

¿Plebiscito o referéndum?

< POR FABIÁN CORRAL B. >

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La democracia se define, al decir de **Abraham Lincoln**, como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, pero el ejercicio directo por parte de los ciudadanos de los actos de legislación y de los actos de gobierno es un imposible práctico con el que el sistema se enfrentó desde siempre, mayor aún en las sociedades de masas y cuando, como en los últimos tiempos, el ejercicio del poder implica conocimientos especializados y, además, una capacidad de decisión que sería utópico alcanzar mediante constantes asambleas populares, en un sistema directo y, por lo tanto, plebiscitario.

De allí que la democracia liberal sea “democracia representativa”, lo que supone que el pueblo –titular y fuente del poder– lo ejerce indirectamente por la vía de sus mandatarios, quienes, en virtud del voto, quedan investidos de la potestad y de la legitimidad necesarias para expedir los actos de gobierno y los actos de legislación. El mandato político implica el encargo transitorio, responsable y reglado del poder con sujeción a la Constitución y a la ley.

El Ecuador, según el artículo 1 de la Carta Política (CP) se define como un Estado Social de Derecho, con gobierno republicano, presidencial, electivo, representativo y responsable. La voluntad popular es la base de la autoridad, que se ejerce a través de los órganos del poder público y por los medios democráticos. Tenemos, pues, un sistema de democracia indirecta y representativa.



Fotos: Elder Bravo.

LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Es de la esencia de la democracia representativa la “participación democrática”, sin la cual no existe legitimidad en el sistema, pues con ella se configura la institución del mandato político, o ejercicio del poder por encargo.

La participación democrática tiene formas distintas:

a) La eleccionaria: por la cual los ciudadanos escogen a sus mandatarios y legisladores, quienes ejercen el poder en su nombre, ya sea gobernando y administrando los intereses públicos, ya legislando, controlando a los demás poderes y enjuiciando a los mandatarios. En todos esos casos el mandato político opera a plenitud, pero siempre dentro del esquema normativo del Derecho Público en el cual rige el principio de legalidad

en todas las actuaciones de la función pública (Art. 119 de la CP) y el de la responsabilidad por los actos de gobierno (Arts. 120 y 121 CP).

b) La revocatoria del mandato: conocida también como “recall”, “es una institución jurídico-política que consiste en la opción que se da a los electores para que puedan, en nueva votación, revocar el mandato político otorgado electoralmente a un magistrado de naturaleza representativa antes de que cumpla el período para el que fuera elegido” (**Borja, Rodrigo**, *Enciclopedia de la Política*, p. 817). La revocatoria implica la reserva jurídica del derecho de los electores para destituir a sus elegidos por causas previstas legalmente. En el Ecuador, la CP (Arts. 109-113) establece la revocatoria exclusivamente para el caso de los alcaldes, prefectos y diputados, por actos

de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. La iniciativa para la revocatoria requiere de la adhesión de al menos el 30% de los empadronados en la respectiva jurisdicción territorial. Opera la revocatoria si cuenta con el favor de la mayoría absoluta de los sufragantes. Su efecto es la cesación del funcionario.

c) La consulta popular: la Constitución Política (Arts. 103 a 108 y 283) alude a la “consulta popular” tra-



tándola en forma genérica y sin hacer las distinciones doctrinarias clásicas –y siempre necesarias– entre “plebiscito” y “referéndum”. Quizá por esa falta de finura jurídica y por sus evidentes connotaciones políticas, este tema es delicado y conflictivo.

REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

La Constitución admite las figuras del referéndum y el plebiscito, pero sin precisarlos. Estos dos tipos de consulta se diferencian así:

A. Referéndum: “...es la consulta popular referente a una Constitución, una ley, una reforma constitucional o una reforma legal. En todo caso, es una consulta sobre un asunto de naturaleza jurídica” (Borja, p. 821). En el referéndum, por medio del sufragio, los ciu-

dadanos “legislan” aprobando una reforma constitucional o legal, decisión que se vuelve vinculante.

Es referéndum la consulta popular como potestad presidencial para reformar la Constitución, en los dos casos siguientes:

1. Si a petición del Presidente, el Congreso con el voto de la mayoría de sus integrantes, califica previamente de “urgentes” las reformas constitucionales, aun cuando no las hubiere conocido o tratado antes. El requisito, en este caso, se concreta en la calificación legislativa de urgencia de la reforma materia de la consulta (Art. 283, inciso primero, CP).

2. Si el Congreso Nacional no ha conocido, aprobado o negado las reformas constitucionales que estaba tratando, en el “término” de 120 días, contado a partir del vencimiento del “plazo” de un año, después de realizado el primer debate por el Congreso (Arts. 282 y 283 de la CP). En este caso, la condición de procedencia es el transcurso del tiempo entre el primero y el segundo debates, que es de un año calendario, más 120 días hábiles, ya que la Constitución, al referirse al segundo lapso, habla de “término” y no de plazo.

En los dos casos, se pondrán a consideración del electorado los textos concretos de reforma constitucional. La decisión adoptada será obligatoria, si el pronunciamiento cuenta con el respaldo de la mayoría absoluta de los votantes. Los textos aprobados se incorporan inmediatamente a la Constitución (Arts. 103 y 283 CP).

B. Plebiscito: “Consiste en la consulta directa a los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva(...) que, por comprometer el destino nacional, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos” (Borja, p. 750). Debe entenderse, por lo tanto, que el plebiscito, a diferencia del referéndum, no implica pronunciamiento sobre un texto legal concreto, sino sobre asuntos de excepcional interés para la colectividad. Están en el caso del plebiscito:

a) La consulta-plebiscito que pue-

de convocar el Presidente de la República, prevista en el Art. 104, num. 2 de la CP, esto es, “cuando a su juicio se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país”. Es distinta de la consulta sobre reformas constitucionales con texto concreto, prevista en el Art. 283 de la CP.

b) La consulta-plebiscito que convoque el Tribunal Supremo Electoral, a petición de ciudadanos que representen al menos el 8% del padrón electoral nacional, “sobre asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales” (Art. 105 CP).

c) La consulta popular que deben convocar los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, cuando existan circunstancias excepcionales que lo justifiquen. Además, en el régimen seccional pueden solicitar que se convoque a consulta popular los ciudadanos que representen por lo menos el 20% del número de empadronados en la respectiva circunscripción territorial, sobre temas relativos a esa jurisdicción y con efecto exclusivamente en ella. En ningún caso las consultas realizadas por iniciativa popular pueden versar sobre temas tributarios. Es decir, no hay plebiscito sobre asuntos tributarios, ni en lo nacional ni en lo seccional.

La consulta que la Constitución establece en el Art. 283 para reformas constitucionales es un referéndum. Lo que no está claro es el efecto de una consulta-plebiscito, convocada sobre un asunto relevante pero que provoque efectos legales colaterales, aunque no se vote sobre un texto concreto. ¿Cabrá sostener que el Congreso está vinculado por el plebiscito y obligado a tramitar y aprobar la ley que articule sus efectos? Lo que no cabe, en ningún caso, es transformar el plebiscito en referéndum y concluir injurídicamente que el pronunciamiento popular sobre un tema relevante, que no implique aprobación de texto legal específico por los votantes, deba incorporarse a la Constitución o la ley sin más trámite. 