

UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO HENRIQUEZ UREÑA

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
ESCUELA DE DERECHO**

“EL REFERENDUM: FUNDAMENTOS Y NECESIDAD CONSTITUCIONAL”



TRABAJO DE GRADO PRESENTADO POR:
HENRY M. MERAN GIL
PARA LA OBTENCION DEL GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO

**Santo Domingo, D. N.
1997**

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

Siempre hemos considerado esta parte como la más subjetiva de toda Tesis o Trabajo de Grado, debido a que está constituida por apreciaciones de índole sentimental o afectivas.

Esta subjetividad nos puede inducir muchas veces, a ser imprecisos y hasta injustos a la hora de agradecer o dedicar mediante el señalamiento de nombres específicos, pues lo justo y objetivo sería hacer mención de todas las personas que directa o indirectamente, por acción u omisión, han contribuido en la materialización de este trabajo, no importa en que grado o magnitud. Pero lamentablemente esto resultaría casi imposible y de ser posible, podría abarcarlos, en nuestro caso, decenas de páginas.

Por cuanto, agradecemos y dedicamos este estudio a Dios y a todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la realización del mismo.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

OBJETIVOS GENERALES

PRIMERA PARTE

“ORIGEN Y EVOLUCION DE LA DEMOCRACIA”

CAPITULO I. Orígenes de la Democracia.	PAG.
Sección 1 ^{era} : Los Griegos Precursores de la Democracia.	
I.1- Generalidades.	1
I.2- El Discurso de Pericles.	2
I.3- La Bulé de Atenas. Primer Paradigma Democrático.	4
I.4- La Noción de Ciudad - Estado.	5
I.5- La Libertad Como Fundamento de la Democracia.	7
Sección 2 ^{da} : La Influencia Romana en el Origen de la Democracia.	
II.1- La Comitia Curiata y La Comitia Centuriata.	8
II.2- La Experiencia Democrática Romana.	11

CAPITULO II. PRINCIPALES FORJADORES DE LA DEMOCRACIA MODERNA.

I.- Las Libertades Inglesas y la Constitución de 1215.	12
II.- La Obra de John Locke.	14
III.- Los Aportes a la Democracia del Barón de Montesquieu.	17
IV.- Juan Jacobo Rousseau y el Principio de la Soberanía Popular.	18
V.- La Teoría del Abate Sieyés sobre la Soberanía Nacional y la Democracia Representativa.	21

PARTE SEGUNDA

“LA DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA”

CAPITULO III. EL REFERENDUM: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

I.- Antecedentes Históricos del Referéndum.	25
II.- Definición y Naturaleza del Referéndum.	28
II.1- Clases de Referéndum.	29
III.- Diferencia entre Referéndum y Plebiscito.	30
IV.- Requisitos Sociales y Políticos para la Validez de la Experiencia Refrendaria.	33
V.- Países en los cuales está Consagrado Constitucionalmente el Referéndum. Experiencias Obtenidas.	34

CAPITULO IV. NECESIDAD DE ESTABLECER EN NUESTRA CONSTITUCION LA MODALIDAD DEL REFERENDUM.

I.- ¿Porqué es Necesario la Consagración del Referéndum en Nuestra Constitución? Fundamentos.	37
II.- El Referéndum Consultivo. Ventajas para la Democracia Dominicana.	40
III.- Los Juristas Dominicanos y su Parecer sobre el Referéndum Consultivo (Entrevistas).	43

CAPITULO V. ANTEPROYECTO DE LEY QUE PODRIA REGULAR LA REALIZACION DE REFERENDUMS CONSULTIVOS EN LA REP. DOM. PREVIA CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE ESTA MODALIDAD.

Sección 1 ^{era} . Disposiciones Generales.	48
Sección 2 ^{da} . Del Procedimiento para la Celebración de Referéndums Consultivos.	50
Sección 3 ^{era} . Disposiciones Finales.	52

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

INTRODUCCION

La crisis del constitucionalismo que se perfila en la mayoría de los países del mundo, sobre todo en los latinoamericanos nos señala una ocasión propicia para realizar y sustentar un Trabajo de Grado o Tesis que tenga por objeto tratar en términos generales, pero objetivos, la viabilidad de la consagración constitucional de un mecanismo democrático que tienda a mitigar los efectos de esta crisis.

Este mecanismo es llamado por el Dr. David B. Magleby "Legislación Semi-directa" y por el Dr. Diego Uribe Vargas "Referéndum". Ello tiene como fundamento la acción o efecto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para su ratificación o consulta; teniendo en cuenta ineludiblemente que en un sistema democrático la soberanía reside en el pueblo.

Al residir en el pueblo o Nación, la soberanía democrática, que es la democracia misma, la podemos clasificar en: Democracia Directa, cuando el pueblo ejerce directamente las potestades propias de la soberanía; Democracia Representativa, cuando el pueblo elige a través del sufragio, a los representantes que habrán de adoptar decisiones por él; y Democracia Semi-directa, cuando el pueblo, aún sin ejercer el poder directamente, interviene en la toma de decisiones con la implementación de mecanismos que viabilizan dicha participación. Esta última clasificación tiene como origen la existencia de una norma superior a la legislación ordinaria que significa una reorientación del poder, ya que descansa y es ejercido más abiertamente por el pueblo.

Es pues, que el análisis de todas las implicaciones, causas y consecuencias de la Democracia Semi-directa será nuestro objetivo, tratando de adaptarla lo mejor posible a nuestro

sistema político y por vía de los resultados obtener experiencias propias.

El plan de trabajo lo hemos dividido en dos partes, las cuales a su vez estarán divididas en capítulos.

La Primera Parte recoge los conceptos e ideas fundamentales que servirán de base a nuestro planteamiento, valiéndonos, para ello, del método teórico-analítico de investigación. Estará dividida en dos Capítulos. El Primero, contenido de los orígenes de la democracia y el Segundo, tratará sobre los principales forjadores de la democracia moderna.

En la Segunda Parte trataremos los puntos medulares del sistema democrático semi-directo donde en un Primer Capítulo contendrá los principios y nociones fundamentales del referéndum, un Segundo promoverá la demostración de la necesidad de establecer en nuestra Constitución la modalidad del

Referéndum Consultivo y un Tercero y último capítulo contentivo de un anteproyecto de Ley que regularía la realización de referéndums consultivos en nuestro país.

El marco teórico conceptual que utilizaremos en el desarrollo de este estudio recae de modo general en el Derecho Constitucional, el cual es una rama importantísima del Derecho Público y que por su relación con los diferentes sistemas jurídicos-políticos existentes su estudio penetra dentro del campo de las Ciencias Políticas, el Derecho Internacional y el Derecho Comparado.

Finalmente trataremos en todo momento de ser lo más precisos y concisos posible, con el propósito de brindarle al distinguido lector ideas claras y coherentes, alejándonos siempre de las pasiones y subjetividades y acercándonos al carácter científico y objetivo que debe tener todo trabajo de esta índole.

OBJETIVOS GENERALES

Contribuir al perfeccionamiento y fortalecimiento de nuestro sistema democrático mediante la incrementación del interés y colaboración de la ciudadanía en general y de los constitucionalistas en particular, en la realización de una verdadera reforma democrática que tenga como prioridad la participación más directa y eficaz del pueblo en la toma de decisiones; todo ello visualizando como aporte el establecimiento de un verdadero Estado de Derecho.



Primera Parte

"Origen y Evolución de la Democracia"

CAPITULO I

“ORIGENES DE LA DEMOCRACIA”

I. Los Griegos Precursores de la Democracia.

I.1- Generalidades.

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 mediante 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 severos críticos 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 una visión aproximada de la primera experiencia democrática que la historia universal registra.

I.2- El Discurso de Pericles.

Pericles en su discurso en honor de los soldados caídos en el primer año de la gran guerra con Esparta, nos muestra 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 formado la grandeza de la ciudad.

En este sentido plasmamos textualmente algunos aportes significativos que revelan el sentir democrático del pueblo griego en general y de Pericles en particular.

"Y el imperio en su mayor parte lo hemos engrandecido nosotros mismos, los que vivimos todavía, 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.

Tenemos un régimen de gobierno que no envidia los lujos de otras ciudades sino que somos ejemplo para estos que nos imitan. El nombre de este régimen 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 dimensiones 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.”¹

¹ Tucídides. Historia de la Guerra del Peloponeso. Tomo I. Libro 2^{do} Pág. 254, Madrid 1952.

I.3- La Bulé de Atenas, Primer Paradigma Democrático.

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 eran estos quienes reunidos en Ecclesia (Asamblea) 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 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 ejercida de manera directa por los mismos ciudadanos.

La composición de la Bulé (Senado) y la provisión de las magistraturas demuestra el carácter democrático de las instituciones atenienses.

La Bulé contaba con quinientos miembros, sorteados a razón de cincuenta por tribu. Esta preparaba los decretos y actos legislativos, ejercía funciones ejecutivas y supervigilaba a los funcionarios, de igual forma recibía todas las demandas contra los magistrados, contra los criminales que atentaran contra el orden público y lo referente a los delitos financieros. ²

I.4- La Noción de Ciudad - Estado.

La noción básica de Ciudad - Estado dentro del mundo antiguo griego nos permite comprender el presupuesto geográfico que hizo posible la experiencia ateniense.

La ciudad mas que territorio, era el grupo de individuos organizados entorno 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 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.

² J. Ellul. *Historie des Institutions*.
Tomo I, pág. 122, París 1958.

Tanto en lo relativo al mando, como a la obediencia, la ciudad correspondía a un todo indivisible. El ostracismo como castigo, indica hasta que punto la persona fuera de ella se convertía en ente sin prerrogativas, expuesto a la arbitrariedad de los extraños.

Ciertamente 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; es por ello que 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 número general de habitantes. En este sentido es importante señalar la hipótesis de Robert Cohen: "Admitamos que Atenas, hacia mediados del siglo V a. de C. 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 los niños y las mujeres".³

³ Robert Cohen. Atenas, Una Democracia. Pág., 92, Barcelona 1961.

1.5- La Libertad como Fundamento de la Democracia.

En Atenas la libertad se caracterizó por ser la ley idéntica para todos (Isonomia), la cual no sería suficiente, si no se complementase con la igual participación en el manejo de los asuntos públicos (Isegoria).

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. 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.⁴

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

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 igualdad". 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.

II- La Influencia Romana en el Origen de la Democracia.

II. 1- La Comitia Curiata y la Comitia Centuriata.

Dentro del mecanismo democrático romano, obviamente durante el período 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 referíamos antes, presenta en Roma características similares aunque un poco atenuadas.

Lo que si sufrió modificaciones 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 ampliación del cuerpo electoral paralelo a las modificaciones de una urbe en proceso de crecimiento.

De la asamblea por curias (comitia curiata) que confería a los magistrados del imperio, en boga durante la monarquía, se traspasan tales poderes al ejercito 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.

Según Will Durant ⁵ el carácter conservador de las decisiones de la Comitia Centuriata 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 contaba con ochenta centurias, o sea, que tenía ocho mil hombres en la asamblea.

La segunda clase comprendía los ciudadanos que poseían entre setenta y cinco mil y cien mil ases; la tercera clase los de cincuenta mil y setenta y cinco mil ases; y la cuarta clase los de entre veinticinco y cincuenta mil ases, cada una de estas tres clases tenía veinte centurias.

La quinta clase incluía a los ciudadanos que poseían entre once mil y veinticinco mil ases y estaba integrada por treinta centurias. Finalmente los ciudadanos que poseyeran menos de once mil ases formaban una centuria.

⁵ Will Durant. César y Cristo.
Tomo I, Pág., 53, Buenos Aires, 1948.

Como cada una de las centurias emitía solo un voto (lo cual permite sostener que en la República Romana la mayoría legal no correspondía a la numérica) se garantizaba ampliamente la supremacía de los sectores moderados.

II. 2- La Experiencia Democrática Romana.

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 y la democracia.

No cabe duda pues, 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".⁶

⁶ León Homo. Les Institutions Politiques Romaines. Pág., 440, París, 1950.

CAPITULO II

“PRINCIPALES FORJADORES DE LA DEMOCRACIA MODERNA”

I- Las Libertades Inglesas y la Constitución de 1215.

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 medievales, y de su principio representativo.

El concepto de que la democracia es la secularización de la iglesia protestante, bien podría complementarse mediante el testimonio de quienes reclaman para las víctimas de las guerras religiosas el carácter precursor de unas libertades que el fanático desconoció en ambos bandos de la contienda. Este linaje histórico de la democracia es propio de concepciones evolucionadas, cuando el autor necesita la anuencia de testimonios y 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 al 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. Es por ello que consideramos que la idea de representación constituye el elemento que separa las instituciones de la democracia directa, con la noción moderna del término, pero la misma se va perfilando en el asalto a los bastiones del absolutismo, cuando se exige un límite real al ejercicio del gobierno.

Dentro de este 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.⁷

Las limitaciones a la monarquía inglesa 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.

⁷ Sir Ivor Jennings. *El Régimen Político de la Gran Bretaña*. Pág., 21, Madrid, 1962.

La Constitución de 1215 consagró los derechos y libertades del pueblo en cuanto al pago de impuestos o tributos, los cuales sólo podían ser obligatorios mediante ley votada por el Consejo que posteriormente se llamaría Parlamento y tomaría la configuración formal que conocemos hoy día.

Esta Constitución es el primer paso hacia la consolidación de un verdadero Estado democrático que tiene su completo afianzamiento con la Declaración de Derechos de 1689, firmada por el Rey Guillermo de Orange y que sería la antesala de la Declaración de Virginia y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamados un siglo más tarde.

II- La Obra de John Locke.

La obra política y filosófica de John Locke es considerada la más influyente de toda la Edad Moderna según escribe Chevalier, planteó de manera definitiva las bases de la democracia, con un carácter liberal individualista y representativo, y su defensa de los fueros parlamentarios permite colocarlo entre los forjadores del pensamiento democrático.⁸

⁸ J.J. Chevalier. Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo hasta Nuestros Días. Pág., 82, Madrid, 1954.

Locke defiende fervorosamente, y en ello se convierte en el mayor doctrinario, un sistema político basado en una monarquía constitucional y por ello en sus juicios referentes a la sociedad y el Estado fue un típico ideólogo burgués, cuya influencia puede evidenciarse en la Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776 y en la misma Revolución Francesa de 1789.

En su obra "Dos Tratados Sobre el Gobierno" expone sus concepciones con respecto al régimen social y la organización política; toma como punto de partida (al igual que toda una serie de escritores de su época) el llamado "Estado Natural" y presenta dicho Estado como el reino de la libertad y la igualdad.

En este Estado, sostiene, los hombres disponen libremente de su persona y de sus bienes y todos tienen igual derecho a la libertad. Esta y la igualdad son la principal característica del Estado Natural. Pero al no estar aseguradas estrictamente la libertad y la propiedad, los hombres llegan inevitablemente a la necesidad de renunciar parcialmente a su libertad innata y transmiten a la sociedad el derecho que ellos tienen de defenderse por sí mismos, así como a sus bienes.

Considera Locke que la soberanía, es decir, el poder general de hacer la ley y la necesaria acción de ejecutarla e interpretarla, no deben estar en las manos de un mismo órgano de gobierno; y ello por dos razones de sentido común y conveniencia práctica. Si quienes dictan la ley, tienen también el encargo de ejecutarlas e interpretalas, podrían darles al hacerlas efectivas en la práctica un sentido distinto del espíritu y el alcance con que fueron originalmente concebidas. Además, la labor de la legislación no siempre es necesaria, pero, la supervigilancia de la vigencia de las leyes y su aplicación suponen necesariamente, una continua e ininterrumpida labor. Consecuencialmente el Poder Legislativo podrá funcionar temporalmente, pero, el Poder Ejecutivo deberá ser permanente.

Es importante que señalemos la concepción de Locke sobre la propiedad privada la cual concibió como el producto justo que el hombre creaba con su trabajo, más exactamente, el esfuerzo realizado por el hombre incorpora parte de su persona a los bienes creados por el trabajo. De ahí, la legitimidad y la justicia de la propiedad de los bienes individuales.

III.- Los Aportes a la Democracia del Barón de Montesquieu.

Carlos de Secondat, mejor conocido como el Barón de Montesquieu o simplemente Montesquieu, fue un pensador, jurisconsulto y demócrata francés cuyo renombre es universal. Considerado el padre de la teoría de la "División de Poderes" fue el escritor que más influyó en la Francia del siglo XVIII y uno de los precursores doctrinarios de la Revolución Francesa.

En su obra cumbre "El Espíritu de las Leyes" Montesquieu señala que la democracia es la virtud, el amor al bien común, en donde el poder supremo está en manos de toda la masa del pueblo.

Distingue dentro del Estado tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Los tres deben estar en manos de diferentes órganos del Estado. En ello radica la separación de los poderes. La libertad no admite la unión de dos, y menos aún de los tres, en manos de un solo órgano. Si el legislativo está unido con el ejecutivo, éste, al promulgar las leyes y darles cumplimiento, no observará rigurosamente las indicaciones que contienen, tenderá a su transgresión y creará la arbitrariedad en el país. La arbitrariedad sobreviene también cuando en una sola mano se concentran

el ejecutivo y el judicial. Entonces los jueces se verán vejados, por ser jueces y ejecutores de leyes a la vez.

Tampoco debe existir la unión en una sola mano del poder judicial y el legislativo, por cuanto al existir tal unión los jueces, en la resolución de las causas no seguirán estrictamente la ley y podrán, si así lo desean, proponer modificaciones e introducirlas en el contenido de la ley.

En el desarrollo de su teoría Montesquieu promueve la tesis de que los tres poderes debe equilibrarse dentro del Estado. No pueden establecerse entre ellos fronteras tan rígidas que excluyan totalmente la ingerencia de un poder en el campo de actividades del otro, ya que en ciertas medidas los poderes se detendrán y se frenarán mutuamente, pero como consecuencia de ellos se obtendrá un armónico movimiento de avance.

IV.- Juan Jacobo Rousseau y el Principio de la Soberanía Popular.

Juan Jacobo Rousseau fue el ideólogo por excelencia de la pequeña burguesía y notable defensor de ideas democráticas, el cual ejerció una inmensa influencia sobre el pensamiento político en víspera y durante la revolución burguesa francesa de fines del siglo XVIII.

En su obra principal "El Contrato Social" sostiene que sólo un poder democrático es legítimo y la libertad se conserva sólo en un Estado en el cual todo el pueblo participa en la legislación. Únicamente con una organización democrática del Estado, el hombre, a cambio de su libertad natural, ya perdida, adquiere la libertad política, bajo la cual, aun cuando se subordina al poder, ya no es un esclavo, como bajo el despotismo.⁹

Rousseau señala por primera vez después de la Edad Antigua la conveniencia y eficacia de la Democracia Directa basada en el principio de la Soberanía Popular. Según este principio la soberanía popular es única, indivisible e inalienable y debe pertenecer al pueblo en su conjunto.

En ello radica la tesis fundamental del contrato social que los hombres concertaron entre sí al pasar del Estado natural al civil, de conformidad con cuyas condiciones se debe organizar el Estado, basados en la participación personal, de cada ciudadano en la discusión y aprobación de las leyes.

⁹ J.J. Rousseau. Sobre el Contrato Social.
Libro I. Capítulo VII.

En este sentido sostenía: "Los representantes populares (Poder Legislativo) sólo son empleados del pueblo y por eso no pueden resolver definitivamente las situaciones, es por ello, que sus decisiones pueden adquirir fuerza de ley sólo después que el pueblo las ratifica mediante un Referéndum".

Por lo antes expuesto es importante señalar que las doctrinas democráticas de Rousseau representan la piedra angular en el soporte teórico de este Trabajo de Grado ya que por primera vez la viabilidad del mecanismo referendario es tratado de forma científica, demostrando su eficiencia al compararlo con los demás mecanismos democráticos. Pero debemos precisar que el tipo de referéndum sustentado por Rousseau es aquel con carácter obligatorio, es decir, aquel que se le impone al Poder Legislativo de forma absoluta ya que el ejercicio de la soberanía y el poder de decisión recae y es ejercido según él por el pueblo de forma directa. Sin embargo, éste no es precisamente el tipo de referéndum que mediante esta Tesis nosotros proponemos consagrar ya que el mismo deroga en su totalidad el principio de la "Representación Popular" el cual consideramos que es una herramienta indispensable para el buen ejercicio y desarrollo democrático.

Es pues de esta forma que compartimos junto con los constitucionalistas modernos el principio de la "Soberanía Popular" de Rousseau, pero de forma más mitigada y en coherencia con el gran principio de la "Representación Popular", de aquí que consideremos que la Democracia Semi-directa es la más idónea y razonable, acorde con los nuevos tiempos. Las implicaciones y consideraciones sobre la misma las señalaremos mas adelante.

V.- La Teoría del Abate Sieyés sobre la Soberanía Nacional y la Democracia Representativa.

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 Sieyés. A él debemos el concepto de Soberanía Nacional que vino a incorporarse luego a la teoría constitucional clásica, para hacer compatibles, no sólo 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, 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 es el titular de la soberanía".¹⁰

Esto mismo es lo que Sieyés defendía en la Convención de 1789, y cuyas palabras darían base al desenvolvimiento ulterior de la teoría: "El pueblo no puede tener más que una voz, la de la Legislación Nacional".

A partir de la Constitución francesa de 1791, el principio de la Soberanía Nacional se incorpora en numerosos textos, fenómenos del cual nuestra propia Carta Fundamental constituye una confirmación elocuente.¹¹

¹⁰ León Duguit. L' Etat.
Volumen II, Pág., 22, París.

¹¹ Constitución de la República Dominicana. Art. 2^{do}.: "La Soberanía Nacional corresponde al pueblo de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación.

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 mas 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 suficiente, a saber, que este cae fuera del círculo del derecho, y que el formalismo jurídico está incapacitado para comprenderlo y abarcarlo en su totalidad".¹²

¹² Geroge Jellinek. Teoría General del Estado. Pág., 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.

Al finalizar este capítulo es importante destacar que todo este trayecto doctrinario que hasta el momento hemos analizado nos permite comprobar las etapas que ha sido necesario recorrer para que la democracia, tomando en cuenta los presupuestos antiguos, pudiese ser compatible con el Estado moderno y por ende dicho Estado tenga la base doctrinal y jurídica suficiente para poder asimilar el concepto democrático referendario de forma efectiva e idónea.



Segunda Parte

"La Democracia Semi-Directa"

CAPITULO III

“EL REFERENDUM. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES”

I.- Antecedentes Históricos del Referéndum.

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 (Alemania) lo expreso 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 un 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 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; el mismo señala: "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, él Presidente de la República lo promulga en el plazo previsto en el artículo anterior".

Maurice Duverger uno de los principales apologistas 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 consignaciones triangulares que recordaban los baudevilles de la "belle époque", ocurrían en un mundo diferente al suyo".¹³ Es lógico suponer que el entusiasmo por el nuevo estatuto no puede circunscribirse a la ampliación del referéndum, 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.

En la actualidad la institución democrática semidirecta está atravesando por su mejor momento desde que fue concebida por los griegos en el siglo V a. de C., y ello debido a su progresiva implementación en la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos, ya estén estos basados en Federalismo (Estados Unidos), Directorio (Suiza), Monarquía Constitucional (España, Dinamarca, Suecia) o República Democrática y Representativa (Chile, Colombia, Francia, Italia, Alemania, Austria, Portugal, República Checa, República Eslovaca).

¹³ Maurice Duverger. *Demain la République*. Pág, 26, París, 1958.

II.- Definición y Naturaleza del Referéndum.

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"¹⁴ 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. El referéndum es pues "una institución de democracia semi-directa mediante la cual el cuerpo electoral de una Nación concurre a las urnas para expresar su asentimiento o su inconformidad respecto a una cuestión de interés nacional".

De aquí que consideremos al referéndum como una manera de devolverle la fé a muchos sectores que miran con desconfianza el perfeccionamiento de las instituciones clásicas.

¹⁴ Manuel Garcia - Pelayo. Derecho Constitucional Comparado. Pág., 175, Madrid, 1953.

Ello debido a que no se acomodan a la tarea innovadora del Estado moderno y hallan cause apropiado en la fórmula que acondiciona el mecanismo parlamentario con el referéndum. El que pueda consultarse al pueblo para que adopte por si 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.

II. 1- Clases de Referéndum.

El referéndum puede subdividirse según García - Pelayo en:

- De acuerdo a 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 dependa de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las cámaras, o del Jefe del Estado.

- De acuerdo a 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).

- b) Consultivo: Cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades o poderes públicos.

Este es el tipo de referéndum que proponemos sea consagrado en nuestra Constitución; pero sus apreciaciones y argumentos los expresaremos en el Capítulo IV.

- c) De Revocación: Cuando el cuerpo electoral solicita 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.

A la enumeración anterior podemos agregar el Referéndum de Arbitraje, llamado a restablecer el equilibrio entre los órganos del poder público.

III.- Diferencias entre Referéndum y Plebiscito.

Comúnmente suele confundirse las figuras jurídicas y políticas del referéndum y del plebiscito, es por ello que consideramos conveniente y oportuno dejar establecido en este estudio, de forma clara, las diferencias fundamentales de estas instituciones democráticas, debido a que las

mismas contribuyen a un mayor entendimiento de nuestra hipótesis y comprobación.

El plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental, constitucional o limítrofe, es decir, de naturaleza política, en el estricto sentido de la palabra. No gira en torno a una posible actuación (Referéndum Consultivo) ni en torno a una legislación (Referéndum Obligatorio), sino a una decisión política. Su resultado es siempre de imposición obligatoria frente a los poderes públicos, por lo que no tiene jamás un carácter constructivo, sino resolutorio.

Siendo el referéndum una institución que tiene como base un sistema de gobierno semi-directo, es lógico establecer que sus efectos tienen un carácter interno, nacional, que en nada puede influir a nivel internacional, sin embargo, el plebiscito tiene un carácter eminentemente internacional, cuyos efectos repercuten enormemente dentro de este ámbito. Por ello es considerado más bien como una figura del derecho internacional público ya que la votación de un pueblo o Estado es sobre un problema de su estatuto político en el orden internacional.

Francia es el país donde con mayor claridad podemos apreciar estas diferencias, ya que tanto en su ordenamiento jurídico sustantivo y adjetivo como en la praxis jurídica, las mismas han quedado bastante dislucidadas.

Un ejemplo gráfico de lo anteriormente expuesto en el plebiscito realizado en 1860 cuando el gobierno francés permitió a los ciudadanos de Saboya y Niza que votaran en pro o en contra de la unión a Francia, y el referéndum de 1959 que propuso a los votantes franceses la posible reforma a la Constitución. Con estos dos ejemplos podemos deducir con bastante exactitud las implicaciones y diferencias de uno y otro sistema.

Otros plebiscitos famosos e importantes fueron: el de 1905 que consumó la separación de Suecia y Noruega; el de la población de la Alta Silesia, a fin de que determinase por sí misma su unión a Polonia o Alemania en 1920 (supervisado por la Sociedad de Naciones) y el de 1991 que consumó la separación definitiva entre la República Checa y la República Eslovaca (Antigua Checoslovaquia) supervisado por las Naciones Unidas.

IV.- Requisitos Sociales y Políticos para la Validez de la Experiencia Refrendaria.

Para que toda iniciativa justa y democrática pueda prosperar y afianzarse en el desarrollo de una Nación es necesario contar con el apoyo de los miembros de esa Nación, que es el pueblo mismo, y más aún contar con el apoyo de los diversos sectores de la vida política que vienen a conformar el poder político en dicha Nación. De manera que 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 indefectiblemente del sistema representativo, que es donde en definitiva, están representados todos los sectores políticos de una Nación republicana, a fin de que dicha representación garantice los presupuestos esenciales para su cabal ejercicio.

Pero así como afirmamos que el referéndum sin el sistema representativo o Congreso constituye una aberración democrática, también es cierto que los nuevos hechos sociales aconsejan imprimirle a los Estados una nueva dinámica, que solo la vía refrendaría le puede suministrar.

Como 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".¹⁵ Tal aseveración será cierta, en la medida que las consultas populares se realicen en un medio auténticamente libre, donde la posibilidad de opinión constituya no solo la síntesis de los derechos, sino el más sagrado de los atributos del hombre, la libertad.

V.- Países en los cuales está Consagrado Constitucionalmente el Referéndum. Experiencias Obtenidas.

A pesar de haber tenido desde sus orígenes una férrea oposición por parte de algunos juristas y doctrinarios políticos, el mecanismo referendario ha seguido su desarrollo y avance hasta quedar establecido en las constituciones de más de treinta y cinco países dispersados en los cinco continentes; esto debido a la débil base jurídica y práctica que sus opositores presentan para combatirlo. Algunos de estos países son por ejemplo: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, España, Suecia, Turquía, Gran Bretaña, Sudáfrica, Australia, Colombia, Estados Unidos (a nivel estatal), Chile, etc.

¹⁵ Alain Salmon. *Theorie et Pratique du Référendum*.
Pág. 93, París 1960.

De todos los países, donde se ha practicado más profunda y radicalmente el referéndum es en Suiza, pues adquiere un volumen o dimensión tan apreciable, que hay autores que llegan a afirmar que ésta es la propia esencia de su Constitución y la modalidad corriente en el ejercicio de los poderes públicos. Tanto a nivel cantonal como en el ámbito de Directorio, él adquiere las características de derecho común prolijamente desarrolladas, su implementación abarca todos los aspectos de los poderes públicos y su carácter es obligatorio, es decir, se le impone a dichos poderes. Por ello Suiza es considerada por muchos como el ejemplo democrático a seguir.

Otro tanto puede decirse de la práctica refrendaria 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 de los Estados Unidos no disminuye la importancia del mismo en el plano singular de cada uno de los Estados de la Unión dentro del cual asume características diversas. En la actualidad, en los Estados, a excepción de Delaware, el

pueblo es llamado a solucionar 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 y más aún, en el Estado de California alcanza matices insospechados.

Otro país con una gran experiencia refrendaria es Francia, donde a partir de la Constitución de la V República patrocinada por el carismático General Charles de Gaulle, el referéndum adquiere su formal consagración. Es importante señalar que algunos autores consideran que esta institución fue uno de los pilares que sostuvo y mantuvo la popularidad y grandeza del Gral. de Gaulle en el transcurrir de su vida política; un ejemplo práctico de ello es el referéndum sobre Argelia del 8 de enero de 1961.

En Francia a partir de la V República se han celebrado 10 referéndums en total, de cuya cantidad 4 han sido para proponer cambios en los poderes públicos así como en la Constitución de la República.

Algunos países con bastante experiencia en el ejercicio refrendario son también : Dinamarca, Italia e Irlanda.

CAPITULO IV

“NECESIDAD DE ESTABLECER EN NUESTRA CONSTITUCION LA MODALIDAD DEL REFERENDUM”

I.- ¿ Porqué es Necesario la Consagración del Referéndum en Nuestra Constitución? Fundamentos.

Para nosotros poder demostrar y responder con exactitud la pregunta arriba indicada es importante dirigir los argumentos en dos direcciones: una de ellas, en cuanto a la necesidad jurídica y la otra, en cuanto a la necesidad y conveniencia democrática de la consagración constitucional del referéndum en nuestro país.

La necesidad jurídica viene dada en el sentido de que siendo el referéndum un mecanismo de ampliación democrática que tiende a otorgarle al pueblo una mayor participación ya sea directa o indirecta en la toma de decisiones; éste no puede proponerse y mucho menos practicarse al margen de la Constitución de la República, la cual es el instrumento legal sustantivo en donde están plasmados todos los derechos y prerrogativas de los nacionales dominicanos, y por ello de ninguna manera consideramos la posibilidad de otorgarle al pueblo dicha prerrogativa (derecho a referéndum) al margen de una correcta e idónea consagración constitucional.

Existen algunos autores que consideran que es posible la realización de referéndums consultivos al margen de la Constitución, es decir, sin que dicha institución tenga carácter constitucional, ya que sostienen que este tipo de referéndum al no tener implicaciones o carácter de obligatoriedad frente a los poderes públicos, no representa ningún peligro para estos.

Nosotros consideramos que si bien es cierto que el Referéndum Consultivo no atenta o afecta de forma directa las decisiones que pudieran adoptar los representantes de los poderes del Estado con relación al tema o aspecto objeto de la consulta, aún así, es necesario su consagración constitucional por las implicaciones para la democracia y la vida política que arrastra el mecanismo referendario, aunque sea de tipo consultivo y sería quitarle peso legal el establecerlo en un instrumento jurídico, diferente a la Constitución de la República, la cual obviamente tendría que ser reformada de acuerdo a sus artículos 116 al 120.

En cuanto a la necesidad y conveniencia para la democracia, la consagración constitucional del referéndum encuentra su gran fundamento y explicación en las corrientes modernas que tienden a ampliar los elementos democráticos mediante el concurso del propio cuerpo electoral, cuyo papel hasta ahora se reserva al simple acto del

sufragio, tratando de confirmar la creencia de que la democracia es tanto un fin como el propio medio para construir una sociedad igualitaria.

El que el pueblo pueda participar mediante consulta refrendaria e influir con su opinión en la aprobación o derogación de reformas constitucionales, leyes de gran interés social o decisiones de carácter ejecutivas, 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 particulares que suelen enervar el poder decisorio de las autoridades públicas.

El referéndum concebido de esta forma perfeccionaría el contorno del régimen representativo abriéndole nuevos campos al juego de las fuerzas políticas; esto es a lo que ha llamado Calvo Serer¹⁶ la rectificación de la democracia y la revitalización de la libertad.

¹⁶ Rafael Calvo Serer. *Las Nuevas Democracias*. Pág. 82, Madrid, 1964.

Por ello consideramos, que en el mecanismo referendario podemos hallar el cambio que se precisa, ya que el mismo pueblo ejerciendo las prerrogativas que se le reconocerían haría mas corta la distancia entre el poder teórico y el poder real.

II.- El Referéndum Consultivo. Ventajas para la Democracia Dominicana.

El Referéndum Consultivo, como lo indica su propio nombre, es aquel cuyo resultado obtenido no tiene carácter vinculatorio u obligatorio para las autoridades que representan los poderes públicos ya que tiene como objeto únicamente servir de guía u orientación a dichos poderes sobre la base de una consulta popular acerca de un tópico, que lógicamente reviste gran interés para la Nación.

Estas características son las que permiten que el Referéndum Consultivo se pueda acoplar con exactitud en nuestro sistema jurídico y político de acuerdo al artículo 4 de nuestra Constitución ya que en nada contradice la esencia civil, republicana, democrática y representativa de nuestro Estado, sino más bien, coayuda al unísono de los tres poderes, a el afianzamiento de estos principios fundamentales.

En nuestro país actualmente, mediante los medios de comunicación podemos observar una corriente reformadora y reestructuradora que está afectando todos los aspectos de la vida social y política, y más aún, está afectando de manera positiva nuestras instituciones democráticas; pero para esta reformación y organización los poderes del Estado (mediante sus representantes) deben constantemente tomar decisiones y medidas trascendentales, en muchos de los casos dichas decisiones y medidas no representan el sentir de la mayoría del pueblo. En estas circunstancias es que el mecanismo referendario que proponemos jugaría un papel capital en la interpretación de este sentir colectivo, debido a que, si bien es cierto que jurídicamente no se le impone a los poderes públicos (y por ello no limita sus facultades) su influencia política y de opinión pública sobre ellos es enorme, lo que conllevaría necesariamente por lógica política a que la decisión objeto de la consulta referendaria sea tomada en base a la opinión de los consultados, que es la misma ciudadanía.

Como ejemplo gráfico de las ideas anteriores podemos señalar una situación que en estos momentos está siendo objeto de grandes debates públicos, a todos los niveles, es el tema de la extradición, sobre el cual algunos ciudadanos se pronuncian a favor y otros en contra y más aún, existen poderosos sectores económicos y políticos a favor y en contra.

Estas divergencias de criterios lógicamente provoca grandes presiones políticas que afectan el correcto desenvolvimiento de los poderes públicos y en la mayoría de los casos colocan, al que tiene que decidir sobre dicha situación, en una posición ambivalente que tiende a crear grandes retrasos decisorios. Es pues que, con la posibilidad de utilizar el mecanismo refrendario consultivo todos estos inconvenientes y divergencias se reducirían a su mínima expresión ya que lógicamente existiría un correcto y legítimo camino a seguir, el cual está pautado por el pueblo mismo.

Por ello, lejos de constituir un perjuicio, el referéndum consultivo significa una gran ayuda para aquellos representantes de los poderes públicos (Presidente de la República, Senadores y Diputados, Suprema Corte de Justicia) que tengan que adoptar medidas por cuya naturaleza van a repercutir fuertemente en la vida de la Nación y para los cuales se haría indispensable un consenso colectivo, que garantice un clima de paz, democracia y estabilidad social. Finalmente consideramos que con el establecimiento de la posibilidad refrendaria consultiva se estaría contribuyendo grandemente a devolverle al pueblo la confianza perdida en sus instituciones democráticas ya que el mismo se sentiría más satisfecho con su sistema político - jurídico y abrazaría el hecho de que su opinión o

parecer sea tomado en cuenta de una forma más directa y efectiva a la hora de tomar importantes decisiones.

III.- Los Juristas Dominicanos y su Parecer Sobre el Referéndum

Consultivo (Entrevistas).

Preguntas comunes: ¿Cuáles son sus consideraciones sobre la factibilidad de consagrar constitucionalmente el Referéndum Consultivo? ¿Estaría usted de acuerdo con la práctica refrendaria consultiva en nuestro país?

Dr. César Estrella Sadhalá.

Ex-Presidente de Junta Central Electoral.

Respuesta: "La utilización de la figura del referéndum en los últimos años ha dado frutos muy positivos sobre todo en algunos países latinoamericanos como Colombia y Chile, donde para reformar la Constitución hay que realizar uno, el cual tiene un carácter obligatorio frente al Congreso. Yo personalmente soy partidario de que se establezca el Referéndum Consultivo en nuestro país porque considero que ayudaría mucho a resolver grandes problemas que por disparidad de criterios entre los sectores políticos a menudo no se pueden resolver de la mejor manera. Un ejemplo palpable de ello lo constituye el hecho de que yo en mi calidad de Presidente de la Junta Central Electoral junto a los demás compañeros

jueces sometimos al Congreso de la República un proyecto de reforma a la ley electoral que contiene disposiciones de vital importancia para la democracia de nuestro país, pero sin embargo, no ha sido aprobado y convertido en ley porque al parecer quienes tienen que aprobarlo lo consideran atentatorio a sus intereses particulares. Si existiera la posibilidad que usted plantea seguro que eso rara vez sucedería ya que se podrían realizar un Referéndum Consultivo y de esta manera presionar al Congreso. Por lo tanto veo muy positiva y factible la propuesta que usted plantea”.

Nota: Esa entrevista se extendió por más de 45 minutos.

Dr. Manuel Bergés Chupani.

Ex-Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Ex-Presidente de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).

Ex-Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNPHU.

Respuesta: “Creo que sería sumamente conveniente y provechoso para el país la modalidad o la posibilidad de realizar referéndums, siempre y cuando tengan un carácter consultivo; que sirvan para orientar y guiar a los poderes del Estado, ya que si tuvieran un carácter obligatorio se violaría el artículo 4 de la Constitución. Considero que lo que usted propone ayudaría mucho nuestra democracia”.

Dr. Juan Manuel Pellerano Gómez.

Abogado Constitucionalista.

Presidente de Pellerano - Herrera y Ascs.

Repuesta: "Fíjese, yo nunca he estado de acuerdo con reformas constitucionales, así lo demuestran los numerosos artículos que he publicado en ese sentido, ya que considero que antes de reformar la Constitución e introducirle nuevas instituciones hay que cumplir la que está vigente. Pero aunque para hacer realidad su propuesta hay que obviamente, reformar la Constitución, considero la misma muy legítima, y podría traer como consecuencia alterna, quizás el mejor cumplimiento de la misma Constitución modificada; es pues, desde este punto de vista que comparto a plenitud su iniciativa".

Dr. Adriano Miguel Tejada.

Abogado Constitucionalista.

Consultor Jurídico del Grupo Financiero Nacional.

Repuesta: "Yo siempre he visto con mucha simpatía el hecho de que en nuestro país se establezca el mecanismo refrendario, y creo que hay que ir más allá de la modalidad que usted propone, que según me dice es la consultiva, dándole al referéndum un carácter además de consultivo, obligatorio en algunos casos, para que de esa manera la decisión del pueblo se le imponga u obligue a los poderes del Estado, ya que con el carácter de obligatoriedad de algunas importantes decisiones la

efectividad de la opinión del pueblo sería más directa y su influencia preponderante, porque hay que tomar en cuenta que es el mismo pueblo que se pronuncia en una u otra dirección. Somos pues, partidarios del Referéndum Consultivo para las situaciones o casos en general y del Referéndum Obligatorio para casos específicos y particulares de gran importancia, como puede ser, por ejemplo: para una reforma constitucional".

Nota: El Dr. Adriano Miguel Tejada, al finalizar la entrevista nos solicitó un ejemplar de este trabajo, después que sea evaluado por el jurado correspondiente. Manifestamos las gracias por esa petición.

Dr. Eduardo Jorge Prats.

Director Ejecutivo de la Fundación
Institucionalidad y Justicia (FINJUS).

Respuesta: "Siempre he considerado a la institución refrendaria como un instrumento que dinamiza y pulcratiza el ejercicio democrático; por ello estoy completamente de acuerdo con que dicha modalidad sea establecida en nuestra Constitución, puesto que contribuiría también a que el pueblo, la ciudadanía participe de forma más directa en la toma de decisiones, aunque lógicamente tiene que tener un carácter opcional, no un carácter obligatorio ya que con ello estaríamos mermando grandemente las atribuciones de los poderes públicos en cuanto a su

poder decisorio y como usted bien sabe, un proyecto legal que promueva dicha merma difícilmente sería aprobado por el Congreso de nuestro país y promulgado por el Presidente”.

Nota: El Dr. Eduardo Jorge Prats a través de su asistente el Lic. Felix D. Olivares Grullón nos solicitó un ejemplar de este Trabajo de Grado (después que sea evaluado por el jurado correspondiente) para la biblioteca de la FINJUS. Manifestamos las gracias por dicha solicitud.

Dr. Milton Ray Guevara.

Ex-Director Ejecutivo de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).

Presidente Comando de Crecimiento P. R. D.

Respuesta: “Estoy totalmente de acuerdo no sólo con el referéndum denominado consultivo sino con todas las otras modalidades, ya que considero que en la medida que el pueblo participe más directamente en la toma de decisiones en esa misma medida será más auténtica la democracia. Por ello es importante consagrar constitucionalmente por lo menos el Referéndum Consultivo pues, sería el primer paso de avance hacía la consagración de las demás modalidades, que vendrían a constituir la llamada Democracia Semi-directa que tan buenos resultados a tenido en los sistemas que la contemplan”.

CAPITULO V

“ANTEPROYECTO DE LEY QUE PODRIA REGULAR LA REALIZACION DE REFEREDUMS CONSULTIVOS EN LA REPUBLICA DOMINICANA PREVIA CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE ESTA MODALIDAD.”

Sección 1ra. Disposiciones Generales.

Art.1- El Referéndum Consultivo se celebrará de acuerdo con las condiciones y procedimientos regulados por la presente Ley.

Art.2- La autorización para la convocatoria a los fines de realizar un Referéndum Consultivo es competencia exclusiva del Estado.

Párrafo I.- Es facultad tanto del Presidente de la República, así como de la Cámara de Diputados o el Senado convocar a la ciudadanía para los fines antes mencionados.

Párrafo II.- El Presidente de la República estará obligado a emitir un Decreto para convocar a la ciudadanía a los fines refrendarios ya sea por resolución aprobada por la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara o por decisión del propio Poder Ejecutivo.

Art.3- El Decreto de Convocatoria contendrá el texto íntegro de la disposición o decisión objeto de la consulta; señalará claramente la pregunta o las preguntas a que ha de responder la ciudadanía convocada y determinará la fecha en que haya de celebrarse la votación, que deberá producirse a los 30 días posteriores a la fecha de publicación del propio Decreto.

Párrafo I.- El Decreto de Convocatoria se publicará en la Gaceta Oficial y en todos los periódicos de circulación nacional y será difundido por todos los medios de comunicación estatales.

Art.4- No podrá celebrarse referéndums durante la vigencia de los estados de excepción, sitio o emergencia, o en los 30 días posteriores a su levantamiento. Si en la fecha de declaración de dichos estados estuviere convocado un referéndum, quedará suspendida su celebración, que deberá ser objeto de nueva convocatoria.

Párrafo I.- Tampoco podrá celebrarse ningún referéndum en el período comprendido entre los 30 días posteriores y anteriores a la fecha de celebración de elecciones presidenciales, congresionales o municipales. Quedará suspendido automáticamente todo referéndum ya convocado, cuando hubiera

de celebrarse en el período antes señalado, debiendo proceder a nueva convocatoria.

Art.5.- El referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta.

Sección 2da.- Del Procedimiento para la Celebración de Referéndums

Consultivos.

Art.6.- El procedimiento para la realización de referéndums estará sometido al régimen contenido en la Ley Electoral en lo que sea de aplicación y no se oponga a la presente Ley.

Párrafo I.- La Junta Central Electoral es el único organismo facultado para la organización de las consultas refrendarias de acuerdo a esta Ley y podrá decidir todo aquello que no este contemplando en la misma y que no se le oponga.

Art.7.- Las Juntas Electorales, tanto del Distrito Nacional como de las Provincias se constituirán, para el desempeño de sus funciones, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la publicación del Decreto de Convocatoria.

Art.8.- La votación se realizará por medio de boletas que contendrán impreso el texto de la consulta.

Párrafo I.- La decisión del votante solo podrá ser "SI" o "NO" o quedar en blanco. Se tendrán por nulas las boletas que no se ajusten al modelo oficial, las que ofrezcan dudas sobre la decisión del votante y las que contengan tachaduras, raspaduras, enmiendas, signos o palabras ajenas a la consulta.

Párrafo II.- El elector entregará la boleta al Presidente de la Mesa Electoral, quien la depositará en la urna.

Párrafo III.- En el escrutinio se deberá establecer el número de electores, el de votantes, el de votos en pro y en contra del texto sometido a consulta, el de votos en blanco y el de votos nulos.

Art.9.- El acto de escrutinio general será realizado por las Juntas Electorales Provinciales y del Distrito Nacional dentro de los dos días siguientes a la consulta.

Párrafo I.- Dentro de los dos días de la realización del escrutinio general las Juntas Provinciales y del Distrito Nacional, efectuarán la proclamación de resultados y los comunicarán de inmediato a la Junta Central Electoral.

Art.10.- La Junta Central Electoral, a través de su Presidente, declarará oficialmente los resultados de la consulta refrendaria y los comunicará de inmediato al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

Párrafo I.- La Junta Central Electoral dispondrá la publicación de los resultados en la Gaceta Oficial y en todos los periódicos de circulación nacional.

Sección 3ra. Disposiciones Finales.

Art.11.- Contra las proclamaciones y decisiones de las Juntas Electorales podrán interponerse los recursos o impugnaciones previstas en la Ley Electoral que no se opongan a la presente Ley.

Art.12.- Es nulo de pleno derecho todo acto contrario a la presente Ley.

Elaborado por: **Br. Henry M. Meran Gil.**

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Una de las mayores conquistas que el hombre a logrado durante toda su evolución histórica ha sido el reconocimiento de sus derechos políticos y, dentro de ellos, el de poder ser elegido representante o gobernante de su pueblo.

Un sistema electoral con sufragio universal, directo, igual, libre, secreto, con representación proporcional de los partidos políticos y cuyos resultados, se respetan al producir la alternación pacífica en el gobierno y rotar la representación en los cuerpos electivos, es un precioso mecanismo para desenvolver en términos civilizados la contienda política. Pero este instrumento debe perfeccionarse introduciéndole la modalidad democrática que hemos defendido en el desarrollo del presente estudio, ya que la democracia representativa tradicional actualmente está dejando en la orfandad a grandes grupos

populares, debido a la ausencia de una representación real y efectiva.

Este es el sentido que debe tener una verdadera reforma política, el de brindarle al pueblo en su conjunto, la posibilidad de tomar participación eficaz en las decisiones y problemas que le son propiamente inherentes, dejando a un lado las particularidades y colocando en su lugar las generalidades.

La democracia exige la capacidad del pueblo para entrar en el ámbito de las nuevas modalidades que se formen haciéndose reconocer los correspondientes nuevos derechos (derecho de participación, derecho de opinión) esto es, auténticos derechos, no simples controles sobre los mismos. Solo así se mantendrá actualizada la idea de justicia que legitima un sistema político, para que sea no solo un Estado de Derecho sino un Estado de Derecho y Justicia.

Es indudable que nuestra Nación precisa de innumerables reformas económicas, sociales, culturales, institucionales, y sobre todo democráticas. Es con el propósito de brindar una mínima ayuda, en la concretización de las mismas, que hemos realizado este trabajo ya que toda reflexión acerca de la participación mas directa de los ciudadanos en la toma de decisiones importantes conlleva necesariamente precisiones que pueden enmarcarse perfectamente dentro del carácter democrático que inspira a esta Nación. Aunque lamentablemente nuestro devenir histórico evidencia los grandes problemas que hemos tenido para fortalecer y desarrollar este carácter en las instituciones.

Por ello proponemos, basados en los conceptos expresados en el desarrollo de este estudio, que el Referéndum Consultivo sea establecido y consagrado en la Constitución Dominicana mediante la realización de una verdadera reforma constitucional, para la cual se dejen a un lado los intereses políticos y particulares

de cada constituyente y se coloquen delante los intereses de la colectividad que ciertamente son los auténticos y legítimos.

De igual modo, propugnamos por el sometimiento ante el Congreso Nacional del anteproyecto de Ley que regularía y trazaría los principios básicos para la realización de referéndums consultivos en el país, por considerar que sin el mismo resultaría imposible la práctica referendaria, todo ello lógicamente, posterior a su establecimiento constitucional.

Estamos conscientes de que estas propuestas encontrarán grandes adversarios, pero también grandes defensores. Los primeros tendrán siempre pocos argumentos válidos para combatirlos, pues la democracia es el gobierno del pueblo y mientras éste ejerza dicho gobierno de forma más directa, la democracia tenderá a ser más efectiva y pulcra. Los segundos seremos copartícipes en la obtención del placer que proporciona el haber contribuido al

establecimiento de un mecanismo que se tiene como uno de los más importantes derechos de todo ciudadano: "el derecho a ser escuchado y tomado en cuenta". Por ello aunque nuestro acontecer democrático proyecte luces y sombras no puede tener el efecto de llevarnos a declinar en la lucha por la justicia y en la afirmación de postulados que se consideran eficaces para garantizar la libertad y la democracia, sino por el contrario, esta lucha debe ser tesonera y perseverante.

Finalmente expresamos la satisfacción que hemos experimentado al tratar y desarrollar este trabajo el cual constituye la primera manifestación doctrinal en el país, pues para sorpresa nuestra nadie había realizado un estudio al respecto. Esperamos el mismo haya satisfecho las expectativas de los respetados lectores.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS CONSULTADOS

- 1- Amaro Guzmán, Raymundo
"Constitución y Administración del Estado"
Publicaciones ONAP, 1984
Santo Domingo, R.D.

- 2- Amiama, Manuel
"Notas de Derecho Constitucional"
Editorial Tiempo, S.A., 5^{ta}. Edición, 1986
Santo Domingo, R.D.

- 3- Biscaretti di Ruffia, Paolo
"Derecho Constitucional"
Editorial Tecnos, 1973
Madrid, España.

- 4- Bobbio, Norberto
"El Futuro de la Democracia"
Plaza & Janes Editores, S.A., 1985
Madrid, España.

- 5.- Bosch, Juan
"El Estado: Sus Orígenes y Desarrollo"
Editora Alfa y Omega, 1987
Santo Domingo, R.D.

- 6- Brea Franco, Julio
"El Sistema Constitucional Dominicano" Vols. I y II
Editorial CENAPEC, 2^{da}. Edición, 1986
Santo Domingo, R.D.
- 7- Burdeau, Georges
"Derecho Constitucional e Instituciones Políticas"
Editora Nacional, Cultura y Sociedad, 1981
Madrid, España.
- 8- Calvo Serer, Rafael
"Las Nuevas Democracias"
Editorial Civitas, 1964
Madrid, España
- 9- Campillo Pérez, Julio G.
"Elecciones Dominicanas"
Relaciones Públicas, S.A., 1982
Santo Domingo, R.D.
- 10- Cedeño, Victor Livio
"El Derecho Electoral Dominicano"
Editora Papeleria L & A, 1988
Santo Domingo, R.D.
- 11- Contín Aybar, Néstor
"Concepción y Esencia de la Constitución de San Cristóbal de
1844"
Publicaciones ONAP, 1982
Santo Domingo, R.D.
- 12- Corwin, Edward
"La Constitución de los Estados Unidos y su significado Actual"
Editorial Fraterna, 1^{era}.. Edición en español
Buenos Aires, Argentina.

- 13-** David, René
"Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos"
Editorial Jorama, S.A., 1967
París, Francia.
- 14-** Duverger, Maurice
"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"
Editorial Ariel, 5^{ta}. Edición, 1970
Barcelona, España.
- 15-** Esquea Guerrero, Enmanuel
"Mundo Jurídico"
Editora Cañabrava, 1985
Santo Domingo, R.D.
- 16-** González, Florentino
"Lecciones de Derecho Constitucional"
Editora Depalma, 1972
Buenos Aires, Argentina.
- 17-** Guevara, Milton Ray
"Doctrina Jurídica Dominicana. Un Aporte Personal"
Editora Taller, 1990
Santo Domingo, R.D.
- 18-** Homo, León
"Les Institutions Politiques Romaines"
Editorial Dalloz, 1950
París, Francia
- 19-** Hostos, Eugenio M.
"Lecciones de Derecho Constitucional"
Publicaciones ONAP, 1986
Santo Domingo R.D.
- 20-** Jellinek, George
"Teoría General del Estado"
Editora Depalma, 1954
Buenos Aires, Argentina.

- 21- Kelsen, H.
"Esencia y Valor de la Democracia"
Colección Labor, 1934
Barcelona, España.
- 22- Locke, John
"Tratado del Gobierno Civil"
Colección Claridad, 1986
Buenos Aires, Argentina.
- 23- López, Alfonso
"La Estirpe Calvinista de Nuestras Instituciones"
Ediciones Tercer Mundo, 1966
Bogotá, Colombia.
- 24- Magleby, David B.
"Legislación Directa"
Editores Noriega, 1988
San Juan, Puerto Rico.
- 25- Mejía, Luis F.
"De Lilís a Trujillo"
Editora de Santo Domingo, S.A., 1976
Santo Domingo, R.D.
- 26- Mejía-Ricart, Marcio
"Proceso Electoral y Boleta Unica"
Editora Corripio, C. x A., 1985
Santo Domingo, R.D.
- 27- Miniño Simó, Manuel
"Funciones y Atribuciones del Congreso: Una Contribución
a su Estudio"
Tesis UNPHU, 1983
Santo Domingo, R.D.
- 28- Montesquieu
"El Espíritu de las Leyes"
Obras completas, 1951
Buenos Aires, Argentina.

- 29-** Moya Pons, Frank
"El Pasado Dominicano"
Editora Corripio, 1986
Santo Domingo, R.D.
- 30-** Nohlen, Dieter
"Apuntes sobre Democracia y Representatividad en el Sistema Electoral Dominicano"
Editora Taller, 1989
Santo Domingo, R.D.
- 31-** Peña Batle, Manuel
"Constitución Política y Reformas Constitucionales. 1844-1942"
Publicaciones ONAP, 1988
Santo Domingo, R.D.
- 32-** Polibio
"La República Romana"
Editorial Tecnos, 1984
Madrid, España.
- 33-** Pokrosvski, V.S.
"Historia de las ideas Políticas"
Editorial Grijalbo, S.A., 1986
México, D.F.
- 34-** Ramella, Pablo A.
"Derecho Constitucional"
Editorial Depalma, 1960
Buenos Aires, Argentina.
- 35-** Rousseau, Juan Jacobo
"El Contrato Social"
Editorial Depalma, 1958
Buenos Aires, Argentina.
- 36-** SÁCHICA, Luis Carlos
"Exposición y Glosa del Constitucionalismo Moderno"
Editorial Temis, 1976
Bogotá, Colombia.

- 37-** Salmon, Alain
"Teorie et Practique du Référendum".
Editorial Dalloz, 1960
París, Francia.
- 38-** Schick, Pfister
"American Goverment. Continuity and Change"
Houghton Mifflin Company, 1972
Estados Unidos de Norteamérica.
- 39-** Uribe Vargas, Diego
"El Referéndum"
Ediciones Tercer Mundo, 1967
Bogotá, Colombia.
- 40-** Vega, Wenceslao
"Historia del Derecho Dominicano"
Talleres de Editora Amigo del Hogar, 1986
Santo Domingo, R.D.

CONSTITUCIONES, LEYES Y OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

- 1- "Anteproyecto de Reforma Constitucional"
Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña
Editorial Tiempo, 1994
Santo Domingo, R.D.
- 2- "Constitución Política de Perú, Uruguay, México, Panamá, Chile,
Paraguay, Venezuela, España, Estados Unidos, Francia".
- 3- "Ley No. 12-92. Modificación Ley Electoral"
Recopilación Jurisprudencial Integrada
Dr. L. Almanzor González Canahuate, 1992
Santo Domingo, R.D.
- 4- "Proyectos para la Reforma del Sistema de Representación"
Fundación Siglo 21, 1994
Santo Domingo, R.D.
- 5- "Reglamento General de la Cámara de Representantes y
Constitución Política de Colombia"
Cámara de Representantes, Secretaria General, 1987
Bogotá, Colombia.
- 6- "Resolución No. 13-89"
Junta Central Electoral
Periódico Listín Diario, 13 de septiembre de 1989
Santo Domingo, R.D.
- 7- "Revista Gaceta Judicial"
Número 4,5,6,7,8,9,10.
Editora Judicial, 1997
Santo Domingo R.D.
- 8- "Seminario sobre Reforma Institucional y Democracia"
Editora Taller, 1993.
- 9- "Seminario Sobre la Constitución Dominicana"
PUCMM, Santiago, 1997.

DICCIONARIOS CONSULTADOS

- 1- "Almanaque Mundial 1994". Diccionario Geográfico
Editorial América, S.A., 1993
Florida, Estados Unidos de Norteamérica.
- 2- "Enciclopedia Dominicana"
Editora Alfa y Omega, 3^{era}. Edición, 1988
Santo Domingo, R.D.
- 3- "Nueva Enciclopedia Jurídica"
Editorial Francisco Seis, S.A.
Barcelona, España.
- 4- "Vocabulario Jurídico"
Capitant, Henry
Ediciones Depalma, 1977
Buenos Aires, Argentina.



ANEXOS

a) *El referéndum en Suiza*¹

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.

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

Ellos 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-

¹ 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 ardientes 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 51.320 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 distinguirse, 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 adquisición 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 Lemano 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 romántica: 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

si son el 7% y el 12% en el cantón de Vaud. Los antiguos cantones del reducto alpino son también opositores; los si 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-

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 contribuido 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 habfa 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 ineludable, 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 pléjarse 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 suprémas 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 UNIÓN 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 exigen 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, 35 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 referendun 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 disminuido 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 contribuido 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.

22. Noventa y cuatro acciones de la clase A-2, números 1 al 94, totalmente desembolsadas, de 500.000 pesetas nominales cada una.

23. Veintiséis acciones de la clase B-2, números 1 al 26, totalmente desembolsadas, de 500.000 pesetas nominales cada una.

24. «Suelo Urbano de Pontevedra, Sociedad Anónima» (SURPONSA):

- Ciento cuarenta y cuatro acciones, números 1 al 120, 137 al 140, 177 al 180, 189 al 192, 201 al 204 y 221 al 228, totalmente desembolsadas, de 250.000 pesetas nominales cada una.

Real Decreto 6 febrero 1986, núm. 214/86 (Presidencia): TRATADO DEL ATLANTICO NORTE

Somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica (OTAN).

La adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, efectuada por el Gobierno anterior el 30 de mayo de 1982 (R. 1337), tras el correspondiente trámite parlamentario, dio lugar en su momento a una importante división de la opinión pública, en todos sus niveles y de las propias fuerzas políticas. La carencia de un consenso político y social y de una propuesta global, en cuanto a la política exterior y de seguridad para España, no permitieron que dicha adhesión obtuviera el respaldo mayoritario de la sociedad, especialmente necesario en las materias que afectan a los intereses de la Nación en la esfera internacional.

Tras las elecciones generales de 1982, que supusieron un cambio en el signo político de la mayoría parlamentaria y del Gobierno, el actual Presidente del Gobierno, en su discurso de investidura ante el Congreso de los Diputados, expresó su voluntad de «seguir rigurosamente las directrices de una política de Estado atenta a los intereses permanentes de la Nación, tal como resulten de un consenso nacional, si ello es posible, o, al menos, de las aspiraciones expresadas por la mayoría de nuestro pueblo». En tal sentido, anunció su intención de estudiar con el rigor necesario la situación de España en relación con el Tratado del Atlántico Norte, confirmando el compromiso de someter la decisión a referéndum de todos los españoles.

A lo largo de los dos primeros años de gestión, el actual Gobierno teniendo en cuenta nuestros intereses de seguridad y defensa, la experiencia obtenida en la participación de los órganos de la Alianza Atlántica, la marcha del proceso de negociación para el ingreso de España en las Comunidades Europeas, y la creciente tendencia a la integración de los sistemas económicos, industriales y tecnológicos, elaboró un proyecto global de política de paz y seguridad, cuyos principales objetivos son:

a) Servir adecuadamente a los intereses nacionales, permitiendo a la vez una contribución eficaz de España a la paz y la distensión.

b) Completar el proyecto de incorporación de España a Europa, mediante su participación en la seguridad colectiva.

c) Superar la división existente en esta materia, estableciendo un denominador común en el que pudieran coincidir la mayoría de las fuerzas políticas y de la opinión pública.

Dicho proyecto fue presentado por el Presidente del Gobierno en su intervención ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, en la que, además, se formuló una oferta de diálogo a las políticas parlamentarias

La incorporación de España a las Comunidades Europeas, consumada el 1 de enero de 1986 (R. 1986, 1 y 2), ha abierto un nuevo período histórico para nuestro país, marcado por la voluntad de compartir su destino, a todos los efectos, con las naciones de la Europa democrática, y supone un paso determinante para la definición del papel de España en el mundo.

Se dan, pues, en este momento, las condiciones para dar cumplimiento al propósito anunciado por el Presidente del Gobierno en su discurso de investidura de someter a referéndum de todos los españoles una decisión política de especial trascendencia, como es la que se refiere a la participación de España en la seguridad europea y occidental, mediante su permanencia en los términos anunciados, en la Alianza Atlántica, en el marco de una política global de paz y seguridad y al servicio de los intereses nacionales.

Se pretende lograr, mediante este referéndum, un doble objetivo:

a) Afirmar, tras la incorporación a las Comunidades Europeas, el marco de las relaciones internacionales de España, asentando la política de paz y seguridad que resulte más conveniente para el interés nacional.

b) Obtener para esta política una garantía de estabilidad que, en las actuales circunstancias, puede y debe provenir del respaldo, directamente expresado, de la mayoría de los ciudadanos.

A tal efecto, el Gobierno ha adoptado la decisión política exigida por la Ley para ser sometida a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

En su virtud, a propuesta del Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 31 de enero de 1986 y obtenida la autorización parlamentaria a que se refiere el artículo 92.2 de la Constitución (R. 1978, 2836), DISPONGO:

Artículo 1.º Por acuerdo del Gobierno del día 31 de enero de 1986, se somete a referéndum consultivo de todos los ciudadanos la siguiente decisión política:

ACUERDO DEL GOBIERNO

Texto íntegro de la decisión política objeto de la consulta

«El Gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

1.º La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.

2.º Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español.

3.º Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España.»

Art. 2.º En relación con dicha decisión el Cuerpo electoral convocado habrá de responder a la siguiente pregunta:

«¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?».

Art. 3.º La votación se celebrará el 12 de marzo de 1986.

Art. 4.º La campaña electoral durará catorce días, y finalizará a las cero horas del día 11 de marzo de 1986.

Art. 5.º El presente Real Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Real Decreto 6 febrero 1986, núm. 215/86 (Presidencia). REFERENDUM OTAN. Normas para la celebración del convocado por Real Decreto de 6 febrero 1986 (R. 384).

N. de R.—Véase Disposición Derogatoria.

Artículo 1.º El referéndum convocado por Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero (R. 384), se regulará por las normas siguientes:

1.º La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero (R. 163), sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

2.º La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio (R. 1985, 1463 y R. 1986, 192), del Régimen Electoral General.

3.º El Real Decreto 1732/1985, de 24 de septiembre (R. 2323), por el que se regulan las condiciones de los locales y las características oficiales de los elementos materiales a utilizar en los procesos electorales.

4.º El Real Decreto 1733/1985, de 24 de septiembre (R. 2324), sobre solicitud de voto por correo en caso de enfermedad o incapacidad que impida formularla personalmente.

5.º Las restantes normas reglamentarias que se dicten para la realización del referéndum a que se refiere el presente Real Decreto.

Art. 2.º 1. Las Juntas Electorales Provinciales y de Zona se regirán para su composición por lo previsto en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (citada), y con la especificación prevista en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica de Referéndum (citada).

2. En aplicación del artículo 14.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, las Juntas Electorales Provinciales y de Zona se constituyen, inicialmente, con los vocales judiciales, en el tercer día siguiente a la convocatoria del referéndum. En dicha fecha se elegirá entre ellos el Presidente de la Junta respectiva.

3. En el plazo de diez días hábiles previsto en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica de Referéndum, los grupos políticos con representación parlamentaria o que hayan obtenido al menos el 3 por 100 de los sufragios en las últimas elecciones al Congreso de Diputados, realizarán propuestas para la designación de los Vocales correspondientes.

4. En el día hábil siguiente a la expiración de este plazo las Juntas se reunirán para efectuar, a la vista de las propuestas o en defecto de ellas, la designación de los Vocales, procediendo a la publicación de la constitución definitiva de las Juntas en el «Boletín Oficial» de la provincia respectiva antes del cumplimiento del plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica de Referéndum.

Art. 3.º La determinación del número, los límites de las Secciones Electorales, sus locales y las mesas, corresponde a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral conforme al artículo 24 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

No obstante, para asegurar el cumplimiento del plazo previsto en el artículo 13.1 de la Ley Orgánica de Referéndum, la relación de las Secciones, prevista en el artículo 24.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, será publicada en los respectivos «Boletines Oficiales» de la provincia, al día siguiente de la convocatoria.

Art. 4.º La formación de las Mesas, su composición y funcionamiento se regirá por lo previsto en los artículos 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

No obstante, en cumplimiento del plazo previsto en el artículo 13.2 de la Ley de Referéndum, los sorteos de los miembros de las Mesas se realizarán el decimoséptimo día posterior a la convocatoria.

Art. 5.º Convocado el referéndum será de aplicación lo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la rectificación del censo en periodo electoral.

Art. 6.º 1. La campaña de propaganda y la utilización de los medios de titularidad pública se rigen por las disposiciones generales previstas en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, con las siguientes excepciones:

a) Su duración será de catorce días, extendiéndose entre las cero horas del decimotercero y las veinticuatro horas del trigésimo primer día después de la publicación del Real Decreto de convocatoria.

b) A tenor del artículo 14 de la Ley Orgánica de Referéndum sólo tendrán derecho a la atribución de espacios gratuitos de propaganda en los medios de titularidad pública, los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, en proporción al número de Diputados que hubieran obtenido en las últimas elecciones generales.

2. Los representantes de los grupos políticos a que hace referencia el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Referéndum pueden obtener, en el plazo de diez días a partir de la convocatoria, una copia del censo electoral vigente, en soporte apto para su tratamiento informático.

Art. 7.º El régimen del derecho de rectificación y encuestas electorales previsto en los artículos 68 y 69 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General rige también para la celebración del referéndum.

Art. 8.º 1. La Administración del Estado asegura la disponibilidad de papeletas y sobres teniendo en cuenta lo previsto en los párrafos 3.º y 4.º del artículo 71 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, sin perjuicio de su eventual confección por los grupos políticos con representación parlamentaria o que hayan obtenido al menos un 3 por 100 de los sufragios en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados.

2. Las Juntas Electorales Provinciales verificarán que las papeletas y sobres de votación confeccionados por los grupos políticos señalados en el párrafo anterior se ajusten al modelo oficial.

Art. 9.º El voto por correspondencia se regirá por lo previsto en los artículos 72 y siguientes de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (R. 1985, 1463 y R. 1986, 192), y por el Real Decreto 1733/1985 (R. 2324).

Art. 10. El voto de los residentes-ausentes que vivan en el extranjero se regirá por lo previsto en el artículo 75 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, pero el envío de papeletas y sobres de votación señalado en el párrafo segundo deberá realizarse antes del duodécimo día posterior a la publicación del Real Decreto de convocatoria.

Art. 11. La designación de Interventores y Apoderados se regulará por lo dispuesto en los artículos 76 y siguientes de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, correspondiendo estos derechos a los grupos políticos con representación en las Cortes Generales o que hayan obtenido al

menos un 3 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en las últimas elecciones para el Congreso de Diputados.

Art. 12. Los actos de constitución de las Mesas electorales y de votación se regirán por lo previsto en los artículos 80 a 94 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

Art. 13. El acto de escrutinio en las Mesas electorales se realiza conforme a lo previsto en los artículos 95 a 102 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, con las siguientes excepciones:

1.º Se consideran nulas, a tenor del artículo 16.2 de la Ley Orgánica de Referéndum, las papeletas que no se ajusten al modelo oficial, las que ofrezcan dudas sobre la decisión del votante y las que contengan tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta.

2.º El acta de la Sección deberá contener, a tenor del artículo 16.4 de la Ley Orgánica de Referéndum, especificación del número de electores, de votantes, el de votos a favor y en contra del texto sometido a la consulta el de votos en blanco y el de votos nulos.

Art. 14. El acto de escrutinio general se realizará en la forma prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Referéndum y, subsidiariamente, en los artículos 75, párrafos cuarto y quinto y 103 al 108 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

Art. 15. En cumplimiento del artículo 18 de la Ley Orgánica de Referéndum, la Junta Electoral Central, a través de su Presidente, declarará oficialmente los resultados del referéndum y los comunicará de inmediato a los Presidentes del Gobierno, del Congreso de los Diputados y del Senado.

Art. 16. El procedimiento para el recurso contencioso-electoral será el establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Referéndum y, subsidiariamente, en los artículos 109 a 117 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

Art. 17. Las disposiciones del capítulo VIII del título primero de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, sobre delitos e infracciones electorales son de aplicación para el referéndum convocado.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera.—En aplicación del artículo 119 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (R. 1985, 1463 y R. 1986, 192), los plazos señalados en el presente Real Decreto son improrrogables y se entienden referidos, salvo disposición expresa en contrario, a días naturales.

Segunda.—Por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Transportes, Turismo y Comunicaciones se fijarán tarifas especiales para los envíos postales de propaganda para el referéndum.

Tercera.—Por Orden del Ministerio de Educación y Ciencia se dictarán las normas necesarias para declarar inhábil, a efectos escolares, el día de la votación.

Cuarta.—El Gobierno dictará las normas oportunas para el cumplimiento de los artículos 28, 76 y 78 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

Quinta.—Con cargo al crédito que para «Gastos de los procesos electorales» se consigne en los Presupuestos Generales del Estado, para la celebración del referéndum regulado por el presente Real Decreto, se indemnizarán trabajos extraordi-

narios realizados en su desarrollo, que serán compatibles con las retribuciones normales del personal.

DISPOSICION DEROGATORIA

Queda derogado el Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto (R. 1920), y cuantas otras normas de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el presente Real Decreto.

DISPOSICION FINAL

El presente Real Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Real Decreto 6 febrero 1986, núm. 216/86 (Presidencia). REFERENDUM OTAN. Características oficiales de los elementos materiales a utilizar en el convocado por Real Decreto de 6 febrero 1986 (R. 384).

N. de R.—No publicamos los modelos oficiales de papeletas, sobres y demás documentación electoral, que figuran relacionados en los anexos de este Real Decreto, por ser de conocimiento oficial.

Artículo 1.º Los modelos oficiales de papeletas, sobres y demás documentación electoral serán los que figuran relacionados en los respectivos anexos del presente Real Decreto.

Art. 2.º 1. Las papeletas de votación serán de color blanco, debiendo reunir las características y condiciones señaladas en el anexo 3.

2. Contendrán impreso el texto íntegro de la decisión política objeto de la consulta.

Art. 3.º La decisión del votante sólo podrá ser «sí» o «no» o quedar en blanco; se tendrán por nulas las papeletas que no se ajusten al modelo oficial, las que ofrezcan dudas sobre la decisión del votante y las que contengan tachaduras, raspaduras, enmiendas, interlineados, signos o palabras ajenas a la consulta.

Art. 4.º El sobre de votación será de color blanco y se ajustarán en sus características, dimensiones y condiciones de confección, a las señaladas en el anexo 4.

Art. 5.º 1. Cada Mesa Electoral dispondrá de una urna cuya tapa será de color transparente.

2. Excepcionalmente, cuando el número de electores correspondientes a una Mesa lo haga aconsejable, existirá en las Mesas Electorales una segunda urna al objeto de ser utilizada, únicamente, en el supuesto de que la primera resulte insuficiente.

Art. 6.º Los impresos que figuran en los anexos 6 al 10, ambos inclusive, son los que habrán de utilizarse en el referéndum.

DISPOSICION ADICIONAL

En todo lo no previsto en el presente Real Decreto, en relación con los elementos materiales a utilizar en el referéndum, será de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto 1732/1985, de 24 de septiembre (R. 2323).

DISPOSICION FINAL

El presente Real Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

FIRMAS Y CALIFICACIONES



Br. Henry M. Meran Gil
Sustentante



Dr. Danilo Caraballo
Asesor



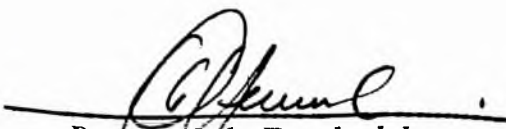
JURADO



JURADO



JURADO



Decano de la Facultad de
Ciencias Juristas y Políticas



Director Escuela Derecho



Evaluación