de almacenes el domingo, fue sometida al voto en diferentes ciudades de cada Estado; algunos aceptaron el someterse a dicha ley, otros la rechazaron. Se produjo así en los Estados Unidos, un fenómeno de "Self - Government" municipal.

Existe un Derecho de iniciativa popular en 19 Estados. La proporción de votos exigida para que la iniciativa sea tomada en consideración, es del orden del 8 al 10% del cuerpo electoral. En caso de iniciativa directa, el proyecto es votado por los electores, generalmente al mismo tiempo de las elecciones próximas regulares, pero a veces, con ocasión de una votación especial. En el caso más frecuente de iniciativa indirecta, el proyecto es sometido a la legislatura y no es sino cuando ella lo rechaza, cuando hay lugar al referéndum.

En estos últimos años, el número medio anual de iniciativas populares y de referendos facultativos, ha disminuído sensiblemente en los Estados particulares de la Unión Americana. Podemos hallar la explicación en una menor oposición política que la existente anteriormente, y en una mayor capacidad de las legislaturas en evitar las fricciones con los grupos sociales dominantes, tomando en cuenta sus opiniones antes de votar una ley importante.

Otra razón ha contribuído a esta disminución del número anual de iniciativas populares y de referendos facultativos en los Estados, en donde no es un número absoluto de votos, sino un cierto porcentaje del cuerpo electoral, el escogido para la validación de una petición. En estos Estados, en particular, California, el pueblo ha aumentado considerablemente en las últimas décadas; y el número de solicitantes exigidos ha aumentado entonces proporcionalmente. De ello resultan las dificultades prácticas, al evocar

lo que puede significar la colecta de 500.000 votos para aprobar una sola iniciativa. Las campañas en favor de una petición que conlleve un referéndum, se originan desde hace unos veinte años en los grupos organizados y fuertes, en particular, dentro de los potentes sindicatos obreros americanos.

## CAPITULO V

# El Referéndum en Colombia

SUMARIO: El Plebiscito de 1957. Críticas a su validez. Posición de Robledo Uribe. El acuerdo de los partidos. La disposición del artículo 218 de la Constitución vigente. El proyecto de Acto Legislativo. El referéndum como vía extraordinaria de reforma. Seguridades y ventajas de tal procedimiento.

En Colombia, la experiencia plebiscitaria del 1º de diciembre de 1957, permite extraer algunas consecuencias dignas de cuidadoso estudio. En primer lugar, cabe observar que en la Constitución de 1886, ni en las enmiendas posteriores, se previó la consulta al constituyente primario. Por esta circunstancia, hubo de invocarse la quiebra total del orden jurídico a fin de someter a decisión popular el cuestionario por el cual se readoptaba la Carta fundamental, con algunas modificaciones. Dicho procedimiento, que mereciera la crítica de prestigiosos juristas<sup>1</sup>, llegó a justificarse en la medida en que el país había perdido el hilo de la legitimidad institucional, quebrantada por el golpe de Estado del 10 de mayo, y en especial por la guerra civil no declarada entre los dos partidos históricos.

Para varios exégetas, el plebiscito fue más bien un tratado de paz entre dos facciones rebeldes, que los

1 Emilio Robledo Uribe. *La circunstancia político-social de Colombia*, "Revista Jurídica", No. 34, Bogotá, 1966.

colombianos acogieron con entusiasmo como augurio de un nuevo orden donde la armonía social se viese fortalecida por el consenso mayoritario de liberales y conservadores. Las dos colectividades políticas al concertar un alto en el camino de las recriminaciones, e instaurar el mecanismo paritario que alteraba por tiempo determinado el régimen de las simples mayorías, lo hacían para crear las condiciones sociales y psicológicas necesarias a un auténtico ejercicio democrático. Si bien se ha dicho que la primera de las condiciones para la vigencia de las instituciones libres radica en la cultura política necesaria para comprender a cabalidad el papel de la oposición, el acto plebiscitario que inauguró el sistema del frente nacional exhibe características *sui generis* que podrían colocarlo dentro de las normas de pedagogía colectiva. En este sentido, el plebiscito fue un acto del constituyente primario llamado a enderezar el curso de las instituciones gravemente flageladas por la desconfianza de los partidos y por su falso sentido de hegemonía.

La modificación de las costumbres y hábitos políticos, a fin de consolidar los presupuestos de la convivencia, eran en último término los ideales por los cuales el pueblo se volcó a las urnas para refrendar con el sufragio lo que llegó a calificarse como partida de nacimiento de la Segunda República. Quizá la premura del tiempo y las eventualidades de la coyuntura histórica, impidieron que el plebiscito hubiera versado sobre una modalidad constitucional realmente innovadora, en vez de que el pronunciamiento se hubiese efectuado con el propósito de restaurar normas cuya actualidad el mismo ejercicio había declarado fenecidas. Sin embargo, el frente nacional se ha traducido en una política de normalidad institucional que ahora le está abriendo el camino a la auténtica reforma del Estado, en torno de la cual, laboriosa-

mente, ha venido trabajando el acuerdo de los partidos.

El Decreto Legislativo número 0247 de 1957, dictado por la Junta Militar de Gobierno, incluye como parte motiva del plebiscito la siguiente expresión laconica: "Interpretando la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos, Decreta" <sup>2</sup>. Ella nos sirve ampliamente para confir-

- 2 Su artículo único dice: "Convócase, para el primer domingo del mes de diciembre de 1957, a los varones y mujeres colombianos, mayores de 21 años, que no estén privados del voto por sentencia judicial, para que expresen su aprobación o improbación al siguiente texto indivisible:

En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional, una de cuyas bases es el reconocimiento hecho por los partidos políticos de que la Religión Católica Apostólica y Romana es la de la Nación, y que como tal, los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social y para asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, el pueblo colombiano, en plebiscito nacional, DECRETA: La Constitución Política de Colombia es la de 1886, con las reformas de carácter permanente, introducidas hasta el Acto Legislativo número 1 de 1947 inclusive, y con las siguientes modificaciones: Artículo 1º Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones. Artículo 2º En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968 inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Si hubiere dos o más listas de un mismo partido, y los puestos que a este correspondieren fuesen más de dos, se aplicará para adjudicarlos el sistema del cociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido. En las elecciones que se hagan durante el período a que se refiere este artículo, en todas las circunscripciones electorales, se elegirá un número par de miembros de las corporaciones públicas. Para obtener ese resultado, se observarán las normas constitucionales que fijan el número de miembros de tales entidades, pero aumentando un puesto cuando quiera que él sea impar. Ningún Departamento con más de un millón de habitantes podrá

mar el carácter de decisión fundamental de las dos colectividades históricas, que sometían la reconciliación al mismo pueblo.

El profesor Emilio Robledo Uribe, sintetiza de la siguiente manera sus críticas a la validez del plebiscito colombiano: “No estaba autorizado por nuestra Constitución, sino expresamente prohibido por el artículo 2º y el artículo 218 de la misma. No entra, pues, nuestro Plebiscito, dentro de la primera categoría de los plebiscitos permitidos por el régimen positivo constitucional de un país”.

“Tampoco se trataba de la creación de un Estado nuevo, como ocurrió después de la independencia del

tener menos de seis Senadores ni menos de doce Representantes. Artículo 3º En las corporaciones públicas a que se refiere el artículo anterior, la mayoría para todos los efectos legales, será de los dos tercios de los votos; pero el Congreso, por medio de ley votada por las dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara, podrá señalar, para períodos no mayores de dos años, las materias respecto de las cuales bastará la aprobación de la simple mayoría absoluta. Artículo 4º Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien, sin embargo, estará obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas. Como el objetivo de la presente reforma constitucional es el de que los partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que este se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa, se hará de manera tal que las distintas esferas de la Rama Ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso. Lo anterior no obsta para que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la Administración Pública. Artículo 5º El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expi-

régimen español. Colombia ya tiene más de ciento cincuenta años”.

“Como esta es la más aparente situación, y con ella se ha tratado de engañar la opinión pública del país, quiero hacer un rápido análisis de por qué el régimen jurídico constitucional de Colombia no estaba destruído cuando se proclamó el Plebiscito y cómo el Plebiscito se produjo, no porque estuviera destruído el orden constitucional, sino precisamente para destruirlo, y se produjo sobre la base de un principio distinto a la necesidad de un orden nuevo por inexistencia del antiguo, a saber, por el principio erróneo

da el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por méritos y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido. Artículo 6º A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta. Artículo 7º En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción. Artículo 8º Los miembros del Congreso y de las Asambleas Departamentales no tendrán sueldo permanente, sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones. Artículo 9º Las primeras elecciones bajo estas normas para Presidente de la República, Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales se realizarán durante el primer semestre de 1958. Artículo 10º El Presidente de la República tomará posesión de su cargo el 7 de agosto de 1958, y hasta esa fecha continuará ejerciendo la Presidencia de la República la Junta de Gobierno integrada por el Mayor General Gabriel París, el Mayor General Deogracias Fonseca, el Contralmirante Rubén Piedrahita, el Brigadier General Rafael Navas Pardo y el Brigadier General Luis E. Ordóñez. El período del Congreso se iniciará el 20 de julio de 1958, y los de las Asambleas y Concejos, cuando lo determine el Congreso. Artículo 11º A partir del primero de enero de 1958, el Gobierno Nacional invertirá no menos del 10% (diez por ciento) de su presupuesto general de gastos, en la educación pública. Artículo 12º La Corte Suprema de Justicia estará integrada por

de que la voluntad ocasional de la mayoría del pueblo no estaba sujeta al derecho sino que estaba por encima del derecho: que era el Superconstituyente”<sup>3</sup>.

De los argumentos transcritos, la afirmación de que el orden constitucional no se hallaba quebrantado, contradice la evidencia de los hechos. No solo por la deformación que la dictadura le había introducido al ejercicio de los poderes públicos, sino porque la fuerza de las leyes llegó a reposar más en los medios materiales de coacción que en el consenso acerca de su legitimidad.

Pero si es cierto que al plebiscito solo puede llegarse válidamente cuando ha sobrevenido la destrucción de las instituciones, y como procedimiento excepcional, lo ocurrido el 1º de diciembre de 1957 sirve para deducir la importancia de institucionalizarlo. En efecto, el artículo 218, Título XXI, dice: “La Constitución solo podrá ser reformada por un acto legislativo discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente Legislatura ordinaria; por esta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Go-

el número de Magistrados que determine la ley, y los cargos serán distribuídos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas. Los Magistrados de la Corte serán inamovibles a menos que ocurra destitución por causa legal o retiro por jubilación. Artículo 13º En adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución. Artículo 14º Esta reforma empezará a regir inmediatamente después de conocido el resultado oficial de la votación”. “Parágrafo del artículo único. Las votaciones a que se refiere el artículo único de este Decreto se reglamentarán por decreto separado”.

3 Emilio Robledo Uribe. *Op. cit.*, p. 121.

bierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso". (Artículo 95 Acto Legislativo número 1 de 1945).

La anterior disposición se refuerza con el artículo 13 del acto plebiscitario: "En adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución". En estas circunstancias el camino pertinente es el de introducir una enmienda a la Carta fundamental que establezca como procedimiento extraordinario la vía referendaria. Bajo tal inspiración, en la actualidad es objeto de estudio por parte de la Comisión Primera Constitucional Permanente del H. Senado un Proyecto de Acto Legislativo que dice: "Artículo 2º Los Concejos Municipales, cuando la conveniencia nacional lo aconseje, podrán solicitar al Presidente de la República, por mayoría absoluta de sus miembros, la convocatoria de plebiscito para introducirle reformas a la Constitución.

"El Presidente de la República cuando se haya formalizado la solicitud de más de la mitad de los Concejos Municipales del país, podrá someter a plebiscito aquellas reformas que considere necesarias, mediante cuestionario indivisible, que contenga proposiciones afirmativas y concretas.

"Para ser aprobada la reforma plebiscitaria se requieren dos terceras partes de votos afirmativos sufragados de acuerdo a la legislación electoral ordinaria, y que la masa global de votantes supere la mitad de las cédulas vigentes" 4.

4 Proyecto de Acto Legislativo presentado a la consideración del H. Senado de la República por los doctores Diego Uribe Vargas, Ovidio Sarmiento y Daniel Palacios Martínez. Es de anotar que teniendo en cuenta la psicología colombiana, los autores prefieren utilizar la palabra ple-

Así, se dispondría de dos procedimientos para reformar la Constitución; el ordinario contemplado en el texto vigente, y que reserva tal prerrogativa al Parlamento, y otro extraordinario, que incorpora al articulado de la carta la posibilidad del referéndum, para que el pueblo mismo las apruebe. Pero el propósito del proyecto no es el de fortalecer las prerrogativas del ejecutivo en desmedro de las otras ramas del poder público, ni tampoco permitir que el plebiscito constituya facultad discrecional del Presidente de la República, como instrumento para soluciones improvisadas o arbitrarias.

La vía extraordinaria que se contempla, está reservada solo para aquellos casos en que más de la mitad de los Concejos Municipales, mediante decisión de la mayoría absoluta de sus miembros, acuerden solicitar del Jefe del Ejecutivo su convocatoria. Los Cabildos, dentro del sistema democrático, constituyen expresión genuina de la voluntad nacional, y por su composición patriótica, sin excepciones partidistas, reflejan a cabalidad las más auténticas aspiraciones populares. Así, la iniciativa presidencial para la convocatoria del referéndum, solo sería válida cuando se haya materializado, como acto condición, la solicitud de los concejos municipales en la proporción citada. El confiar a estos la posibilidad de calificar la conveniencia del procedimiento extraordinario, no solo representa el mejor freno al autoritarismo, sino la primera modalidad de la misma consulta directa.

Pero quizás lo más importante sea rodear el referéndum de las garantías suficientes para que arroje la exacta expresión de la voluntad popular. Nada cons-

biscito, sin que ello quiera decir que descartan las diferencias sustantivas entre este y el referéndum, conforme se ha establecido en el Capítulo IV.

tituye peligro tan concreto a las instituciones democráticas, como el aceptar que cualquier volumen de votos lo legitime. Dentro de tal riesgo, caen no solo países cuyas instituciones guardan silencio y se ven sorprendidos por plebiscitos de hecho, sino también aquellos que dejan su reglamentación al criterio de los gobiernos. De ahí la importancia de prevenir ambos extremos mediante normas explícitas de jerarquía constitucional, que tornen inflexibles los requisitos de convocatoria y aprobación, en beneficio de la estabilidad del orden jurídico.

El proyecto en referencia, consagra que para ser aprobada una reforma referendaria, se requieren dos terceras partes de afirmaciones, siempre y cuando que el volumen electoral sobrepase la mitad más uno de las cédulas vigentes. En la actualidad, la generalización de la cédula como instrumento único de identificación ha elevado el cuerpo electoral en proporciones considerables, hasta el punto de que puede estimarse que la deserción de las urnas del cincuenta por ciento de los electores potenciales, le restaría a la consulta la anuencia colectiva necesaria para su validez. Asimismo, respetando el carácter extraordinario de la medida, debe exigirse el porcentaje de las dos terceras partes de afirmaciones sobre el total de votos emitidos, a fin de comprobar el genuino respaldo que la acompaña. Al establecer, además, como requisito el respaldo de la legislación electoral ordinaria, se le está cerrando el paso a una jurisdicción *ad hoc* que alteraría los presupuestos para que la opinión popular se manifieste libre y adecuadamente.

“En una época como la presente, donde todos los fenómenos de la vida social demandan soluciones nuevas, el orden constitucional no puede aferrarse a los viejos criterios, so pena de quedar desbordado por los mismos hechos. Esta circunstancia coadyuva la opor-

tunidad de involucrar dentro de la Carta fundamental un procedimiento extraordinario para su reforma, que le permita al país evolucionar, sin poner en peligro el imperio de la ley o la misma solidaridad social sobre la cual descansa el principio informador de los Estados modernos”<sup>5</sup>.

5 Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma el Título XXI de la Constitución.

## CAPITULO VI

# El Plebiscito en el Campo Internacional

SUMARIO: Orígenes. La cesión de territorios después de la Revolución Francesa. El principio de la libre determinación de los pueblos. Antecedentes. Reseña histórica. Schleswig. Alta Silesia. Marienburg, Marienwerder. El Sarre y Togo. El conflicto de Tacna y Arica. Necesidad de organismos internacionales de vigilancia. El referéndum como medio de ratificación de Tratados públicos.

El plebiscito en el campo internacional se ha utilizado par legitimar lo relativo a la cesión de territorios otorgándole contenido positivo al principio de la libre determinación de los pueblos. En el antiguo régimen, cuando el monarca encarnaba la personalidad estatal, muy poco pesaban en el orden político las opiniones de los ciudadanos, ya que la persona humana no había afirmado sus derechos dentro del ámbito normativo interno y menos aún en el internacional. Por esta circunstancia, los repartos dinásticos trazaron líneas caprichosas haciendo y deshaciendo el mapa político de Europa, al vaivén de las hegemonías reinantes, o de simples consideraciones de familia, desvinculadas de la voluntad colectiva.

En este orden de ideas, solo a partir de la Revolución Francesa, cuando el principio de la soberanía popular informa las nuevas concepciones políticas, se

comienza a observar el ascenso de los derechos y de las libertades del hombre en la escala de los valores. Al eliminarse el régimen de privilegios feudales y señoriales, imagen de la sociedad clasista, el principio de la libre determinación se abre camino hasta convertirse en institución normativa concreta. Una cesión territorial en el antiguo régimen, constituía el traspaso voluntario de un bien de propiedad del rey, el cual se ufanaba de utilizarlo a su arbitrio, fuese por trueque, o como obsequio, para consolidar nuevas y ambiciosas alianzas. El cambio profundo ocurrido a partir de 1789, se aprécia, además, en lo referente al propósito reiterado de condenar la agresión y la conquista como medios de adquirir el dominio. Así, el plebiscito, surge para otorgarle validez a las anexiones territoriales, o para paténtizar la voluntad mayoritaria de algunas regiones deseosas de incorporarse a otra nacionalidad.

Georges Scelle considera que “el plebiscito correctamente reglamentado y utilizado constituye, en efecto, un mecanismo del gobierno directo, que procura criterio definitivo acerca de la voluntad de las mayorías. Sin embargo, él ha sido severamente criticado, tanto en razón de los abusos a los cuales ha dado lugar y que permiten calificarlo como medida gubernamental, lo mismo que por las insuficiencias que presenta en cuanto a su propia técnica”<sup>1</sup>.

Bien podemos distinguir, entonces, el plebiscito que pretende legitimar las conquistas de la fuerza, y que por lo tanto falsifica la opinión pública, de aquel otro, que acatando la expresión doctrinaria, se catalogaría más bien como acto-condición, del traspaso que se intenta. La diferencia entre los dos permitirá no solo evaluar algunas de las experiencias cumplidas, sino

1 Georges Scelle. *Précis de Droit Des Gens*, p. 277, París, 1934.

hacer más sólida la certidumbre acerca de la necesidad de mecanismos internacionales que garanticen la auténtica voluntad de las mayorías.

Suelen citarse entre los precedentes de la institución, los plebiscitos ocurridos en Avignon, Saboya y Niza, que sirvieron para incorporar a Francia sus respectivos territorios. En tales casos, se comprueba el auge de las ideas democráticas que la revolución había difundido. Asimismo, se cita el texto del Tratado de París de 1856, referente a los principados de Moldavia y de Valaquia, donde el plebiscito tropezó con innumerables dificultades generadas por la interferencia de las potencias y el celo autoritario del gobierno turco. Más importancia en el orden histórico, asumen los de Toscana, Sicilia, Nápoles, Umbría, Venecia y Roma, encaminados a la unidad de Italia, y en los cuales se entremezclan los ideales libertarios, con las múltiples presiones ejercidas por países interesados en la suerte final de la península. Pero lo indudable es que a partir del Tratado de Versalles, y en desarrollo del mismo, el plebiscito viene a tener aplicación en numerosos casos, los cuales sirven para incorporarlo definitivamente al acervo positivo de la normatividad internacional. Entre estos, los más importantes fueron los de Schleswig, Allenstein, Marienburg, Marianwerder (Mazurie) y El Sarré.

El Plebiscito de Schleswig está catalogado por Scelle como modelo en su género <sup>2</sup>. Las razones que el autor aduce para darle tal calificativo radican en la subdivisión de que fue objeto dicho territorio que se disputaban Dinamarca y Alemania. En la parte norte, de típica ascendencia danesa, el triunfo correspondió a esta corriente; en cambio, en la sección media, fue favorable a Alemania. En la parte central, donde debería celebrarse comuna por comuna, no

2 *Idem., Ibidem.*

llegó a realizarse, porque en Dinamarca “la opinión pública y el gobierno no fueron partidarios de la reanexión de la tercera zona. Ellos creían que por consideraciones de orden económico o político obtendrían una mayoría momentánea, que en seguida se cambiaría por un irredentismo pro alemán”<sup>3</sup>. Las garantías otorgadas, la presencia de una comisión internacional de vigilancia, y sobre todo la evacuación de tropas alemanas, fueron los factores que contribuyeron al pleno éxito de la medida.

La Comisión Internacional designada por Inglaterra, Francia, los Estados Unidos e Italia, fue la encargada en el caso de la Alta Silesia de vigilar el plebiscito, que como consecuencia de las protestas alemanas hubo de realizarse en dicho territorio, que originalmente los aliados la habían adjudicado a Polonia. La circunstancia de haber extendido el cuerpo electoral al conjunto de individuos nacidos en la Alta Silesia, contribuyó a la victoria de Alemania en una proporción de 716.406 votos contra 471.406 a favor de Polonia. Aunque el Tratado de Versalles preveía la posibilidad de un reparto según el resultado de cada circunscripción local, interferencias de las grandes potencias hicieron muy difícil la aplicación de tal principio. La lucha armada que se generó como consecuencia de la interpretación del resultado plebiscitario fue sometida al estudio de la Sociedad de las Naciones, bajo cuyo patrocinio se llegó al Tratado del 15 de mayo de 1922 mediante el cual se estableció un régimen para las Minorías y un reparto de la población proporcional al número de sufragios emitidos por cada uno de los grupos nacionales.

En el año de 1934 se realizó en la Cuenca del Sarre el plebiscito contemplado por el Tratado de Versalles, y que debería tener efecto quince años después de

3 *Idem., Ibidem*, p. 282.

creada la Comisión Internacional para dicho territorio. El resultado de tal consulta fue favorable a Alemania, reincorporándose a la plena soberanía del Reich. En materia de plebiscitos en El Sarre, en el año de 1955 tuvo lugar uno nuevo que vino a definir la reincorporación definitiva a Alemania a partir del 1º de enero de 1957.

En lo relativo a los territorios de Marienburg y Marienwerder, ambos fueron favorables a Alemania, prevaleciendo las consideraciones de carácter religioso y de naturaleza económica, a pesar de los factores raciales que se inclinaban del lado de Polonia.

Bajo el control de las Naciones Unidas se llevaron a efecto los plebiscitos concernientes a Togo durante el año de 1956. En el sector bajo administración británica, el resultado favoreció la unión con Costa de Oro; en cambio, en Togo bajo tutela francesa, el plebiscito dio mayoría a favor del nuevo estatuto de la República Autónoma.

En el ámbito latinoamericano, el Tratado de Ancón dijo en su artículo 3º: "El territorio de las provincias de Tacna y Arica que limita por el norte con el río Sama, desde su nacimiento en las cordilleras limítrofes con Bolivia hasta su desembocadura en el mar; por el sur, con la quebrada y río de Camarones; por el oriente con la República de Bolivia; y por el poniente con el mar Pacífico, continuará poseído por Chile y sujeto a su legislación y autoridades chilenas durante el término de diez años, contados desde que se ratifique el presente Tratado de Paz. Expirado este plazo, un plebiscito decidirá en votación popular, si el territorio de las provincias referidas queda definitivamente del dominio y soberanía de Chile o si continúa siendo parte del territorio peruano. Aquel de los dos países a cuyo favor queden anexadas las provincias de Tacna y Arica, pagará al otro diez millo-

nés de pesos moneda chilena de plata o soles peruanos de igual ley y peso que aquélla. Un protocolo especial, que se considera como parte integrante del presente Tratado, establecerá la forma en que el plebiscito deberá tener lugar y los términos y plazos en que hayan de pagarse los diez millones por el país que quedare dueño de las provincias de Tacna y Arica”<sup>4</sup>.

La controversia jurídica que generó el anterior artículo se prolongó durante más de treinta años en que ambas partes alegaron el incumplimiento de las obligaciones contempladas en el mismo. El debate entre el Perú y Chile, abundante en recriminaciones, originó la firma del protocolo suscrito en Washington el 20 de julio de 1922, y por medio del cual se sometió al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos lo relativo a la aplicabilidad de algunas de las cláusulas del convenio. La decisión del árbitro, a favor del plebiscito, fue objeto de acerva crítica por parte de los tratadistas peruanos, a cuya cabeza se destaca don Alberto Ulloa. Este, en su *Tratado de Derecho Internacional Público*, dice: “Estaba acreditada la improcedencia del plebiscito, en una forma que la escrupulosa comprobación histórica y la verdadera doctrina jurídica hacen irrefutable, en virtud de las reglas generales admitidas por el derecho internacional, relativas a la caducidad de las obligaciones internacionales por incumplimiento de una de las partes y a la misma caducidad por aplicación del principio *Rebus sic Stantibus*”<sup>5</sup>.

Las características particularmente hostiles de ambos sectores, y el fracaso de la comisión plebiscita-

4 Jaime de la Lastra Bernal. *Historia Diplomática de la Cuestión de Tacna y Arica*. Memorias de Licenciados, p. 549, Santiago de Chile, 1958.

5 Alberto Ulloa. *Derecho Internacional Público*, p. 149, Madrid, 1957.

ria constituida en 1925, condujeron a la acción mediadora que concluyó con el Tratado de Lima de 3 de julio de 1929, que ordenó la división de las provincias disputadas, adjudicando Tacna al Perú y Arica a Chile y poniendo fin a esta larga y accidentada disputa diplomática. La impracticabilidad del plebiscito en tal ocasión, no solo se originó por el retraso en realizarlo, sino por las particularidades ambientales de la zona, donde ninguno de los Estados partes contribuyeron a facilitarlos. Este ejemplo fortalece el criterio expuesto de que sólo el carácter internacional de las autoridades llamadas a organizar el plebiscito, le otorga ante el derecho validez a sus decisiones.

Otro aspecto directamente vinculado con el plebiscito y a su incidencia en el campo del derecho internacional es el referente a la práctica suiza de someter cierto género de tratados a la ratificación directa del pueblo. En efecto: "Los tratados internacionales, concluidos por un período indeterminado o por más de 15 años, están sometidos a la adopción o rechazo del pueblo, cuando lo soliciten 30.000 ciudadanos activos o en su defecto ocho cantones" <sup>6</sup>. Este caso de referéndum facultativo o de iniciativa, podría tener en las constituciones latinoamericanas reglamentación adecuada, comoquiera que es importante otorgarle a las decisiones a favor de la integración, el impulso necesario para hacerlas más dinámicas y operantes.

Ya comentamos el artículo 11 de la Constitución francesa de la V República en que se señala el procedimiento. No pocas ventajas se ofrecen con la vinculación popular a las grandes decisiones de la política externa y más aún, en aquellas oportunidades, en que la opinión pública se halla anestesiada por

6 *Infra*, p. 88.

factores que no consultan a plenitud el interés colectivo. El referéndum, para situaciones excepcionales, aplicado a la ratificación de tratados públicos podría servir para vincular a las grandes masas al manejo de sus destinos, buscando la más fiel adecuación de los poderes del Estado con la voluntad popular. En este sentido el ejemplo de Suiza abre el campo a reflexiones fecundas.

## BIBLIOGRAFIA

- BURDEAU, GEORGES. *Tráite de Science Politique*, París, 1950.  
— *La Democracia*, Barcelona, 1960.
- BISCARETTI, PAOLO. *Derecho Constitucional*, Madrid, 1965.
- CALVO SERER, RAFAEL. *Las Nuevas Democracias*, Madrid, 1964.
- COHEN, ROBERT. *Atenas, una Democracia*, Barcelona, 1961.
- CHEVALLIER, J. J. *Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo hasta nuestros días*, Madrid, 1954.
- DUVERGER, MAURICE. *Demain la République...*, París, 1958.  
— *La Ve République*, París, 1960.
- DURANT, WILL. *La Vida de Grecia*, Buenos Aires, 1945.  
— *César y Cristo*, Buenos Aires, 1948.
- DE LA LASTRA BERNALES, JAIME. *Historia Diplomática de la Cuestión de Tacna y Arica*. Memorias de Licenciados, Santiago de Chile, 1958.
- ESMEIN. *Elements du Droit Constitutionnel*, París, 1933.
- ELLUL, JACQUES. *Histoire des Institutions*, París, 1958.
- FERRERO, GUGLIELMO. *Historia de Roma*, Barcelona, 1953.
- FROMM, ERICH. *Marx y su Concepto del Hombre*, México, 1964.
- GARCIA-PELAYO, MANUEL. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1953.
- GETTELL, RAYMOND G. *Historia de las Ideas Políticas*, Barcelona, 1950.
- HAURIOU, MAURICE. *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid.
- HAWKINS, CARROL. *Esta es la Democracia*, Bogotá, 1958.

- HOMO, LEON. *Les Institutions Politiques Romaines*, París, 1950.
- JENNINGS, IVOR. *El Régimen Político de la Gran Bretaña*, Madrid, 1962.
- JELLINEK, GEORG. *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1954.
- JIMENEZ DE PARGA, MANUEL. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Madrid, 1960.
- JOHNSON, JOHN J. *La Transformación Política de América Latina*, Buenos Aires, 1961.
- KECHEKIAN y FEDKIN. *Historia de las Ideas Políticas*, Buenos Aires, 1958.
- KELSEN, H. *Esencia y Valor de la Democracia*, Colección Labor, Barcelona, 1934.  
— *Teoría General del Estado*, México, 1951.
- LABROUSSE, ROGER. *Perfil de la Democracia Moderna*, Buenos Aires, 1956.
- LOPEZ MICHELSEN, ALFONSO. *La Estirpe Calvinista de nuestras Instituciones*, Bogotá, 1966.
- LOCKE, JOHN. *Tratado del Gobierno Civil*, Colección Claridad, Buenos Aires.
- LINARES QUINTANA, S. V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1956.
- MOMMSEN, TEODORO. *Historia de Roma*, Buenos Aires, 1948.
- MAYER, J. P. *Trayectoria del Pensamiento Político*, México, 1961.
- MONTESQUIEU. *Obras Completas. El Espíritu de las Leyes*, Buenos Aires, 1951.
- MALBERG, CARRE DE. *Teoría General del Estado*, México, 1948.
- MONTENEGRO, WALTER. *Introducción a las Doctrinas Político-Económicas*, México, 1965.
- MARX, CARLOS, y F. ENGELS. *El Manifiesto*. *Obras Escogidas*, Buenos Aires, 1957.
- MOLINA, GERARDO. *Proceso y Destino de la Libertad*, Bogotá, 1955.

- MONTENELLI, INDRO. *Historia de los Griegos*, Barcelona, 1963.
- MOSCA, G. *Histoire des Doctrines Politiques*, París, 1955.
- MAUROIS, ANDRE. *Historia de Inglaterra y los Ingleses*, Barcelona, 1943.
- PAREJA DIEZCANSECO, ALFREDO. *Tres Afirmaciones de Conciencia Latinoamericana. Expresión del Pensamiento Contemporáneo*, Buenos Aires, 1965.
- POLIBIO. *La República Romana*, Madrid, 1950.
- PRÉLOT, MARCEL. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, 1961.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO. *El Contrato Social*, Buenos Aires, 1958.
- ROBLEDO URIBE, EMILIO. *La Circunstancia Político-social de Colombia*, "Revista Jurídica", Bogotá, 1966.
- SCELLE, GEORGES. *Précis de Droit Des Gens*, París, 1934.
- STALIN, J. V. *Acerca del Marxismo en la Lingüística*, Buenos Aires, 1950.
- SALMON, ALAIN. *Théorie et Pratique du Référendum. La Documentation Française 1736*, París, 1960.
- SABINE, GEORGE. *Historia de la Teoría Política*, México, 1963.
- SANCHEZ VIAMONTE, CARLOS. *Las Instituciones Políticas en la Historia Universal*, Buenos Aires, 1958.
- *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1959.
- TOUCHARD, JEAN. *Historia de las Ideas Políticas*, Madrid, 1961.
- TUCIDIDES. *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid, 1952.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE. *La Democracia en América*, México, 1957.
- ULLOA, ALBERTO. *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1957.
- XIFRA HERAS, JORGE. *Síntesis Histórica del Pensamiento Político*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1957.
- *Derecho Constitucional*. Barcelona, 1957.

# I N D I C E

Capítulo	Págs.
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La Democracia en el Mundo Antiguo..</b>	15
<i>Sumario:</i> Atenas. El Discurso de Pericles. La Asamblea. La Bulé. La noción de Ciudad-Estado. El concepto de Libertad. La decadencia. La República Romana. Polibio. El Tránsito de la <i>Comitia Curiata</i> a la <i>Comitia Centuriata</i> . La <i>Concilia Plebis</i> . El papel del pueblo en los comicios tribados. Evaluación de la experiencia romana.	
<b>II. Orígenes de la Democracia Moderna...</b>	27
<i>Sumario:</i> La Representación. Las libertades inglesas. La Carta Magna. La petición de Derechos. La Gloriosa Revolución. La Declaración de Derechos de 1689. El fin de la Monarquía Absoluta. La Monarquía Constitucional. La obra de Locke. El aporte de Montesquieu. El Estado de Naturaleza. <i>El Contrato Social</i> . Juan Jacobo Rousseau y la Soberanía Popular. Caracteres. Sieyés. El concepto de Soberanía Nacional y la Democracia Representativa.	
<b>III. Democracia Política y Democracia Social</b> .....	47
<i>Sumario:</i> Diferencia entre Democracia gobernada y Democracia gobernante. El aporte de Burdeau. Divergencias acerca del método para reformar la sociedad. La concepción Marxista-Leninista. Dictadura del Proletariado. Revitalización de la Libertad. El Socialismo Democrático y el Proceso de cambio escalonado. Caracteres del nuevo capitalismo. Urgencia de modificar el mecanismo representativo.	

**IV. La Democracia semidirecta** ..... 59

*Sumario:* El Referéndum. Su naturaleza. Clases. El Cuerpo Electoral. El Parlamento y su papel dentro del Estado Moderno. Ventajas de conjugar ambos sistemas. Historia del Referéndum. La Institución en Suiza y en los Estados singulares de la Unión Americana. Otros ejemplos. Requisitos Sociales y políticos para la validez de la experiencia refrendataria.

**Apéndice del Capítulo IV** ..... 75

*Sumario:* El Plebiscito de 1957. Críticas a su validez. Posición de Robledo Uribe. El acuerdo de los Partidos. La disposición del artículo 218 de la Constitución vigente. El Proyecto de Acto Legislativo. El Referéndum como vía extraordinaria de reforma. Seguridades y ventajas de tal procedimiento.

**VI. El Plebiscito en el Campo Internacional** 121

*Sumario:* Orígenes. La cesión de territorios después de la Revolución Francesa. El principio de la libre determinación de los pueblos. Antecedentes. Reseña histórica. Schleswig. Alta Silesia. Marienburg, Marienwerder. El Sarre y Togo. El conflicto de Tacna y Arica. Necesidad de organismos internacionales de vigilancia. El referéndum como medio de ratificación de Tratados públicos.

**Bibliografía** ..... 129