

La participación política del pueblo en la elaboración constitucional dentro de Sudamérica

MARCIAL RUBIO CORREA*

El autor pasa revista a las diferentes modalidades que adopta la participación popular en los procesos de elaboración y reforma constitucional de Sudamérica, tal y como lo contemplan las principales constituciones de esta parte del continente. Luego, se detiene a confrontar esa realidad jurídica formal, con la realidad histórico política de nuestros pueblos, proponiéndonos en última instancia una tesis novedosa y sugerente: la relación dialéctica, como "proceso", entre Poder Popular y Poder Constituyente.

Esta ponencia versa sobre la participación del pueblo en la elaboración constitucional de los países latinos de América del Sur. Para su elaboración hemos trabajado sobre textos constitucionales y sobre algunas experiencias relevantes de participación popular.

Las constituciones vigentes consultadas corresponden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los casos relevantes son los plebiscitos peruanos de 1919, 1939 y 1993; el colombiano de 1957; los chilenos de 1980 y 1988, y el uruguayo de 1980.

La ponencia está dividida en tres partes: las formas de participación popular en la elaboración constitucional; algunos casos particulares de participación directa; y discusión de algunos aspectos del fondo del problema de la participación popular en América Latina.

1. Formas de participación popular en la elaboración constitucional

Durante el siglo XIX y la primera

* Trabajo presentado al seminario *Potere Costituente e Potere Popolare: Esperienze del Costituzionalismo Latino* (Roma, 17-18 diciembre 1991), y actualizado para la presente publicación.

mitad del XX, fueron muy pocos los países latinoamericanos que consagraron formas de participación popular en la elaboración constitucional. A mediados de este siglo, Carlos Sánchez Viamonte podía decir comparando con la unión de Estados en Norteamérica:

«En América hay mayoría de países que han adoptado la vía legislativa sin referendum para la reforma constitucional, apartándose del camino seguido por los Estados de la Unión. En ese caso se encuentran Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador, Uruguay y Venezuela. Por su parte, Cuba (art. 286°), Paraguay (art. 94°), El Salvador (art. 88°) y Uruguay (art. 284°) exigen el referendum popular, confirmatorio de la reforma sancionada por el poder legislativo.»⁽¹⁾

Las formas predominantes para la elaboración constitucional hasta ese entonces eran dos: la elección de asambleas o convenciones constituyentes, y la entrega del poder constituyente (derivado) al órgano legislativo.

Sobre las Convenciones, es arquetípico el artículo 30° de la Constitución de la República Argentina de 1853 aún vigente que dice:

«Artículo 30°.- La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.»

Otro caso es el de la Constitución de Costa Rica, también vigente según la reforma hecha por la Ley N° 4123 del 31 de Mayo de 1968:

«Artículo 196°.- La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria deberá ser aprobada por votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del poder Ejecutivo.»

La idea de que las Asambleas Constituyentes son instrumentos aptos para dictar constituciones en ejercicio del poder constituyente originario, está ejemplificada recientemente en los casos de Perú (1978-1979); Brasil (1988) y Colombia (1991).

Que las asambleas o convenciones constituyentes son instrumentos deseables para modificar constituciones puede verse, adicionalmente al caso argentino ya transcrito, en las normas de las Constituciones siguientes: Costa Rica (art. 196°); Uruguay (art. 331° inciso c); en la del Paraguay (arts. 219° a 231°), y aún la reciente Constitución de Colombia (art. 374° y 376°).

Y que el tema de las Asambleas o convenciones se ha debatido en otros procesos de reforma constitucional, es traído por Enrique Chirinos Soto para el caso peruano (artículo 306° de la Constitución de 1979), con la siguiente anécdota:

¹ Sánchez Viamonte, Carlos. *El Poder Constituyente*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, s/f. pp. 464-465. El error de repetir Uruguay en los dos grupos se halla en el texto original.

«Cornejo Chávez fundamentó su voto adverso al artículo bajo comentario (306°), con el argumento de que ha debido preverse la convocatoria de una Asamblea Constituyente para reformar *in integrum* o sustituir el texto constitucional de 1979. No soy del mismo parecer. En el Perú, una Asamblea Constituyente surge habitualmente de una situación revolucionaria. Incurriría la Constitución de 1979 en flagrante petición de principios si se anticipara a prever una situación revolucionaria.»⁽²⁾

En todos estos casos, es obvio que el constitucionalismo latinoamericano está pensando en las concepciones de Siéyes que muy bien retrata Químper en el Perú de fines del siglo XIX:

«Si el pueblo tiene pues el derecho incontestable de constituirse y el de modificar ó reformar su constitución ¿Cómo habrá de ejercitar estos derechos? Siendo evidente que no puede constituirse por sí mismo, ni modificar tampoco por sí mismo la constitución existente, se hace indispensable que nombre comisionados ó representantes, encargados especialmente de ese mandato. Porque siendo grande, trascendental y la más importante de todas, la facultad de constituirse, debe en primer lugar, confiarse, como encargo único, á determinadas personas, y en segundo, se debe ejercitar con la prudencia, la meditación y la cordura que exige el exámen de tan sagrado depósito.»⁽³⁾

El siglo pasado es el período en el que se acentúa la influencia de la doctrina revolucionaria francesa. Culmina con la institucionalización del principio de representación democrática como forma de organización casi exclusiva y excluyente, que se extiende hasta la segunda mitad del siglo XX.

Esta opción llevó a que el pueblo sólo pudiera participar en la elaboración de Constituciones a través de una representación en la que los canales verticales de abajo hacia arriba habían sido bloqueados.⁽⁴⁾

En este contexto de representación restringida (o tal vez mejor decir de no representación real), no resulta muy relevante la distinción que hace Sánchez Viamonte:

«En resumen, podemos observar que en la República Argentina se hallan separados con toda nitidez el poder constituyente y el poder legislativo, desde que, tanto en la Nación como en las provincias, se ejerce el primero mediante convenciones especialmente destinadas a la tarea de reformar o enmendar constituciones. Sólo dos provincias —Buenos Aires y Mendoza— incluyen, en forma optativa la primera, y para las enmiendas de un solo artículo la segunda, el procedimiento por vía legislativa.»⁽⁵⁾

Las formas de participación popular en la elaboración constitucional han sido logradas en Latinoamérica recientemente.

2 Chirinos Soto, Enrique. *La nueva Constitución al alcance de todos*. Lima, Editorial Andina, 1979. p. 369.

3 Químper, J.M. *Derecho Político General*. Lima, Benito Gil editor, 1887. Cap. III; p. 35.

4 Ver al respecto el punto tercero de esta ponencia.

5 Sánchez Viamonte, Carlos. *El Poder Constituyente*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, s/f. Cap. XI; p. 503.

En la segunda mitad del siglo XX, y particularmente en los últimos quince años, es que las Constituciones sudamericanas reconocen en diversas formas el poder popular dentro de la elaboración legislativa. Ellas tratan de la iniciativa popular y, también, se refieren indistintamente (y con poca consideración de las arduas distinciones conceptuales de la teoría) al plebiscito y al referendun.

1.1. La iniciativa popular

La expresión *iniciativa popular* quiere aquí decir que el pueblo, directamente, queda habilitado para proponer normas constitucionales modificatorias, sin intervención de representantes, funcionarios o magistrados.

Los casos de iniciativa popular son los siguientes:

- Uruguay, cuya Constitución en su artículo 331° inciso a) permite la presentación de propuestas de modificación por el 10% del electorado. En este caso, además, la propuesta se somete a plebiscito aprobatorio siendo el sistema de modificación constitucional con mayor participación directa que hemos encontrado en las normas analizadas.

- Perú, cuya Constitución de 1979 decía en su artículo 306°: «La iniciativa corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Senadores y Diputados; a la Corte Suprema, por acuerdo de Sala Plena, en materia judicial; y a cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.»

La nueva Constitución peruana aprobada en 1993 dice:

«Artículo 206°.- (...) La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.»⁶⁾

- Ecuador, cuya Constitución dice genéricamente en el artículo 143°: «Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular.»
- Colombia, cuya Constitución dice en su artículo 375°: «Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. (...)»

El porcentaje es bastante alto y parecería difícil que pueda lograrse reunir un número tan significativo de firmas.

1.2. Plebiscito o referendun

En las constituciones que hemos trabajado, la participación directa del pueblo

⁶ Como referencia numérica, puede señalarse que en el Referendun del 31 de octubre de 1993, el padrón electoral peruano fue de once millones seiscientos mil votantes. De esta manera, el número de firmas requerido equivale a treinticuatro mil ochocientos ciudadanos, cifra menor que la exigida en la Constitución de 1979.

en materias constitucionales puede ocurrir como pronunciamiento consultivo, aprobatorio o ratificatorio. Las principales modalidades llamadas con el nombre de plebiscito son las que indicamos a continuación:

- Según el artículo 376° de la Constitución de Colombia, si la mayoría de los miembros de cada una de las dos Cámaras del Congreso aprueba una ley en la que se convoca a plebiscito y se le propone a votación la competencia el período y la composición de la Asamblea Constituyente, dicha convocatoria puede ser aprobada por la tercera parte del censo electoral colombiano. En este caso, la Asamblea debe ser elegida por voto directo de los ciudadanos en acto electoral que no debe coincidir con otro. Mientras exista la Asamblea, el Congreso queda con su atribución de modificar la Constitución en suspenso.
- Según el artículo 116° de la Constitución de Chile, sólo el Presidente y los congresistas pueden ejercitar iniciativa para modificar la Constitución. El artículo 117° establece un procedimiento de votación en cada cámara y posteriormente en sesión de Congreso con quorum calificado. El proyecto que haya pasado todo este trámite puede ser rechazado total u observado parcialmente por el Presidente. Si el Congreso insiste con quorum calificado, el Presidente puede bien promulgar la modificación constitucional o consultar en plebiscito al pueblo sobre las discrepancias.

La Constitución chilena ha previsto mayor rigidez para la modificación de los capítulos que tratan sobre *Bases de la Institucionalidad, Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad Pública y Consejo de Seguridad Nacional*. Si aparecen desacuerdos entre el Presidente y el Congreso sobre la reforma constitucional de estos capítulos, el plebiscito está también previsto como solución en el artículo 118°.

El artículo 119° indica que el plebiscito debe convocarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas. Cuando se trate de todo el texto, la votación será integral por «sí» o por «no». Cuando la discrepancia sea sobre ciertos puntos, se deberá votar punto por punto. El Tribunal Calificador comunica al Presidente de la República el resultado del plebiscito, especificando el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

El Plebiscito, sin embargo, no puede convocarse para modificar las normas de plebiscito establecidas en el artículo 117°, para disminuir las facultades del Presidente de la República, otorgar mayores atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a los parlamentarios. En estos casos se requerirá siempre (y sólo), la concurrencia de voluntades del Presidente de la República y de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara. Desde luego, la Constitución de Chile previó su propia aprobación plebiscitaria.

- El artículo 331° de la Constitución del Uruguay contiene varias posibles formas de modificación constitucional. En todas ellas exige un plebiscito ratificatorio para sancionar definitivamente los nuevos textos normativos. Los requisitos de aprobación por plebiscito varían según el tipo de modificación constitucional de que se trate. En general, la Constitución toma previsiones adecuadas para que la consulta popular sea suficientemente desagregada.

Caso especial en la Constitución uruguaya es el inciso a) del artículo 331°, que permite un plebiscito no sólo ratificatorio sino aprobatorio en los siguientes términos: «La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos: a) por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular. (...)»

Es el único caso de participación directa total del pueblo en la elaboración constitucional y, en realidad, pone de lado los aspectos representativos del sistema democrático para favorecer el ejercicio popular directo del poder de reforma. Es un ejercicio de poder constituyente en sentido estricto. Sin embargo, el requisito de que la iniciativa sea presentada por el 10% del padrón electoral es bastante rígido. Probablemente, sólo una conjunción de partidos políticos pueda obtener tal número de firmas en un país latinoamericano.

Las reglas sobre referendum se hallan en las siguientes Constituciones:

- El artículo 246° de la Constitución de Venezuela indica que dicha Carta puede ser objeto de reforma general en la cual no hay iniciativa popular. Luego del trámite ante el Congreso (que es el previsto en la Constitución para la formación de las leyes), la reforma debe ser sometida a aprobación de la ciudadanía para referendum. La norma dice textualmente al respecto: «El proyecto aprobado se someterá a referendum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República.»

Como en el caso del Uruguay, se trata de un referendum ratificatorio obligatorio.

- La Constitución de Panamá trae dos posibles procedimientos de reforma constitucional: uno en el que no es necesario el referendum y otro en el que sí. Transcribimos la norma textualmente por su complejidad: «Artículo 308°.- La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia, y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

I. Por un Acto legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Organismo Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del órgano Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

2. Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa en una legislatura, y aprobado igualmente en tres debates, por la mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El acto Legislativo aprobado en esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante el referendun que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Legislativa, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Legislativo por la segunda legislatura.

El Acto Legislativo aprobado con arreglo a cualquiera de los dos procedimientos anteriores, empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Organó Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por parte de la Asamblea Legislativa, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referendun, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.»

La diferencia entre los procedimientos primero y segundo, es en definitiva el grado de acuerdo que existe entre los asambleístas para la modificación. Cuando la Asamblea Legislativa está totalmente de acuerdo el pueblo no participa ratificatoriamente; el referendun está condicionado a que haya modificaciones en las aprobaciones de la Asamblea Legislativa.

- El artículo 143° de la Constitución del Ecuador prevé que el Congreso apruebe los proyectos de reformas constitucionales con quorum de dos terceras partes de sus miembros, remitiéndolos al Presidente de la República para su dictamen. De ser éste favorable, la reforma se promulga. Sin embargo, si el Presidente tiene discrepancias, puede convocar a un referendun. La norma está en el mismo artículo 143° y dice:

«El Presidente de la República, dentro del plazo de 90 días, podrá someter a consulta popular los proyectos de reforma constitucional en los siguientes casos:

- a) Cuando el proyecto de reforma propuesto por la iniciativa del Presidente de la República hubiere sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional; y,
- b) Cuando el proyecto de reforma aprobado por el Congreso nacional, hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República.

La consulta popular convocada por el Presidente de la República se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reformas que hayan sido objeto de discrepancia.»

Es decir, se trata de un referendun condicionado a la discrepancia entre el Presidente y el Congreso, como en el caso de la Constitución de Chile.

Desde Luego, el pueblo ecuatoriano aprobó su Constitución mediante referendun el 15 de Enero de 1978.

- La Constitución de Colombia, en su artículo 374° dice lo siguiente: «La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo».

Los artículos 377° y 378° dictan las normas de detalle sobre la manera de ejecutar el referendun:

«Artículo 377°.- Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II (derechos fundamentales) y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.»

«Artículo 378°.- Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155°, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.»

El artículo 377° recoge una forma de referendun ratificatorio cuya convocatoria depende de la propia ciudadanía. El número de solicitantes es significativo (5% del electorado) y probablemente no lo podrá organizar sino una conjunción de fuerzas políticas. El artículo 378° prevé un referendun ratificatorio convocado por el Congreso con mayoría calificada.

En la medida que Colombia ha tenido una tradición de control de constitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia, es muy significativo que el artículo 379° de su actual Constitución se haya preocupado de establecer la siguiente norma de control estrictamente formal:

«Artículo 379°.- Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241° numeral 2.»

- La Constitución peruana de 1993 dice en su artículo 206°: «Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referendun. Puede omitirse el referendun cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.»

De todas estas posibilidades abiertas en el constitucionalismo sudamericano, la que otorga mayor poder al pueblo en la elaboración constitucional, es la fórmula uruguaya de plebiscito aprobatorio con iniciativa popular, porque en ella tanto el proyecto de reforma como la aprobación, son atribuciones populares sin intervención de representantes.

El caso del referendun colombiano solicitado por el 5% del electorado para ratificar una reforma en materia de derechos fundamentales es también importante, sobre todo, porque la iniciativa en la reforma puede originarse en el pueblo mismo. La diferencia de este referendun con el plebiscito uruguayo referido en el párrafo anterior, consiste en que en Colombia la aprobación de la reforma es atribución del Congreso.

El plebiscito ratificatorio obligatorio que exigen Uruguay y Venezuela es una forma efectiva de participación popular en la elaboración constitucional, aunque evidentemente es de menor jerarquía que las dos anteriores.

Indudablemente, las fórmulas más débiles de participación popular son aquellas en las que la convocatoria a referendun queda a discreción de algún órgano del Estado: es, en un caso, el de la convocatoria del Congreso colombiano por mayoría absoluta de votos. En otro, y con ya casi muy poca significación de poder popular, es el de las constituciones de Chile y Ecuador, que sólo autorizan el referendun cuando hay discrepancias entre el Ejecutivo y el Legislativo. En realidad, aquí la participación del pueblo es de carácter más propiamente arbitral entre los poderes, que un ejercicio de poder constituyente a través del poder popular, aunque el resultado final sea que el referendun aprobó o rechazó la modificación constitucional. En términos políticos, como es obvio, lo que estará jugando en la decisión del pueblo será más su simpatía o rechazo al Presidente de la República, que la consideración de las modificaciones constitucionales en sí.

Es nuestra opinión que los casos en los que el pueblo tiene la posibilidad efectiva de participar en la elaboración constitucional, son los de referendun ratificatorio obligatorio. Los demás son formas limitadas en los hechos, bien por el alto número de firmas que hay que recoger en apoyo de las propuestas, bien por el quorum calificado que muchas veces se requiere para aprobar las modificaciones antes de someterlas a la consulta popular.

2. Casos de utilización del poder popular en la elaboración constitucional en Sudamérica

Nos interesa aquí ilustrar y comentar brevemente ciertos casos de utilización del plebiscito o referendun en la historia de los países sudamericanos, a fin de ilustrar el fenómeno con elementos de la realidad. Hemos utilizado los plebiscitos peruanos de 1919 y 1939; el colombiano de 1957; los chilenos de 1980 y 1988 y el uruguayo de 1980.

2.1. El plebiscito peruano de 1919

El 4 de Julio de 1919 un grupo de civiles peruanos, con apoyo militar, dio un golpe de Estado al gobierno constitucionalmente constituido. Encabezaba el movimiento Augusto B. Leguía, quien había sido presidente de la República anteriormente y que, con este golpe civil, iniciaba un período de dictadura de once años, conocido como «El Oncenio de Leguía», que concluyó en otro golpe de Estado en 1930, esta vez contra él. El Sr. Leguía llamó al proyecto de su gobierno «La Patria Nueva».

El gobierno de Leguía está aún por ser reevaluado porque junto con el autoritarismo, trajo también la modernización de la vida nacional en todo sentido y, no menos importante, una significativa interconexión con el capital extranjero

que muchos han calificado como una actitud abiertamente proimperialista.

En aquel entonces el Perú tenía una constitución aprobada en 1860 y no fue extraño que el nuevo gobernante pugnara por aprobar un nuevo texto constitucional. El camino elegido fue hacer un plebiscito en el cual se consultó al pueblo una serie de modificaciones a la constitución vigente.

Entre ellas estaban: «que la elección de Presidente de la República, de los senadores y diputados fuera por voto popular directo y que solamente en caso de muerte o de dimisión del Presidente de la República, el Congreso podría elegir dentro de los treinta días siguientes a un ciudadano para completar el período, gobernando entre tanto el Consejo de Ministros; igualmente, la incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público; la prohibición de que las garantías individuales fueran suspendidas por ley o por autoridad alguna; señalamiento de una ley para la carrera judicial (...); la prohibición de percibir más de un sueldo o emolumento del Estado, cualquiera fuere la función o empleo.»⁽⁷⁾

El Plebiscito fue aprobado y una Asamblea Nacional de senadores y diputados fue elegida para la tarea de reformar la Constitución. Sobre ella, la proposición final del plebiscito decía: «El próximo Congreso se instalará el 15 de setiembre de este año (1919) presidido por el Presidente del Senado y funcionará durante treinta días como Asamblea Nacional para promulgar las reformas que resulten aprobadas por el voto plebiscitario.»

En el referendum ratificatorio obligatorio, el pueblo participa en la elaboración constitucional

Esta suma de hechos, dio origen a una discusión significativa en la Asamblea: «Los debates de la constituyente fueron interesantísimos, pero la mayor parte de los mismos se desgastaron en temas como el de la facultad de la Asamblea para alterar la constitución vigente, incorporando solamente en su texto los 18 puntos aprobados por el pueblo en el plebiscito realizado. Hubo representante que dijo que sostener esa tesis era rebajar la función parlamentaria a la de meros amanuenses. Se sostuvo y se aprobó el criterio de que los constituyentes podían haber recibido el mandato de institucionalizar los cambios sugeridos por la revolución de «La Patria Nueva», pero que la amplitud del mandato otorgado les permitía alterar, cambiar e introducir nuevos artículos en la constitución.

Agotado el debate, se llegó por esa vía a un criterio transaccional: confeccionar una constitución nueva, respetando los 18 puntos votados por el pueblo (...).»⁽⁸⁾

Sobre esta decisión añade García Belaunde: «Tras largos debates el gobierno, que quería constitución nueva, presionó para arribar a la conclusión de que el plebiscito era «irrevocable» pero no «intangible».⁽⁹⁾

Interesante a nuestro juicio, es la conclusión final porque es la obediencia al plebiscito, pero al mismo tiempo su utilización para lograr el objetivo político de diseñar una nueva constitución. En efecto, la discusión sobre irrevocabilidad e

7 Ugarte del Pino, Juan Vicente. *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima, Editorial Andina S.A., 1978. p. 495.

8 Ugarte del Pino, Juan Vicente. *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima, Editorial Andina S.A., 1978. p. 496.

9 García Belaunde, Domingo...

intangibilidad es, en cierta medida, una cuestión de palabras: si algo es irrevocable es también intangible como acto integral pues es bien sabido que la irrevocabilidad de todo un texto supone que no pueda ser cercenado ni revocado siquiera en parte. Tanto más, si se trata de una consulta plebiscitaria para modificar la constitución.

En realidad, en el Perú de 1919 el plebiscito fue una premisa de fuerza que impuso un gobierno de facto a la Asamblea Constituyente para que después no fuera posible mantener intangible la revolución pero, al mismo tiempo, ese plebiscito era una atadura porque dejaba serias dudas de que lo democrático (que era el sustento de la modificación constitucional aprobada por el pueblo), pudiera significar que dicha aprobación pudiera ser manipulada.

Al final lo fue: el gobierno logró una nueva constitución que tuvo vigencia formal pero no real y que fue sustituida por otra en 1933, en un Congreso Constituyente convocado por quienes derrocaron al Presidente Leguía en 1930.

En cualquier caso, nos parece que este plebiscito más que servir al poder popular en ejercicio del poder constituyente, sirvió al interés del gobernante de turno para legitimar su golpe civil con una nueva constitución.

2.2. *El plebiscito peruano de 1939*

El 18 de junio de 1939 se realizó un plebiscito en el Perú, convocado por el Presidente de la República, a fin de reformar diversos aspectos de la Constitución vigente. Entre los principales estaban los siguientes:

- Se derogaba la representación obligatoria de minorías con tendencia a la proporcionalidad.
- Se aprobaba renovar la Cámara de Diputados por tercios mediante sorteo cada dos años.
- Se autorizaba la delegación legislativa durante receso del Congreso.
- Se establecía la observación de las leyes por el Presidente de la República.
- Se dictaba normas de organización presupuestal que concentraban la iniciativa en el Poder Ejecutivo.
- Se regulaba algunos otros aspectos de las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Efectuado el plebiscito, hubo 368,813 votos por el «sí» y 51,132 por el «no». En consecuencia, el Presidente Benavides puso en vigencia la reforma constitucional mediante Ley N° 8929 del 24 de julio de 1939.

El Presidente Constitucional y el Congreso que existieron en el Perú entre 1939 y 1945 respetaron la modificación constitucional plebiscitaria, a pesar que el artículo 236° de la Constitución, referente a la reforma, no lo mencionaba expresamente y, antes bien, exigía aprobación rigidizada en las Cámaras.

En 1945 accedió al gobierno, mediante elecciones, el Dr. José Luis Bustamante y Rivero y con él, llegó al Congreso una significativa bancada del Apra, partido éste que había sido duramente reprimido y que era enemigo del General Benavides.

En consecuencia, el Apra aprobó una ley derogando el Plebiscito de 1939. El Presidente Bustamante la observó pero luego de la insistencia parlamentaria, fue promulgada por el Presidente del Congreso el 29 de diciembre de 1945 con el número 10334.

El artículo primero de esta ley decía:

«Artículo 1°.— Estando establecido por el artículo 236° de la Constitución del Estado, que las reformas constitucionales sólo se pueden efectuar por el procedimiento prescrito en dicho artículo, declárase que el Plebiscito realizado el 18 de junio de 1939, con el fin de reformar la Carta Política de 1933, estuvo fuera del régimen constitucional y que, en consecuencia, a partir de la promulgación de la presente ley, recupera la plenitud de su imperio la Constitución del 9 de abril de 1933.»

Y así, en adelante, se ha entendido en el Perú que esta ley ha establecido la interpretación constitucional de que no hay consulta popular habilitada en asuntos constitucionales, a menos que la Constitución la contenga expresamente. El propio Bustamante y Rivero escribió después de su derrocamiento en octubre de 1948:

«La apelación al pueblo bajo la forma de un plebiscito no está contemplada en la Constitución; i una ley expedida al comienzo de mi mandato había declarado inconstitucional este método de consulta, por más que en ello mediaron consideraciones políticas antes que doctrinarias, a fin de derogar las reformas plebiscitarias de 1939, que fueron a todas luces acertadas.»⁽¹⁰⁾

El acuerdo sobre esta materia fue significativo entre los autores de aquella época, o cercanos a ella. José Pareja Paz-Soldán, que simpatizaba expresamente con el contenido de las reformas plebiscitarias de 1939, escribió sin embargo lo siguiente:

«Desde un punto de vista formal, es cierto que el Plebiscito Nacional de 1939 representó un golpe de Estado. El Presidente Benavides tenía, por delegación del Congreso al cesarse éste voluntariamente en noviembre de 1936, algunas facultades legislativas, pero no la potestad de reformar la Constitución; la consulta plebiscitaria es un mal sistema porque ha sido el recurso de todos los regímenes de fuerza —como los de Napoleón I y Napoleón III o Hitler— para convalidar y dar aparente validez a actos arbitrarios; porque establecía un mal precedente; porque no es un procedimiento técnico y apropiado y porque el común de los ciudadanos no está en aptitud de juzgar acertada y responsablemente sobre las ventajas o desventajas de los puntos que se proponía a su decisión, lo que competía a especialistas y elementos dirigentes dentro de la Asamblea Legislativa.»⁽¹¹⁾

En síntesis, la historia del plebiscito peruano de 1939 sirvió para establecer como principio interpretativo por vía legislativa, que el pueblo no puede ser válidamente consultado para efectos de elaboración constitucional, porque el artículo que da el poder derivado al Congreso, excluye por lo mismo la posibilidad de la consulta directa.

10 Bustamante y Rivero, José Luis. *Tres años de lucha por la democracia en el Perú*. Buenos Aires, 1949. Cap. IV; p. 170.

11 Pareja Paz-Soldán, José. *Las Constituciones del Perú*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954. Cap. XVI; pp. 350-351.

Desde luego que han habido sectores políticos y académicos que han reclamado en el Perú el establecimiento, cuando menos, del referendun ratificatorio y obligatorio. El testimonio de Alberto Ruiz-Eldredge, miembro de la Asamblea Constituyente de 1978 en el Perú es significativo:

«(...) el Partido Socialista Revolucionario propuso y sostiene que tanto las reformas constitucionales como la aprobación de la Carta, debe ser sometida a Referendun popular. Así lo dicen muchos expertos «no hay constitución sin referendun», porque el pueblo debe decir la última palabra. (...)»⁽¹²⁾

Sin embargo, las resistencias a autorizar el plebiscito en el Perú han sido poderosas y, es más, muchas de las razones dadas en la Asamblea se parecen a las que hemos transcrito de la obra de Pareja Paz-Soldán un poco antes. Volvemos a este problema al final de la ponencia.

2.3. *El plebiscito colombiano de diciembre de 1957*

Por Decreto 257 del 4 de octubre de 1957, se convocó a plebiscito nacional para el primer domingo de diciembre de dicho año, a fin de que se aprobara un conjunto de reformas constitucionales. Gobernaba Colombia en aquel entonces, una Junta Militar de Gobierno.

El plebiscito aprobó la propuesta de reforma pero lo anecdótico de él para nuestros efectos, es que, precisamente por plebiscito, se recortó la posibilidad de que el pueblo se pronunciara plebiscitariamente. La norma estaba en la proposición decimotercera que decía: «En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el Artículo 218° de la Constitución.»

Circunstancia paradójica que por plebiscito se decida que no haya otros en lo sucesivo. Que ésta fue la conclusión, queda ratificado por Roza Acuña: «Respecto a la posibilidad del plebiscito o referendun, es cierto que, en 1957, el pueblo colombiano fue llamado a participar plebiscitariamente para la instauración del Frente Nacional, pero un artículo del mismo plebiscito prohibió que en lo sucesivo se recurriese a esta participación popular (art. 13° del Plebiscito de 1957) para reformar la Constitución o para que el pueblo decidiese como constituyente primario.»⁽¹³⁾

2.4. *El plebiscito chileno del 11 de setiembre de 1980 y el de 1989*

El artículo final de la Constitución de Chile dice lo siguiente:

«Artículo Final.- La presente Constitución entrará en vigencia seis meses después de ser aprobada mediante plebiscito, con excepción de las disposiciones transitorias novena y vigesimotercera que tendrán vigor desde la fecha de esa aprobación. Su texto oficial será el que consta en este decreto ley. Un decreto ley determinará la oportunidad en la cual se efectuará el señalado plebiscito, así como las normas a que él se sujetará, debiendo establecer las reglas que

12 Ruiz-Eldredge, Alberto. *La Constitución comentada - 1979*. Lima, 1980. p. 332.

13 Roza Acuña, Eduardo...

aseguren el sufragio personal, igualitario y secreto y, para los nacionales, obligatorio.»

El plebiscito se realizó el 11 de Setiembre de 1980 y, en él, los cómputos oficiales dieron el 61.8% al «sí», es decir, a la aprobación de la Constitución Política que la Junta Militar de Gobierno de Chile había aprobado un mes antes por Decreto Ley para proponerla a la aprobación ciudadana.

La Constitución chilena, en 1980, tenía dos constituciones dentro: una, el texto propiamente dicho, que regiría en el futuro, tal vez nueve años, tal vez dieciséis años más tarde; la otra, un conjunto de disposiciones transitorias y autoritarias que regirían desde la situación de dictadura pura existente hasta la restauración de un gobierno constitucional y democrático.

La aprobación de «las dos constituciones», fue interpretada en su momento (y con toda razón), como la constitucionalización de una de las dictaduras más duras de América Latina. El plebiscito, una vez más, servía dócilmente el interés del autócrata. Javier Mujica y Nicolás Carrera publicaron el siguiente párrafo en una revista peruana: «El plebiscito del 11 de setiembre (de 1980) ha constituido un triunfo pírrico de la dictadura militar chilena, porque su generación y concreción ha despertado un cúmulo de expectativas y un aglutinamiento de la oposición, así como el recrudescimiento del aislamiento internacional del régimen. Han quedado confirmados los temores de duros y blandos, en tanto nadie cree — ni dentro ni fuera del país— en la limpieza del acto ni en la «legitimidad emanada de él». Por otro lado, se han abierto nuevas y más propicias condiciones para el trabajo unificado de la oposición que difícilmente volverá a niveles anteriores, ya que —por primera vez— se plantea como posible el trabajo unificado sobre la base de la consecución de una alternativa para el conjunto de la sociedad chilena: un gobierno transicional de recuperación democrática, que necesariamente supone el derrocamiento de la dictadura.»⁽¹⁴⁾

La opinión muestra optimismo en lo político pero desde el aspecto institucional, obviamente es negativa: la dictadura se ha institucionalizado y eso no es aceptable.

Por la misma época, Luis Maira era de una opinión con matiz distinto:

«Sería importante señalar que cualquier institucionalización, por mínima que sea, para pautas de poder personalizado en el modelo chileno, constituye una restricción a dicho poder.»⁽¹⁵⁾

Mirando las cosas desde hoy, sin embargo, ambos tenían razón: en 1980 se institucionalizó la dictadura de Pinochet y, al hacerlo, tuvo que aceptar ciertas reglas de juego que antes no le recortaban poder. Al propio tiempo, esta situación unificó a la oposición y, en 1989, un segundo plebiscito requerido por la Constitución, acabó constitucionalmente con el dictador: la disposición transitoria décimocuarta mandaba que el General Pinochet sería Presidente de la República por ocho años. Al término de este período, según la vigesimoséptima disposición transitoria, los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros propondrían, con ciertos requisitos, a la persona que

14 Mujica, Javier y Carrera, Nicolás. Chile: Plebiscito a los siete años o cómo institucionalizar una dictadura. En: *QUEHACER*, Lima, Desco, N° 7, setiembre-octubre de 1980, p. 96.

15 Madalengoitia, Laura. Chile: Pinochet, el plebiscito y las perspectivas políticas. En *QUEHACER*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO, N° 9, enero-febrero de 1981, p. 75.

debía ejercer la Presidencia por los siguientes ocho años. Esta proposición debía ser aprobada por plebiscito.

La historia está escrita: los generales propusieron al General Pinochet y éste perdió el plebiscito aunque obtuvo una significativa votación a favor. El camino a la reinstitucionalización de la democracia fue abierto y Chile lo transita actualmente, no sin cruces sobre el hombro y piedras en el camino.

Estos episodios son relevantes por las siguientes razones:

1. El encadenamiento de los dos plebiscitos conduce hacia la democracia, si miramos la historia con ojos de hoy. En los hechos, no puede decirse que en Chile el plebiscito fue un instrumento servil de la dictadura.
2. Indudablemente, el plebiscito de 1980 legitimó la dictadura de Pinochet pero, al mismo tiempo, abrió la posibilidad de institucionalización, recortó los poderes como dijo Maira, y al fin de cuentas sentó reglas de juego (aunque sólo fueran las de las disposiciones transitorias de la Constitución). Estas reglas se hicieron obligatorias hasta para el dictador y fueron también las que precipitaron su fin.
3. Es a la vez significativo que el plebiscito de 1980, que institucionalizó la dictadura, sea hoy día el instrumento legitimador del proceso de democratización. Vistas las cosas desde la Constitución de Chile, fin de dictadura y reinstitucionalización democrática, no son sino dos etapas del mismo proceso.

En cualquier caso, la experiencia chilena de los años ochenta, muestra que el plebiscito en Sudamérica sirvió como un instrumento popular poderoso para desencadenar un proceso de democratización, aunque el puro fenómeno jurídico-político hubiera sido insuficiente sin una concertación política que lo hiciera operativo. La experiencia chilena, así, hace respetable la institución plebiscitaria, en vez de desacreditarla.

2.5. El plebiscito uruguayo del 30 de noviembre de 1980

Dos meses después del plebiscito chileno, los militares uruguayos en el poder sometieron a plebiscito un proyecto de reforma constitucional cuyos lineamientos fundamentales fueron establecidos por la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas. Un breve resumen de su contenido es el siguiente:

«Preservando el esquema bipartidista tradicional, el proyecto colocaba al estado bajo la tutela de las FFAA a través de un Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) controlado por ellas, que actuaba preceptivamente en materia de seguridad nacional. La definición de seguridad nacional, perfectamente elástica, incluía la defensa del patrimonio nacional «en todas sus formas» y del «proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales» contra «interferencias o agresiones» internas o externas. Este híbrido de raíces tradicionales por un lado y doctrina de seguridad nacional por el otro fue, en el caso uruguayo, la única manifestación explícita que se acerca a lo que Garretón llamó «dimensión fundacional» de los autoritarismos burocráticos. Establecía además un período de transición para el cual se elegiría un presidente en «elecciones» con un candidato único designado por los partidos políticos tradicionales y aprobado por las FFAA. Si los partidos no podían llegar a un acuerdo aprobable por las FFAA, éstas designarían al candidato.»⁽¹⁶⁾

Como puede apreciarse, se trataba de un nuevo esfuerzo de constitucionalizar la dictadura mediante el recurso directo al pueblo. La analogía con las disposiciones transitorias de la Constitución chilena es clara.

Pero el Plebiscito uruguayo dio un resultado distinto al chileno realizado dos meses antes: el 57% dijo «No» y votó el 87% del electorado habilitado. En este caso, con participación popular ejemplar en número, el plebiscito fue un instrumento de control al exceso de la dictadura.

Merced a este plebiscito la democracia fue restaurada en Uruguay a lo largo de un período que tomó cuatro años de tránsito y no pocos sobresaltos.

2.6. *El referendum peruano de 1993*

El 5 de abril de 1992 el Presidente Constitucional de la República dio un golpe de Estado clausurando el Congreso, el Tribunal de Garantías Constitucionales y destituyendo a funcionarios y representantes de varias reparticiones nacionales y regionales del Estado.

La comunidad internacional, particularmente a través de la Organización de Estados Americanos, planteó la urgencia del retorno a la constitucionalidad y la vía finalmente adoptada fue elegir un Congreso Constituyente en noviembre de 1992, que preparó un proyecto de Constitución votado en referendum el 31 de octubre de 1993. La respuesta debía ser un SI o un NO al proyecto constitucional y triunfó el SI por alrededor de 5% sobre el NO.

Lo importante de este referendum son dos cosas:

- La primera, que fue utilizado como un mecanismo de regularización de la situación constitucional del país, alterada por el Golpe que se había producido. Aún así, es significativo de la conciencia ciudadana que el Presidente, a pesar de tener un 67% de aprobación en el ejercicio del cargo y de haber hecho campaña personal a favor del SI, al final haya obtenido casi catorce puntos porcentuales menos cuando se trataba de legitimar todo el fenómeno de facto que había ocurrido en el año y medio anterior.
- La segunda, que luego de una historia de postergación en las discusiones constitucionales, sorpresivamente el referendum fue incorporado por consenso en la Constitución, lo que quiere decir que la conciencia política ha cambiado, para bien, frente a los argumentos poco democráticos con los que sistemáticamente se logró eliminar la figura de las Constituciones anteriores. Podemos decir que a partir de 1993, con la aceptación masiva del referendum, el Perú se ha democratizado.

2.7. *Un comentario de conjunto*

Luego de la revisión que hemos realizado, puede decirse en primer lugar, que las Constituciones recientes de los Estados sudamericanos, tienden a incorporar la participación directa del pueblo en la elaboración constitucional. Siete de los once países analizados cuentan con instituciones de referendum o plebiscito. A mediados de siglo, Sánchez Viamonte indicaba que eran muchos menos, y tomando en consideración a toda América Latina.

El constitucionalismo latinoamericano ha hecho uso de las diversas formas posibles de consulta popular, desde la aprobatoria del Uruguay, hasta la sumamente restringida del Ecuador que depende de la voluntad del Presidente de la República, cuando entra en conflicto con el Congreso.

En la historia de Sudamérica el plebiscito tiene dos etapas bien marcadas: una es anterior a los años ochenta, en la cual las consultas recibían respuesta favorable y estaban orientadas, en lo esencial, a sancionar cambios técnico-políticos de las Cartas.

La segunda etapa se inicia en 1980 con el proceso chileno, y tiene también un hito significativo en Uruguay. En ambos países, con procesos distintos, el referendun o el plebiscito, sirvieron para terminar dictaduras y abrir el paso a la reinstauración democrática. Es obvio que no fue el referendun en sí mismo el que posibilitó estos procesos, sino unido a otros factores de voluntad y de organización política.

Lo que esto quiere decir es que, a partir de la experiencia de Sudamérica, la conclusión es que la consulta popular tiende a ser positiva y no se avala las posiciones tremendistas o condenatorias que se pronuncian en el sentido opuesto.

Es más, podría decirse que los resultados democratizantes de los plebiscitos uruguayo y chilenos, son fruto de un proceso de maduración de esos pueblos, que supieron utilizar los instrumentos de participación que tenían en las manos, aun cuando hubiera razones de miedo o de represión para no hacerlo. Es obvio que estas afirmaciones sólo pueden ser corroboradas con estudios sociológicos de naturaleza diversa al que realizamos aquí, pero son hipótesis válidas para iniciar un trabajo de profundización.

3. Un debate sobre la participación popular en tareas como la elaboración constitucional en Sudamérica

Desde el punto de vista sudamericano, nos interesa concluir esta ponencia con una reflexión integradora sobre el problema del poder popular y el poder constituyente.

El poder popular es un fenómeno de la realidad: existe y puede ser grande o pequeño. El poder constituyente es un concepto teórico. Pareciera que en el sistema democrático republicano la identificación entre poder popular y poder constituyente es algo que corresponde al deber ser de las cosas.

Sin embargo, hay dos asuntos a tomar en cuenta para hacer esta afirmación:

- El primero es de naturaleza teórica y consiste en que el concepto de poder constituyente hace carne en la historia política dentro de la discusión entre la concepción popular y la concepción representativa de la democracia, siendo evidente que el triunfo lo obtuvo esta última. Por consiguiente, no podemos desligar la discusión de poder constituyente de un debate teórico sobre los rasgos del sistema democrático.
- El segundo es de naturaleza social y consiste en que la democracia republicana (y por consiguiente el concepto de poder constituyente) requieren de una sociedad autoidentificada con los rasgos que la conceptualización europea dio a la palabra nación. En rigor, es tan difícil imaginarse el concepto de poder constituyente sin una nación, como imaginarse el concepto de soberanía sin el monarca de Bodin.

Entonces cabe preguntarse por una interpretación de fondo sobre las conclusiones que hemos expresado anteriormente y, particularmente, sobre el hecho que los mecanismos plebiscitarios hayan ido adquiriendo mayor importancia como instrumento del pueblo para conducir su historia en Sudamérica.

Y creemos que tiene mucho que ver con la retorcida historia de la formación de las naciones latinoamericanas. En realidad, diera la impresión que el primer rastreo hay que hacerlo en la época colonial, cuando España divide al nuevo mundo en República de Indios y República de Españoles. Si bien parece cierto que en el criterio de la Corona ésta fue una separación que hacía honor a los indígenas latinoamericanos, con una concepción de pluralidad del pueblo más que de segregación, en la realidad concreta la separación en dos repúblicas significó la existencia interconectada del mundo de los europeos y mestizos en América, y el submundo dominado de los indígenas.

Las repúblicas que se formaron desde la primera década del siglo XIX, proclamaron la igualdad como un factor ideológico de su liberalismo independentista pero, en realidad, mantuvieron la brecha social de las dos repúblicas. En el Perú, por ejemplo, durante prácticamente todo el siglo XIX el indígena hubo de pagar un tributo de raza al Estado (como es obvio, era un tributo pagado a los mestizos). En otras repúblicas latinoamericanas los indígenas fueron prácticamente liquidados en verdaderas operaciones genocidas de gran escala y que la historia oficial convirtió en epopeyas de construcción del país. (Esto último sucedió también y con una crueldad inusual en los Estados Unidos de Norteamérica).

Entonces, en circunstancias como éstas, cabe preguntarse ¿de quién es el poder constituyente dentro de una sociedad así dividida? Es evidente, por ejemplo, que no puede hablarse del poder constituyente indígena en una república donde se tiene que pagar un tributo por haber nacido indio.

En otras palabras, esta reflexión a lo que conduce es a cuestionar la aplicabilidad del concepto de poder constituyente a una realidad como la latinoamericana. Esta es la opinión de muchos latinoamericanos. Sáchica, por ejemplo, dice lo siguiente:

«En Hispanoamérica (...) los terratenientes y la pequeña burocracia, hacen la revolución de independencia y crean el Estado. No tienen representación ni legitimidad de origen; carecen de títulos válidos; invocan, es obvio, el derecho natural y el vacío de poder creado por la prisión del rey de España para justificar la toma del poder. Y más: aparentan obrar institucionalmente, en «cabildo abierto», unas veces, y otras en montoneras, pero afirmando la lealtad al monarca.

En verdad, tendrán que convalidar su poder con el resultado exitoso de las armas, y la estabilización de los Estados que erigen.

(...)

En Hispanoamérica el origen imperialista de sus estructuras sociales ha impedido la genuina pluralidad de fuerzas, grupos, partidos, intereses, montado como está el poder sobre la nuda fuerza o sobre un consenso simplemente formal, que es más bien forzado asentimiento o conformidad resignada, que han impedido sacar a la luz, y personificar y representar los sectores silentes, marginados, situados a extramuros del proceso de desarrollo político.»⁽¹⁷⁾

17 Sáchica, Luis Carlos. *Reforma constitucional y constituyente*. Bogotá, Librería Editorial El Foro de la Justicia, 1982. Cap. VIII, pp. 227-229.

Esto quiere decir que la relación entre poder popular y poder constituyente en América Latina, sólo puede ser estudiada como «proceso», es decir, como un trayecto en el cual el desarrollo de hecho del poder popular, va permitiéndole ejercitar efectivamente el poder constituyente de manera creciente. No es extraño que Uruguay y Chile sean dos países en los que generalmente se reconoce un alto grado de integración nacional.

Obviamente, podría decirse que Argentina también tiene integración nacional y, sin embargo, su Constitución sólo contiene instituciones representativas. Sin embargo, en lo que aquí tratamos tienen que ver también los procesos políticos de cada sociedad y, si tomamos esto en consideración, habrá que concluir que la Argentina tuvo una evolución política mucho menos participatoria para el poder popular que Chile y Uruguay en el pasado.

En definitiva, el poder constituyente en manos del pueblo supone que el pueblo desarrolle un poder popular efectivo y, a la vez, que este desarrollo sea favorecido por un entorno participativo en el diseño institucional y real del poder en su conjunto, dentro de la experiencia histórica de dicha sociedad.

En este sentido, fue muy significativa la participación ciudadana en la elaboración de la Constitución del Brasil y, sobre todo, de sus innovaciones. Dallari dice:

«Es muy importante señalar que estas innovaciones no fueron dadas de pronto al pueblo brasileño, sino que son el producto de una interna lucha y de extraordinario esfuerzo de grupos sociales y de los líderes populares, que de varios modos enfrentaron las presiones y resistencia del poder económico y de los políticos retrógrados y corruptos. Hubo realmente un gran esfuerzo y éste produjo resultados, siendo importante recordar que para el otorgamiento de enmiendas populares al proyecto de Constitución, fueron obtenidas trece millones de firmas (de un colegio electoral de ochenta millones), lo que demuestra que no es imposible sensibilizar al pueblo.»⁽¹⁸⁾

Si bien en América Latina hubo un pasado en el que el poder popular estuvo sometido y apagado, el desarrollo del presente siglo, y particularmente las experiencias de los últimos diez años, anuncian que este poder popular se construye y que, dada su confluencia con otras condiciones políticas, puede lograr mejor crédito aún que el que ya ha logrado, para los mecanismos de participación directa popular en las decisiones.

Todo esto nos lleva a un problema mayor que es el de la solidaridad o segregación en la conformación de las sociedades; a la concepción pluralista de varios elementos que conforman un sólo pueblo y se sintetizan en él, o a su alternativa concepción de exclusión y sometimiento de un grupo por otro. Es lo que Lobrano dice en esta referencia: «*Ora, secondo l'Ellero, la germania, per il suo «singolarismo e particolarismo», che la contrappone al «collettivismo e universalismo romano» (l'Ellero parla anche di «disunione barbarica dele genti» contrapposta alla «unificazione romana») (...)»*⁽¹⁹⁾

Es decir, que en la base de la relación poder popular y poder constituyente,

¹⁸ Dallari, Dalmo A. Constitución para un Brasil nuevo. En: *Derecho N. 43-44*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú-Facultad de Derecho, Diciembre 1989-1990. p. 57-58.

¹⁹ Lobrano, Giovanni. *Diritto pubblico romano e costituzionalismi moderni*. Sassari, Carlo Delfino editore, 1990. pp. 97-98.

está la discusión de la manera cómo reconocemos al pueblo en su variedad y cómo instituímos una sociedad política que reconozca el pluralismo y permita expresarlo. Lo interesante de la experiencia sudamericana relatada en este trabajo, es que ha sabido utilizar mecanismos populares de unión y no de desunión para sacudirse de dictaduras opresivas. Y eso abona en la necesidad de reestudiar y recrear para nuestra realidad los elementos útiles que tuvo la concepción romana de unificación del pueblo.