

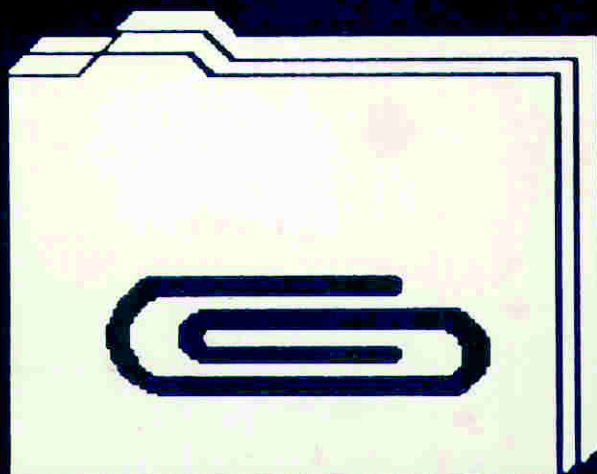
**Centro de Documentación
de Honduras**



Reformas Politico-Electorales:

**El Referéndum y el Plebiscito
frente a la Constitución**

Efraín Moncada Silva



Documentos de Análisis

CEDOH

Boletín Especial

No. 87

Diciembre

2003

Reformas Politico-Electorales:

**El Referéndum y el Plebiscito
frente a la Constitución**

Efraín Moncada Silva

CONTENIDO

- | | |
|--|----|
| ● I. Formas de Gobierno | 2 |
| ● II. Formas de Democracia | 2 |
| ● III. La representación popular | 4 |
| ● IV. Clases de Soberanía | 5 |
| ● V. Las instituciones de democracia directa | 6 |
| ● VI. La adopción de los mecanismos de democracia en algunos textos constitucionales | 10 |
| ● VII. La inclusión del referéndum y el plebiscito en la Constitución de Honduras | 11 |
| ● VIII. Aspectos jurídico-constitucionales | 11 |
| ● IX. Aspectos sociales y políticos | 13 |
| ● X. Conclusiones | 14 |

**CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE
HONDURAS**

I. FORMAS DE GOBIERNO

En el modelo de democracia liberal existen tres formas de gobierno: 1) Gobierno directo; 2) Gobierno representativo; y, 3) Gobierno semidirecto.

El Gobierno directo es un modelo histórico.

El Gobierno representativo es una forma de ejercicio del poder político en que el pueblo no lo ejerce directamente sino por medio de representantes elegidos libremente por él mismo.

Un destacado jurista dice que el sistema representativo o indirecto clásicamente posee las siguientes características:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato.
- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el individuo que haya acumulado la mayoría de votos en una circunscripción territorial determinada¹.

Con la evolución de la sociedad algunas de estas características han variado, por ejemplo, el representante en algunos países está obligado a rendir cuentas de su gestión a la

¹ *Estudios Constitucionales*. Jorge Carpizo, pág. 159. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

ciudadanía, y, por otra parte, recuérdese que el Estado remunera a los Diputados con el Presupuesto, que a su vez se forma con las contribuciones de todos los habitantes de un país, incluyendo, desde luego, los electores.

El Gobierno semidirecto: es aquél en que el pueblo tiene, en mayor o menor grado, una participación directa en las decisiones fundamentales de la nación y del Estado, como sociedad jurídicamente organizada.

De los Estados de democracia liberal clásica, como el nuestro, la mayor parte tienen democracia representativa matizada con instituciones de democracia semidirecta. En América Latina, especialmente en las últimas constituciones a partir de 1990, figuran ya mecanismos de democracia semidirecta.

II. FORMAS DE DEMOCRACIA

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, democracia significa "doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, así como predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado". La famosa frase que acuñó Lincoln en su oración de Gettysburg "del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", parece ser que condensa en forma simple y sencilla la esencia de la democracia.

A su vez, histórica y doctrinariamente han existido tres formas de democracia en que se fundamentan los gobiernos: a) Democracia directa, b) Representativa, y c) Semidirecta.

- a) La primera es universalmente tipificada como el gobierno directo del pueblo.

El Referéndum y el Plebiscito frente a la Constitución

Como lo señala la doctrina, históricamente se ha llamado democracia directa al sistema de gobierno de cierta época griega. El pueblo se reunía en Asamblea en el **ágora** y allí decidía todo lo relativo al gobierno. No obstante lo exiguo de la población, comparada con la de las ciudades modernas, este tipo de ejercicio del poder político pudo realizarse quizás porque en la práctica no todo el pueblo de Atenas tomaba parte en las deliberaciones. Estaban excluidos de la gestión gubernamental los metecos, las mujeres, los menores y los esclavos².

A medida que aumentaba la complejidad de las tareas de gobierno y se incrementaba significativamente la población de los Estados, se volvió imposible la reunión de todo el pueblo para gobernarse.

Hoy día la democracia directa únicamente pervive en algunos pequeños cantones suizos.

- b) La segunda corresponde a un tipo de gobierno en el que el poder político se ejerce por representantes elegidos por el pueblo.

Montesquieu en el **Espíritu de las Leyes** expresa: "había un gran vicio en la mayor parte de las repúblicas antiguas; que el pueblo tenía el derecho de tomar resoluciones activas y que demandaban alguna ejecución, cosa de la cual él es enteramente incapaz. El no debe entrar en el gobier-

no sino para escoger sus representantes, lo que está muy bien a su alcance".

"La gran ventaja de los representantes es que ellos son capaces de discutir los negocios. El pueblo no es propio para ello, lo que forma uno de los grandes inconvenientes de la democracia".

Se dice que la democracia representativa es el modelo político que mejor se acomoda a la falta de cultura del pueblo para resolver los grandes asuntos del Estado y al talento de que dispone para escoger con acierto a quienes lo representen.

En la base de la teoría de la representación política se halla la noción de soberanía de la nación o soberanía nacional en que los revolucionarios franceses trocaron la teoría de la soberanía popular de Juan Jacobo Rousseau.

La fórmula concebida por el abate Sieyes quedó consagrada en la declaración de la constitución francesa de 1791 que postulaba:

"La nación no puede ejercer sus poderes sino por delegación. La constitución francesa es representativa".

- c) El gobierno de democracia semidirecta, como su nombre lo indica, es un sistema intermedio entre el gobierno directo y el representativo, que se ha estructurado mediante una combinación entre estos dos sistemas. Este régimen concede las asambleas legislativas a representantes de la colectividad, pero en determinadas circuns-

² Jaime Vidal Perdomo. Derecho Constitucional, pág. 81, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976.

tancias el pueblo puede ser llamado a decidir directamente sobre los asuntos que se le planteen³.

Como enseña Silva Bascuñán, en la democracia semidirecta las instituciones están organizadas de modo que el electorado no limita su actividad a la elección de los integrantes de otros órganos del gobierno, sino también desarrolla él mismo una actividad legislativa y gubernamental que le indica la propia Constitución. Afirma, además, que se comprende la tendencia a introducir estas instituciones de democracia directa, si se recuerdan, por un lado, la inspiración del pensamiento político fundador del constitucionalismo, y, por otro, el proceso de fortalecimiento de la influencia del electorado en la vida política, inherente al robustecimiento del sufragio universal y el desarrollo y generalización de la cultura cívica⁴.

Desde la Constitución de 1825 hasta la actual de 1982, con excepción de la de 1957, como lo he señalado en otro lugar⁵, tradicionalmente se ha adoptado el régimen de representación política en forma pura, sin que hasta ahora se haya visto la nación frente a la necesidad de introducir mecanismos de democracia indirecta. Aún más, si bien es cierto que la referida Constitución de 1957 abrió la posibilidad de incluir dichos mecanismos en el artículo 2 al disponer que "la soberanía reside en el pueblo, **que la ejerce directamente** o a través del poder público creado por su voluntad libremente expresa-

da", no se incluyó concretamente ninguno de esos mecanismos en la propia Constitución ni tampoco se reguló alguno en la ley ordinaria, sin que se hubiere sentido la necesidad imperiosa de hacerlo.

La experiencia negativa que vivió el país en el siglo XX, fue una especie de "consulta popular anti-jurídica", cuando en 1936 el gobierno de turno bajo la iniciativa de grupos de Diputados del Congreso Nacional, reformaron contenidos irreformables de la Constitución, para hacer posible el continuismo del gobernante que entronizó una dictadura de 16 años.

La verdad es que hemos vivido en un régimen de democracia representativa en su concepción ortodoxa, sin que se halla sentido la necesidad o conveniencia de introducir mecanismos de democracia directa.

Esto no quiere decir que deban cerrarse las puertas a la posibilidad de adoptar algunos de ellos, en una reforma total de la Constitución, siempre que se justifique política y socialmente su inclusión y sea ésta objeto de un estudio profundo, serio y responsable, así como el resultado de un debate público en el cual participen los diferentes sectores de la nacionalidad.

III. LA REPRESENTACIÓN POPULAR

Maurice Duverger afirma que "la elección" es la base del modelo democrático, es un procedimiento de designación de los gobernantes opuestos a la herencia, a la cooptación o a la conquista violenta -y la llamada dedocra-

³ Humberto J. La Roche. Derecho Constitucional, t. I, Parte General, pág. 372, Valencia, Venezuela, 1991.

⁴ Derecho Constitucional, t. I, pág. 256.

⁵ Temas Constitucionales, No. XXII, pág. 236, Tegucigalpa, 2001.

cia, decimos nosotros- que son los medios autocráticos⁶.

Por consiguiente, las elecciones competitivas, por medio de las cuales los ciudadanos por conducto de los partidos políticos seleccionan entre varios candidatos a sus gobernantes, constituye la piedra angular de las democracias liberales.

Pero además, las elecciones, y, por tanto, el ejercicio del sufragio, en muchos regímenes democráticos occidentales no se limita a escoger a los gobernantes, sino que se ha ampliado para permitir la participación directa del pueblo, mediante procedimientos de democracia directa, en asuntos de interés e importancia fundamental para la vida del país.

Como es bien sabido por todos, la democracia en la antigua Grecia era una "democracia directa" limitada, que permitía la participación de ciertos sectores de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales, a través de asambleas generales del pueblo, que constituían una especie de parlamento popular. Hoy día, formas de democracia directa se practican en Suiza, especialmente en algunos Cantones de la Confederación Helvética. También es de conocimiento general que la teoría de la representación popular surgió y se desarrolló en los siglos XVII y XVIII, y fue expandiéndose por todo el mundo, hasta ser, junto con la forma republicana, la solución política universalmente aceptada y adoptada como forma de gobierno, con excepción de algunos Estados.

La doctrina dominante considera que en la base del principio de la representación políti-

ca se encuentra el concepto de soberanía que ha tenido dos tesis contrapuestas en cuanto a los efectos del sufragio, aunque ambas coinciden en que su titular es el pueblo.

IV. CLASES DE SOBERANÍA

La **soberanía popular** y la **soberanía nacional**.

Una y otra tienen dos puntos de vista opuestos. Veamos:

1. **La soberanía popular es la representación fraccionada, según Juan Jacobo Rousseau**, para quien la soberanía del pueblo está representada por la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los ciudadanos.

Esta tesis de la soberanía nos lleva al concepto de "sufragio universal", ya que cada uno de los ciudadanos necesariamente debe vertir su cuota de soberanía participando en la escogencia de los representantes del pueblo. También es corolario obligado de esta teoría el concepto del "sufragio como derecho", porque el voto se considera un derecho de cada ciudadano como poseedor de una parte de la soberanía; y de ella emana, además, la teoría del "mandato imperativo", que considera al elegido atado por la voluntad del elector.

2. **La representación nacional**, fraguada por la Asamblea Constituyente de la Revolución francesa y sustentada en la idea de que la soberanía no pertenece en forma individual a los ciudadanos, esto es donde cada uno de los cuales tiene una parte de ella, sino que la soberanía per-

⁶ *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, pág. 72. Editorial Ariel, 6ª edición, 3ª. Reimpresión, 1984, Barcelona, España.

tenece a la "nación", es decir, al conjunto de los ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que lo forman.

Esta tesis de la soberanía niega el concepto de "sufragio universal", puesto que ha permitido justificar las limitaciones del derecho al voto; y al concepto de "sufragio como función pública", porque si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye a éstos solamente como órganos encargados de designar a los representantes de la nación. Al ejercerlo están cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho⁷. De esta tesis emana también el concepto de "mandato representativo", que explica que los Diputados no representan a sus electores y a su circunscripción electoral (Departamento) sino que todos los Diputados representan a toda la nación.

De las dos doctrinas enunciadas, la doctrina de la soberanía nacional fue la que obtuvo mayor auge en el mundo, aunque matizada con principios de la tesis rousseoniana. Por ejemplo, en Honduras tenemos una forma de gobierno tradicional y estrictamente representativa, sin embargo, desde la constitución liberal de 1957, se consagró el principio del sufragio universal (Artículos 2, 35 y 36).

V. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA

**Participación directa de los ciudadanos.
Principales instituciones de democracia**

directa: 1) La iniciativa popular: concepto. 2) El veto popular: concepto. 3) La revocatoria o recall. Concepto. 4) El referéndum. Concepto. 5) El plebiscito. Concepto. La adopción de los mecanismos de democracia directa en algunos textos constitucionales.

Se conocen dos formas de participación directa de los ciudadanos en la vida política: a) la democracia directa; y, b) La democracia semidirecta. La primera corresponde, como ya lo hemos expresado, a una forma histórica que solamente subsiste en algunos cantones suizos y en algunos estados de la unión americana, en el ámbito municipal. Esta forma era la que predominaba en estados pequeños de la antigüedad, y se expresaba por medio de asambleas generales de ciudadanos que tomaban por sí mismos las decisiones políticas. Para Rousseau es la única democracia verdadera.

En cambio, los mecanismos de participación directa de los ciudadanos que configura la democracia semidirecta se han extendido en todo el mundo, y generalmente complementan la forma de democracia representativa; y consiste en una especie de colaboración de los ciudadanos en determinados asuntos fundamentales que deben decidir o manejar los representantes.

Seguidamente nos referiremos a los mecanismos de participación directa más conocidos que dan lugar a conceptualizar una democracia semidirecta:

1. La iniciativa popular. Concepto

Por derecho de iniciativa se entiende la facultad que asiste a un determinado número de electores de proponer una reforma de la Constitución, una ley o una ordenanza municipal y de exigir que la

⁷ Duverger, obr. cit. pág. 75.

El Referéndum y el Plebiscito frente a la Constitución

decisión se realice mediante el voto popular⁸.

Para otros la iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral⁹.

En Suiza la organización federal permite ejercer este derecho únicamente con relación a las reformas constitucionales, siempre que lo hagan valer cincuenta mil electores, pero en los Cantones que forman la Federación la iniciativa se puede ejercitar tanto en materia constitucional como en la legislación ordinaria. La Constitución de Weimar de 1919 requería que proviniera por lo menos de una décima parte del electorado y la Constitución española de 1931 exigía el quince por ciento.

Actualmente, la Constitución de Venezuela de 1961 permite la iniciativa de las leyes a veinte mil electores, por lo menos.

La iniciativa puede ser formulada y no formulada o simple.

La primera contiene un texto final y la votación debe llevarse a cabo sobre el texto en cuestión. En cambio, la iniciativa no formulada consiste generalmente en una proposición que se presenta a la asamblea legislativa, parlamento, congreso, para que la apruebe o no; si resulta aprobada, el órgano de la representación popular deberá redactar un proyecto de ley

con el planteamiento de la propuesta o sugerencia, que deberá ser sometido a una segunda votación del electorado.

2. El Veto popular

Por medio del veto los electores tienen facultad de oponerse, dentro de cierto plazo, a una ley ya aprobada, la cual comienza a regir, si ninguna oposición se formula a su respecto, dentro de dicho término. Manifestando el veto, se somete a votación popular y la ley no entra en vigor si resulta contraria a ella la mayoría absoluta de los electores¹⁰.

3. La revocatoria o recall

Es la facultad reservada a una fracción del cuerpo electoral para someter a la votación de éste la destitución de un funcionario electivo, o para decidir la anulación de una ley o bien de una sentencia judicial relativa a la inconstitucionalidad de una norma jurídica¹¹.

En la Constitución de Weimar, Alemania, 1919, se disponía que antes de expirar el período de siete años del Presidente, éste podía ser destituido mediante votación popular. La constitución de España de 1931 contenía similares disposiciones.

4. El referéndum

Del latín referéndum, de referre: referir. Institución política mediante la cual el pueblo o cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus repre-

⁸ Linares Quintana, Segundo. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, t. 2, pág. 191.

⁹ Biscaretti Di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional, pág. 421.

¹⁰ Silva Bascuñán, Alejandro. Derecho Constitucional, t. I, pág. 257.

¹¹ Maurice Batteli, citado por Linares Quintana, obr. y t. cit. pág. 192. Bidart Campos considera repudiable el recall contra sentencias judiciales que declaran la inconstitucionalidad de las leyes, como ocurre en la Constitución del Estado de Colorado, EUA.

sentantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas¹².

Según el Diccionario de la Real Academia Española, referéndum es "el acto de someter al voto popular directo a las leyes o actos administrativos para la ratificación por el pueblo de los que votaron sus representantes".

Se dice que el referéndum se concreta en una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo¹³.

Otra opinión conceptúa el referéndum como la facultad del pueblo a participar en la actividad constitucional, legislativa e inclusive administrativa, aceptando o rechazando, por medio del sufragio, las resoluciones de uno o varios órganos constituyentes, legislativos o administrativos¹⁴.

En Suiza se prevé el referéndum para las reformas constitucionales y de leyes ordinarias, así como para decretos federales urgentes o tratados internacionales. Asimismo, está ampliamente difundido en los Cantones.

El referéndum se reguló ampliamente en la Constitución Alemana de 1919, en la de Austria de 1920, en la de Checoslovaquia de 1922, después de la 1ª Guerra Mundial. También en la Constitución italiana de 1947, la de Francia de 1958 y la de España de 1978.

De acuerdo con la concepción más amplia del referéndum, que concuerda con las diferentes formas como figura establecida

en los diversos ordenamientos estatales, se le clasifica en: a) constitucional, legislativo y administrativo; b) Constitutivo, si tiene por objeto conferir existencia o eficacia a una norma; y, abrogativo, si tiende a abrogar una norma vigente; c) Obligatorio, cuando la Constitución lo imponga, necesariamente, para la formulación de algunas normas jurídicas; Facultativo, cuando es solicitado por un determinado porcentaje del cuerpo electoral, por un órgano del Estado, por cierto número de Estados miembros o por un número determinado de miembros del parlamento o congreso; ch) Ante legem, cuando tiene lugar para decidir la conveniencia de sancionar o modificar el acto constituyente, legislativo o administrativo, post legem, cuando se realiza para ratificar la aprobación o enmienda del acto constituyente, legislativo o administrativo; y, d) Consultivo, cuando los electores se limitan a dar su opinión sobre el problema sometido a su votación, hipótesis en la cual algunos opinan que no se da el verdadero referéndum; y decisorio, si los electores aprueban o vetan la materia sometida a consulta; en el primer caso, se dice que el resultado no es vinculante para el Estado, en el segundo supuesto si lo es, y la decisión popular importa la aprobación o rechazo de la medida¹⁵.

5. El Plebiscito

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, plebiscito es "resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos", así como "consulta al voto popular directo para que apruebe la política de poderes excepcionales, mediante la votación de las poblaciones interesadas o

¹² *Diccionario Electoral*. Jorge Mario García Laguardia, pág. 561. IIDH, CAPEL, Costa Rica, 1989.

¹³ *Biscarretti Di Ruffia*, obr. cit. pág. 422.

¹⁴ *Linares Quintana*, obr. cit. pág. 192.

¹⁵ Con ligeras variantes de apreciación, coinciden Biscarretti Di Ruffia, Bidart Campos y Linares Quintana.

El Referéndum y el Plebiscito frente a la Constitución

pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende”.

Se dice que a pesar que la doctrina y la legislación usan indistintamente los términos referéndum y plebiscito, este último se caracteriza por ser una consulta popular que se refiere no a un acto normativo como el primero, sino a un simple hecho o suceso concerniente a la estructura esencial del Estado o de su Gobierno, verbigracia: la adjudicación del territorio, mutación de una forma de gobierno, etc.¹⁶.

Vergottini sostiene que el plebiscito que conlleva un pronunciamiento sobre una opción política, es compatible con la concepción democrática (por ejemplo, el llamado referéndum institucional italiano de 1946). La versión autocrática supone, en cambio, un pronunciamiento popular dirigido a expresar la confianza a un hombre que ha conquistado el poder público por medio de la fuerza o que ha accedido a él de modo legítimo pero intenta cambiar la forma de gobierno. En los últimos tiempos han tenido carácter autocrático los plebiscitos convocados por los coroneles griegos en 1973, los chilenos de 1978 y 1980 y el uruguayo de 1980.

En general, la técnica del plebiscito entraña el sometimiento al pueblo de una alternativa entre un sí y un no respecto a una opción propuesta, y en los sistemas autocráticos el votante frecuentemente es influido de modos diversos para que secundé o apoye la voluntad de los proponentes.

Otros autores incluyen el plebiscito dentro del referéndum, considerando al primero

como el pronunciamiento popular sobre actos de tipo constituyente, especialmente originario y de tipo gubernativo, por ejemplo: votos de confianza a un gobernante o a un régimen, cambio de dinastía en una monarquía, incorporación o sucesión de territorios, etc.¹⁷.

“Los plebiscitos constituyentes han sido comunes en Francia; la Constitución del año VIII (1799) lo incorporaba expresamente. Muchos se realizaron en la época napoleónica: el de 1803 confirió a Bonaparte el Consulado Vitalicio; el de 1804 creó el Imperio”¹⁸.

Ahora bien, el referéndum es el más empleado de los mecanismos de democracia semidirecta. Sin embargo, se le hace objeto de críticas importantes. Para el caso, Duverger señala que en Francia se le reprocha, en primer lugar, tradicionalmente, el que se convierta en plebiscito, conceptuando éste como voto de confianza personal a un gobernante, en los casos históricos que hemos anotado al hacer la reseña del plebiscito. En segundo lugar, se le reprueba por tener resultados conservadores; la mayor parte de los referéndum suizos han conducido al mantenimiento del statu quo. Suiza es el único país democrático en rechazar, por la vía del referéndum, el sufragio femenino.

Pero el mencionado autor francés afirma que el referéndum presenta la gran ventaja de permitir al conjunto de los ciudadanos resolver por sí mismos los problemas

¹⁶ *Biscaretti Di Ruffia*, obr. cit. pág. 421.

¹⁷ *Vergottini, Giuseppe*. Derecho Constitucional Comparado, pág. 235.

¹⁸ *Bidart Campos, Germán J.* Derecho Constitucional, t. I, pág. 373.

importantes y evitar que sus "representantes" acaparen todo el poder político¹⁹.

VI. LA ADOPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA EN ALGUNOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución de España de 1978 desde sus inicios prevé distintas modalidades de referéndum.

En el régimen de la elaboración de las leyes, el artículo 92 dispone que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, el que será convocado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

En el Artículo 167, número 3, se dispone que una vez que sea aprobada una reforma constitucional por las Cortes Generales (órgano legislativo), será sometida a referéndum para su ratificación, cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

En la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, se prevé que en los municipios, en lugar de un organismo electivo pueda funcionar una asamblea comunal (Artículo 28), asimismo se instituye el referéndum para la reorganización territorial (artículo 29).

El artículo 170 de la Constitución de Colombia de 1991 dispone que un número de ciudadanos equivalentes a la décima parte del

censo podrá solicitar ante la organización electoral la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley. Esta quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en ésta una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. El referendo no procede respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, Ley de Presupuesto y las referentes a materias fiscales o tributarias.

El artículo 40 prescribe que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1... 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendums, consultas populares y otras formas de participación democrática.

En fin, en esta Constitución se prevé un conjunto de mecanismos de democracia semidirecta, incluyendo el referéndum.

La Constitución de Guatemala de 1985, establece en el artículo 173 que las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos, y que la consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

Parece ser que la consulta a que se refiere el citado artículo es el referéndum, que debe emplearse en el caso de reformas constitucionales que no se refieran a los derechos individuales.

La Constitución de Costa Rica de 1949, prevé un plebiscito consultivo para la creación

¹⁹ Obr. cit. págs. 81 y 82.

de nuevas provincias (artículo 168, párrafo segundo).

VII. LA INCLUSIÓN DEL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO EN LA CONSTITUCIÓN DE HONDURAS

En ocasión de que el Congreso Nacional está conociendo ciertas iniciativas tendentes a concretar determinadas reformas electorales, es oportuno ilustrar la opinión pública para que conozca ciertas generalidades, especialmente acerca del referéndum y el plebiscito, que constituyen la preocupación fundamental de ciertos sectores políticos.

Es importante aclarar previamente y de manera enfática: que corresponde únicamente al Constituyente Originario, entendiendo como tal al que de acuerdo con el mandato del pueblo emite la Constitución, la inclusión en el propio texto constitucional de uno o varios de los mecanismos de democracia directa que hemos mencionado. El Constituyente Derivado, o sea el Congreso Nacional, no puede ni debe jurídicamente, vía reforma parcial de la constitución, adoptar ninguna de esas instituciones, porque estaría arrogándose las funciones del constituyente originario.

Esto es de trascendental importancia en el caso de Honduras, como lo veremos enseguida.

VIII. ASPECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES

Aunque teóricamente en nuestro país el referéndum y el plebiscito podrían ser dos meca-

nismos de democracia directa que podrían servir para fortalecer la democracia participativa, hay razones jurídicas, sociales y políticas que habría que considerar para incluirlos o no en nuestra Constitución, pese al entusiasmo que ha despertado en algunos sectores políticos y sociales no bien informados de la naturaleza y alcances de estas figuras, y de ciertos sectores interesados en torcerlos en su oportunidad para determinados fines preconcebidos.

Lo que para algunos puede ser una idea generosa por suponerla desinteresada y beneficiosa para la colectividad, puede ser una oportunidad para manipular hechos y situaciones en provecho de intereses particulares y egoístas.

Veamos las razones jurídicas, sociales y políticas sobre las cuales habría que meditar seriamente antes de concretar cualquier reforma de la Constitución para incluir en su texto el referéndum y el plebiscito.

1ª. Razones Jurídicas

Desde la Constitución de 1825 hasta la actual de 1982, exceptuando únicamente la de 1957, Honduras ha adoptado el régimen de **representación política** en forma pura; sino véase el Art. 2 de la actual que dispone: "La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se **ejercen por representación**".

El Art. 4 a su vez establece: "La forma de gobierno es republicana, democrática y **representativa...**". Esto quiere decir, ni más ni menos, que tenemos un tipo de **democracia representativa pura y simple**.

La Constitución de 1957, si bien previó, en forma técnicamente defectuosa, la

posibilidad de incluir mecanismos de democracia directa en el Art. 2 al disponer en forma genérica y vaga que "la soberanía reside en el pueblo que la ejerce directamente o a través del poder público creado por su voluntad libremente expresadas", lo cierto es que no se incluyó concretamente en su texto ni en ninguna ley secundaria, mecanismo alguno de democracia directa.

- 2ª. En opinión de prestigiosos constitucionalistas la adopción de mecanismos de democracia directa, afecta fundamentalmente la forma de gobierno o el ejercicio de uno de los elementos de la forma de gobierno: el principio de la representación política; no me parece que sea correcta la posición que considera que dichos mecanismos constituyen únicamente el ejercicio de los derechos políticos-electorales, porque atañen propiamente a la forma de gobierno.

Un gobierno puede ser estrictamente de democracia representativa, como el de Honduras y otros Estados; o de democracia semidirecta, como el de algunos países en los que el Constituyente Originario (La Asamblea Constituyente que emite la Constitución) establece un gobierno representativo, pero prevé al mismo tiempo en el propio texto constitucional los mecanismos de democracia directa que considera necesarios y convenientes, que no es el caso nuestro.

Esto ha sucedido en países como Suiza en donde se establece el referéndum para las reformas constitucionales y de leyes ordinarias, así como de decretos federales urgentes o de tratados internacionales. También se reguló ampliamente en la Constitución Alemana de 1919, en la de Austria de 1920, en la checoslovaca de

1922, después de la 1ª Guerra Mundial. Además, se prevé en la Constitución de Italia de 1947, la de Francia de 1946 y de 1958 y la de España de 1978.

En los países de América Latina ha sucedido lo mismo. El Constituyente Originario (entendiendo como tal el órgano que representa al pueblo soberano al emitir la Constitución) es el que establece en el propio texto constitucional, las instituciones de democracia directa que considera aconsejable adoptar para fortalecer la democracia participativa y matizar el régimen representativo.

- 3ª. Por otra parte, al establecerse el mecanismo de democracia directa dentro del régimen representativo, debe indicarse, expresa y concretamente, el tipo de figura que se adopta, en cuanto a su naturaleza, alcances y fines.

No se trata de instituir, por ejemplo, en forma genérica: "Se crea o se establece o se instituye el referéndum y el plebiscito", porque cada una de estas figuras tienen varias modalidades. En esta delicada materia no puede darse una fórmula genérica y en blanco como para que funcione para cualquier cosa.

- 4ª. Como tanto el referéndum pues el plebiscito modifican la forma de gobierno representativo que hemos tenido tradicionalmente en Honduras, porque los poderes del Estado ya no se ejercerán únicamente por representación sino también en forma directa por el pueblo, al establecerse esos mecanismos de democracia directa, se quebrantaría la prohibición del Art. 374 de la Constitución que manda no reformar los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno de Honduras, que como decíamos de acuer-

do con el Art. 4 de la Constitución es republicana, democrática y representativa; además, se quebrantaría el Art. 2 de la misma que dispone que la soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación.

Estas son, en apretada síntesis, algunas de las razones jurídicas sobre las que el Congreso Nacional, actuando como Constituyente Derivado, debe reflexionar profundamente antes de dar un paso antijurídico, que puede ocasionar problemas constitucionales de graves consecuencias.

IX. ASPECTOS SOCIALES Y POLÍTICOS

"La ciencia constitucional es la más difícil de todas, la que abrazará más relaciones, la que exige talentos más profundos. El sublime de una carta fundamental no consiste en coordinar, divididas en secciones o títulos, proposiciones abstractas o generales. Consiste en dar a cada pueblo la Constitución que le convenga en su actual estado de miseria o riqueza, de civilización o ignorancia, de moralidad o inmoralidad, de población homogénea o heterogénea; consiste en que la ley sea tan adecuada a la nación que no pueda serlo a otra distinta."

(José Cecilio del Valle. El Amigo de la Patria. Noviembre 3 de 1820).

Estas palabras del Sabio Valle deben hacer meditar al pueblo hondureño, especialmente a los que consideran de buena fe, por ingenuidad, ignorancia o malicia, que el referéndum y el plebiscito son las fórmulas mágicas para ordenar o corregir algunos errores de los gobiernos y que pueden por sí fortalecer la democracia, por medio de la participación

directa del electorado en algunos asuntos fundamentales del país.

Ya expresamos en el número anterior los inconvenientes o problemas jurídico-constitucionales que tiene aparejados en un gobierno estrictamente representativo la inclusión de cualquiera de las instituciones de democracia directa, sino lo ha hecho el Constituyente Originario.

Veamos ahora algunas de las razones sociales sobre las que habría que reflexionar seriamente frente a la adopción del referéndum y el plebiscito.

1ª. El pueblo hondureño en su gran mayoría ha venido sumido en la ignorancia, no por su culpa, sino por la de las clases dominantes, cuyos intereses han estado tutelados directa o indirectamente por los gobiernos que hemos tenido.

El gran porcentaje de analfabetismo en el país impide una apreciación correcta y objetiva de su participación directa en los asuntos de gobierno, porque ni siquiera en el sistema de representación política en que hemos vivido, no ha existido una verdadera escogencia de sus representantes, que en definitiva no representan los verdaderos intereses generales del pueblo.

Un pueblo con escasa cultura no puede tener una verdadera cultura política, mucho menos conciencia de sus derechos e intereses.

2ª. Una opinión pública mal informada como la nuestra es fácilmente manipulable por los intereses de la minoría dominante a través de los medios de comunicación masiva. Aún en países con mayor cultura como Grecia, Chile y Uruguay, los militares griegos en 1973, los chilenos en 1978 y 1980, y los uruguayos de 1980, vencie-

ron mañosamente la voluntad popular con plebiscitos de carácter autocrático.

- 3ª. En Honduras, no contamos con un verdadero equilibrio social, especialmente en los medios de comunicación social televisivos y radiales, como en los países donde existen medios cuyo cliente principal no es precisamente el gobierno, y donde hay variedad de posiciones e intereses respecto a cuestiones fundamentales de la sociedad, como consecuencia de la libre competencia e independencia económica que tienen dichos medios masivos de comunicación.

Razones políticas:

- 1ª. El precedente de otorgarle al Congreso Nacional, vía reforma, el papel del Constituyente Originario que emitió "ab initio" la Constitución, constituiría una violación a los principios jurídicos de Derecho Constitucional.
- 2ª. El quebrantamiento de la disposición irreformable del Art. 374 constitucional referente a la forma de gobierno puramente representativa, consagrada en los Artículos 2 y 4 de la Constitución, sería un precedente peligroso.
- 3ª. El partido o partidos políticos que patrocinan, permitan o lleven a cabo la reforma del contenido de una de las disposiciones pétreas, que es una de las garantías de defensa de la propia Constitución, estaría sujeto a la acción pública del Art. 326 constitucional.

X. CONCLUSIONES

- 1ª. En resumen, de lo explicado en las páginas anteriores, podemos resumir lo si-

guiente: El referéndum y el plebiscito son dos de los mecanismos de democracia directa que teóricamente tratan de lograr una mayor participación del ciudadano en aspectos fundamentales que atañen al Estado y a la Nación.

- 2ª. Pero cualquier mecanismo de democracia directa para figurar en la Constitución del Estado, tiene que ser incluido desde el inicio por el Constituyente Originario, es decir, por el órgano especial-cualquiera que sea su denominación-elegido por el pueblo para emitir la Constitución y no por el Congreso Nacional, aún como poder Constituyente Derivado, que es cuando actúa reformando el texto de la Carta Magna.

No hay que confundir el Poder Constituyente Originario que es el que emite, ya sea por primera vez o posteriormente, un nuevo texto constitucional, con el Poder Constituyente Derivado, que es el Congreso Nacional, uno de los tres órganos instituidos, aunque éste actúe con atribuciones del poder reformador de la Constitución.

- 3ª. Honduras siempre ha tenido un tipo de democracia representativa, porque su gobierno, de acuerdo con el Art. 4 de la actual Constitución es **republicano, democrático y representativo**; y jamás en la historia del país, una Asamblea Nacional Constituyente ha incluido instituciones de democracia directa.
- 4ª. El Artículo 2 constitucional confirma el principio de representación política al aclarar que "la soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación".

5ª. Existen razones jurídicas, sociales y políticas que obligan, por seriedad y respeto de las instituciones constitucionales fundamentales, a reflexionar sobre la posibilidad jurídica y la conveniencia nacional, de incluir o no el referéndum y el plebiscito, vía reforma de la Constitución.

6ª. Si se incluyen mecanismos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito, vía reforma de la Constitución, se estará, en primer lugar, rompiendo el principio ortodoxo de la representación política que está declarado en la Carta Fundamental; en segundo lugar, estaría el Congreso Nacional —órgano instituido— arrogándose atribuciones que únicamente puede ejercerlas la Asamblea Nacional Constituyente; y en tercer lugar, se estaría alterando —vía reforma— la forma de gobierno, que es uno de los contenidos irreformables o pétreos del Art. 174 de la Constitución.

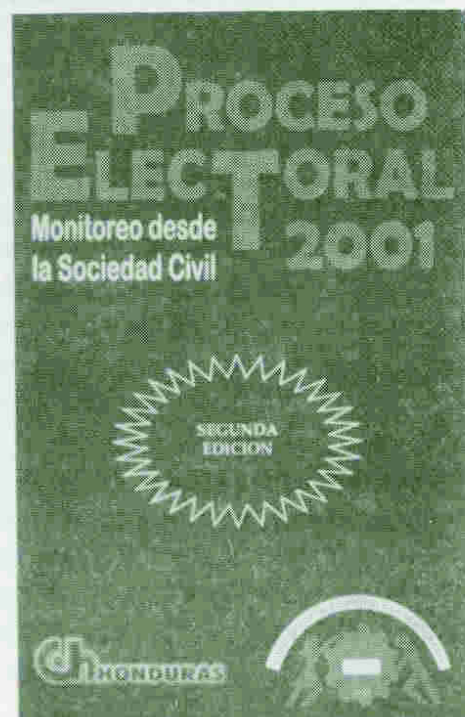
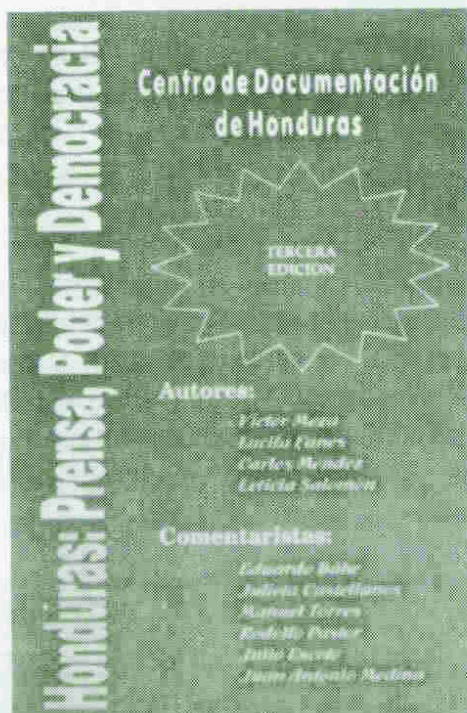
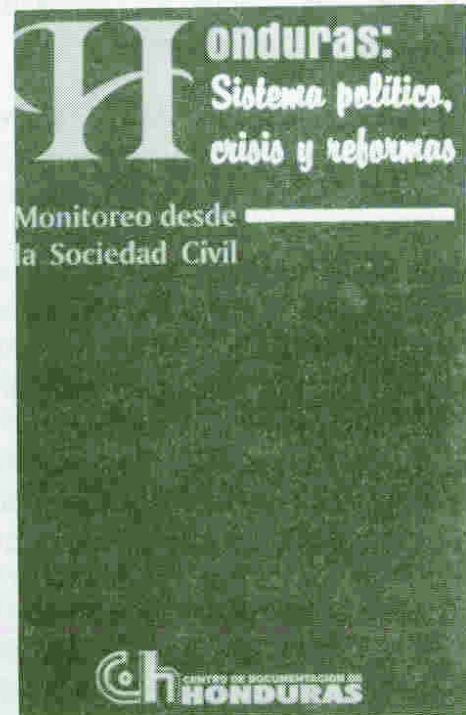
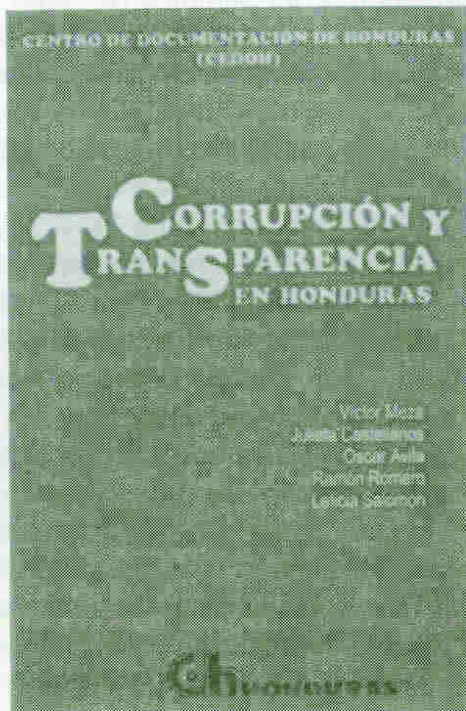
7ª. Habría que medir las consecuencias y efectos sociales y políticos señalados en este trabajo, porque un pueblo de escasa cultura política, carece de conciencia cívica

ca y puede ser presa fácil de la manipulación de intereses partidistas de personas o grupos, en detrimento de la democracia que se pretende fortalecer y perfeccionar.

8ª. Sólo una nueva Asamblea Nacional Constituyente podría en el futuro incluir los mecanismos de democracia directa que con venga al pueblo en su estado de verdadera conciencia cívica. Para que se dé la situación de una Asamblea Nacional Constituyente, no es necesario que haya un rompimiento del orden constitucional, porque hay posibilidad de una reforma total de la Constitución sin recurrir al golpe de gobierno, aún cuando la propia Constitución omitió el procedimiento para la reforma total de la misma y el procedimiento para la elección de una Constituyente, habría que recurrir a los antecedentes históricos del derecho constitucional hondureño que permitan llegar a una solución razonable y jurídicamente viable.

Este tema podrá ser desarrollado posteriormente.

OTRAS PUBLICACIONES





Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

Apartado Postal 1882

Tegucigalpa, Honduras

Telefax: (504) 232-3265

Correo Electrónico: Email: cedoh@multivisionhn.net