

Plebiscitos y Referéndums en La Constitución: Estudio De Casos

Por **Luisa Amigo Noreña**

Abogada Universidad Diego Portales, Plataforma **Contexto**



Resumen

En la presente minuta se aborda la forma en que diferentes constituciones de países latinoamericanos y europeos mediterráneos han establecido la figura de los plebiscitos, referéndums o consultas populares como métodos de participación democrática directa, enunciando algunas de las características más importantes identificadas en estas constituciones. El objeto de estudio corresponde a las constituciones de los siguientes países: Argentina, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Portugal, Grecia, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, España, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Palabras clave: plebiscitos, referéndums, referendos, consultas populares, democracia directa.



Introducción



Uno de los principales temas a abordar en una Constitución que garantice un régimen democrático corresponde al grado de participación que tendrá la ciudadanía en la toma de decisiones; en base a esta necesidad de representación de la ciudadanía, los diferentes Estados democráticos alrededor del mundo han establecido métodos de elección de autoridades mediante el sufragio, no obstante, en el diseño institucional de estos Estados se ha optado, en ocasiones, por permitir la participación y la incidencia directa de la ciudadanía para determinadas materias, consideradas de una especial relevancia dentro de la realidad jurídica y social de cada país. En base a lo anterior es que las Constituciones de los Estados democráticos han incorporado la figura del plebiscito, referéndum o referendo, como un método para garantizar el ejercicio de una democracia directa respecto de determinadas materias, permitiendo, según sea el caso, mayor o menores grado de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

A continuación, se ofrece un análisis de las diferentes consagraciones y regulaciones de los referéndums en Constituciones de países latinoamericanos y europeos mediterráneos, destacando aquellos aspectos más llamativos y/o repetidos en dichos cuerpos normativos, con el fin de vislumbrar un panorama general acerca de cómo se ha decidió regular esta figura en cada uno de estos países.

Consideraciones generales:

I. Reconocimiento de la figura del plebiscito.

Diferentes constituciones se han encargado de señalar de manera expresa que los plebiscitos o referéndums constituyen una forma de ejercicio directo de la democracia, o bien se reconoce la participación en estos como un derecho.

- **Bolivia:** Se señala de manera expresa en el artículo 11. II que una de las formas en que se ejerce la democracia, y que debe ser desarrollada por la ley es por medio del referendo, en su dimensión directa y participativa.
- **Brasil:** Se dispone en su artículo 14 que la soberanía popular será ejercida por sufragio universal y voto directo y secreto, entre otras formas a través del referéndum.
- **Chile:** Se señala en el artículo 5 que la soberanía reside esencialmente en la nación, cuyo ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito, entre otras formas de participación.
- **Colombia:** En su artículo 40 se señala que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del político, el cual puede hacerse efectivo tomando parte en referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
- **Perú:** Se señala expresamente en el artículo 31 que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndums.



- **República Dominicana:** En su artículo 22 enuncia entre los derechos de los ciudadanos y ciudadanas el decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo. A su vez, el artículo 208 señala que es un derecho y un deber de los ciudadanos el ejercicio del sufragio para participar en referendos.
- **Venezuela:** En su artículo 70 se señala que son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político, entre otros, el referendo y la consulta popular.



II. Objeto del plebiscito:

Las constituciones en el mundo han establecido la figura del plebiscito para diferentes fines, a continuación, se enuncian aquellas que han considerado a esta figura a fin de ser realizada dentro del procedimiento de reforma constitucional:

- **Bolivia:** Se establece en el artículo 411 la necesidad de referendo para aprobar proyectos de reforma constitucional, tanto para aquellos que comprenden una reforma total como una parcial.
- **Chile:** Se consagra como una competencia exclusiva del Presidente de la República el convocar a plebiscitos en el caso específico de reforma constitucional (Art. 32.4).

Se establece la figura del plebiscito en el contexto de la reforma constitucional (Art. 128), para el caso que el Presidente de la República observe parcialmente un proyecto de reforma aprobado por ambas cámaras del Congreso y, una vez sea devuelto a las cámaras, no se aprueben las observaciones del Presidente e insistieren por dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este caso el llamado a plebiscito será facultad del Presidente de la República, y versará sobre las cuestiones en desacuerdo.

- **Colombia:** El artículo 374 establece que la Constitución podrá ser reformada por el pueblo mediante referéndum. A su vez, el artículo 377 establece que deberán someterse a referendo las normas constitucionales aprobadas por el Congreso cuando estas traten algunas materias específicas (reconocimiento de derechos, sus garantías, procedimientos de participación popular), para este caso la reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, cuando haya participado al menos un 25% del censo electoral. Asimismo, se establece en el artículo 378 la posibilidad de que se someta a referendo un proyecto de reforma constitucional, por iniciativa del gobierno, de la ciudadanía (a través de un 5% del censo electoral) o el Congreso por mayoría de sus miembros.
- **Ecuador:** El artículo 441 señala que, para la enmienda de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución se podrá someter a referendo solicitado por el Presidente o por la ciudadanía con el respaldo de al menos 8% de las personas inscritas en el registro electoral.
- **Paraguay:** El artículo 290 establece que, una vez aprobada la enmienda a la Constitución por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que se convoque a un referéndum; si dicho resultado es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada.
- **Perú:** El artículo 32 establece un listado de materias que pueden ser sometidas a referéndum: i) la reforma total o parcial de la constitución, ii) la aprobación de normas con rango de ley, iii) las ordenanzas municipales, iv) materias relativas al proceso de descentralización.
- **República Dominicana:** Se establece expresamente en el artículo 272 que las reformas constitucionales que versen sobre derechos, garantías fundamentales, ordenamiento territorial y municipal, el



régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de moneda y procedimientos de reforma requerirán de referéndum para su aprobación, en que se ratifique por la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral.



- **Uruguay:** Establece la figura de los referéndums únicamente en las disposiciones que regulan el procedimiento de reforma constitucional. Se señala en el artículo 331 que, con independencia de dónde emane la iniciativa, la reforma deberá someterse a decisión plebiscitaria. Para que el plebiscito sea afirmativo se requerirá que vote por “SI” la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar al menos el 35% del total de los inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

A continuación, se enuncian aquellas que han considerado a esta figura para fines diferentes a la reforma constitucional:

- **Argentina:** Se establece en su artículo 40 la posibilidad de que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados podrá someter a consultar popular un proyecto de ley. Dicha convocatoria no podrá ser vetada, y el voto afirmativo del proyecto por parte de la nación lo convertirá en ley, con promulgación automática.

Se señala, además, que el Congreso o el Presidente de la nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante, en cuyo caso el voto no será obligatorio.

- **Bolivia:** Se establece la figura del plebiscito revocatorio en su artículo 240, para toda aquella persona que ejerza un cargo electo, por referendo revocatorio surgido a través de iniciativa popular. Se indica que será la ley la encargada de regular esta figura.

Se señala en el artículo 259 que, cuando así lo solicite el 5% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral o el 35% de los representantes de

la Asamblea Legislativa Plurinacional, cualquier tratado internacional requerirá de aprobación mediante referendo.

Se establece en el artículo 280 que, la constitución de una región en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, podrá realizarse a través de referendo en sus jurisdicciones.

- **Colombia:** Se establece en el artículo 170 la figura del referendo para la derogatoria de una ley, el cual tendrá iniciativa ciudadana, solicitado por al menos un 10% del censo electoral. En este caso la ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran, siempre que la participación sea de al menos un 25% de los ciudadanos que componen el censo electoral. Este referendo no procederá en contra de leyes aprobatorias de tratados internacionales, ley de presupuesto ni leyes tributarias.

El artículo 307 establece que, para el caso de que se tome por el Congreso la decisión de convertir una región en una entidad territorial, esta deberá ser sometida a plebiscito de los ciudadanos de los departamentos interesados.

- **Ecuador:** El artículo 104 establece la figura de la consulta popular, convocada por el Presidente de la República, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por la ciudadanía con el respaldo de no menos del 5% de las personas inscritas en el registro electoral, o los ecuatorianos en el exterior, según sea el caso. Se establece que solo las consultas solicitadas por el Presidente podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, para ambos casos se requerirá de un dictamen previo de la Corte Constitucional.

Los artículos 105 y 106 establecen la figura del referéndum revocatorio de autoridades de elección popular, en que la iniciativa requerirá de un 10% de inscritos en el padrón electoral, salvo para el caso del presidente, en que se requerirá de un tercio





de ellos. Se señala en el artículo 106 que para todo referéndum se requerirá, para la aprobación de un asunto propuesto, la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo en el caso del referéndum revocatorio del Presidente, en que se requerirá la mayoría absoluta de sufragantes.

A su vez, el artículo 147 señala que el Presidente podrá convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.

El artículo 254 establece la necesidad de referéndum para la aprobación del Estatuto regional en la formación de una región autónoma, caso en que se requiere de aprobación por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia.

Se establece en el artículo 407 que, previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, el Presidente podrá convocar a consulta popular para eximir la prohibición de desarrollar actividades extractivas de recursos no renovables en áreas protegidas.

El artículo 420 señala que la ratificación de tratados se podrá solicitar por referéndum, por iniciativa ciudadana o por el Presidente de la República. En caso de denuncia de un tratado aprobado por la ciudadanía en referéndum se requerirá el mismo procedimiento que lo aprobó.

- **España:** El artículo 62 establece que corresponderá al Rey el convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.

El artículo 92, dentro del Capítulo Segundo, que reglamenta la elaboración de las leyes, señala que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Dicho referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

- **Grecia:** El artículo 44 establece que, el Presidente de la República podrá proclamar, mediante resolución adoptada, a propuesta del Consejo de Ministros por mayoría absoluta, por decreto un referéndum sobre cuestiones nacionales de carácter crucial.
- **Guatemala:** Se establece en el artículo 173 que las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. Dicha consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral, a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República.
- **Paraguay:** Se establece en el artículo 121 la institución del referéndum legislativo, para el cual se encomienda su reglamentación por ley. El artículo 122 efectúa un listado de materias que no podrán ser objeto de referéndum: i) las relaciones internacionales, ii) las expropiaciones, iii) la defensa nacional, iv) la limitación de la propiedad inmobiliaria, v) cuestiones relativas a los sistemas tributarios, vi) las elecciones nacionales, departamentales y las municipales.
- **Perú:** El artículo 32 establece un listado de materias que pueden ser sometidas a referéndum: i) la reforma total o parcial de la constitución, ii) la aprobación de normas con rango de ley, iii) las ordenanzas municipales, iv) materias relativas al proceso de descentralización. A su vez, se entrega un listado de materias que no pueden someterse a referéndum: i) la supresión o disminución de los derechos fundamentales de las personas, ii) normas de carácter tributario y presupuestal, iii) los tratados internacionales en vigor.
- **Portugal:** Se establece en el artículo 155 la figura del referéndum, el cual puede ser convocado por decisión del Presidente de la República, a propuesta de la Asamblea de la República o del Gobierno en materia de sus respectivas competencias. Se establece en el segundo inciso que también puede convocarse el referéndum por iniciativa de los ciudadanos dirigida a la Asamblea de la Repúli-



ca. Dicho referéndum solo puede tener por objeto cuestiones de relevante interés nacional que deban ser decididas por la Asamblea de la República o por el Gobierno mediante la aprobación de tratados internacionales o de actos legislativos.



Se excluye expresamente del ámbito del referéndum: i) las modificaciones constitucionales, ii) las cuestiones o los actos de contenido presupuestario, tributario o financiero, iii) las materias previstas en los artículos 161 y 164 de la Constitución (competencias de la Asamblea de la República y materias de reserva absoluta de ley).

Queda excluida la convocatoria y realización de referéndums entre la fecha de la convocatoria y realización de las elecciones generales para los órganos de soberanía o del gobierno de las Regiones autónomas o del poder local, así como de diputados al Parlamento europeo.

Los referéndums solo tienen efecto vinculante cuando el número de votantes sea superior a la mitad de los electores inscritos en el censo. El artículo 156 establece que compete a la Asamblea de la República proponer al Presidente de la República el sometimiento a referéndum de cuestiones de relevante interés nacional.

A su vez, el artículo 240 establece que las autoridades locales pueden someter a referéndum de su electorado las cuestiones que sean competencia de sus órganos.

- **República Dominicana:** El artículo 210 trata a la figura de los referendos o consultas populares, estipulando que se regularán mediante ley, considerando dos condiciones: i) No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada; ii) Requerirán de previa aprobación del Congreso con el voto de 2/3 de los presentes en cada cámara.
- **Venezuela:** Se establece la figura del referéndum popular en los artículos 71 y 73, señalando que

las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente, por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado con el voto de la mayoría de sus integrantes, o a solicitud de un número no menor del 10% de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

Se señala que se someterán a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional cuando así lo decidan por lo menos 2/3 de los integrantes de la Asamblea.

III. Otras consideraciones relevantes sobre los referéndums:

A continuación, se enlistan las Constituciones que contemplan un listado de materias excluidas para los diferentes usos para los cuales se ha contemplado el referéndum:

- **Colombia:** Se establece en el artículo 170 la figura del referendo para la derogatoria de una ley, este referendo no procederá en contra de leyes aprobatorias de tratados internacionales, ley de presupuesto ni leyes tributarias.
- **Paraguay:** El artículo 122 efectúa un listado de materias que no podrán ser objeto de referéndum: i) las relaciones internacionales, ii) las expropiaciones, iii) la defensa nacional, iv) la limitación de la propiedad inmobiliaria, v) cuestiones relativas a los sistemas tributarios, vi) las elecciones nacionales, departamentales y las municipales.
- **Perú:** El artículo 32 entrega un listado de materias que no pueden someterse a referéndum: i) la supresión o disminución de los derechos fundamentales de las personas, ii) normas de carácter tributario y presupuestal, iii) los tratados internacionales en vigor.



- **Portugal:** Se excluye expresamente del ámbito del referéndum: i) las modificaciones constitucionales, ii) las cuestiones o los actos de contenido presupuestario, tributario o financiero, iii) las materias previstas en los artículos 161 y 164 de la Constitución (competencias de la Asamblea de la República y materias de reserva absoluta de ley).

- **República Dominicana:** El artículo 210 trata a la figura de los referendos o consultas populares, estipulando que se regularán mediante ley, considerando dos condiciones: i) No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada; ii) Requerirán de previa aprobación del Congreso con el voto de 2/3 de los presentes en cada cámara.





Síntesis

El estudio comparado de las Constituciones que se han expuesto en esta minuta permite vislumbrar un panorama general respecto de cómo los Estados mencionados han regulado la figura de los plebiscitos o referéndums, a partir del cual se pueden extraer diferentes e interesantes conclusiones. En primer lugar, cabe hacer notar que no existe una uniformidad de criterios respecto de la procedencia del referéndum o el plebiscito; si bien más de la mitad de los Estados en estudio han incorporado la figura del plebiscito en el contexto de las reformas constitucionales, no deja de llamar la atención que un porcentaje no menor no haya contemplado dicha posibilidad. Asimismo, cabe señalar que la figura del plebiscito en el contexto de consultas ciudadanas para diferentes materias de interés público es una tendencia poco concurrida, toda vez que tan solo cinco de las quince Constituciones observadas contemplan este mecanismo.

En cuanto la iniciativa y la convocatoria para el plebiscito, cabe hacer notar que la Constitución de Chile establece la competencia exclusiva del Presidente de la República para llamar a plebiscito en el caso de reforma constitucional (bajo el cumplimiento de ciertos requisitos de hecho), caso que no es replicado en las demás Constituciones comparadas, siendo la figura más parecida (con ciertos reparos) aquella contemplada en la Constitución española,

la cual, si bien está diseñada para la consulta pública de ciertas materias, queda radicada exclusivamente en el Rey. Como contraparte tenemos el diseño optado por el resto de Constituciones en estudio, el cual consiste, generalmente, de una potestad compartida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la cual, en ciertos Estados se ha optado por requerir el acuerdo entre estos poderes, mientras que en otros casos se ha entregado la iniciativa alternativa, siendo cualquiera de ellos, con presidencia de un acuerdo previo, quien pueda convocar (o solicitar la convocatoria) al plebiscito. Destacan, en este ámbito, las regulaciones adoptadas por los estados colombiano, ecuatoriano y boliviano, quienes han permitido la convocatoria a referéndum a través de la ciudadanía, requiriendo para cada caso puntual el cumplimiento de determinados porcentajes de electores que patrocinen la iniciativa.

Otra de las materias de especial relevancia corresponde a la redacción que los diferentes Estados han ocupado para referirse, en términos generales al plebiscito o referéndum como una manifestación del ejercicio del derecho a la participación democrática. Tan solo seis de los quince países estudiados han desarrollado artículos para señalar, con diferentes diseños jurídicos, que el ejercicio del sufragio en referéndums corresponde a un derecho ciudadano, y que se equipara al ejercicio de este en las demás votaciones democráticas del país, tales como las elecciones de autoridades. En el resto de Constituciones (aquellas que no señalan expresamente lo anterior), se optó por simplemente enunciar de manera general los casos en que el referéndum sería procedente, pero sin incluir menciones expresas de este como una manifestación de un derecho democrático.

Cabe destacar también los casos de Bolivia y Ecuador, en los cuales se optó por incluir expresamente dentro de la Constitución a la figura del referéndum revocatorio de autoridades elegidas por votación popular, materia no recogida por otras Constituciones examinadas. Resulta llamativa su inclusión, toda vez que no corresponde a una tendencia replicada por otros países latinoamericanos, y que considera especialmente la posibilidad de que la ciudadanía, previo cumplimiento de un determinado porcentaje del padrón electoral, puedan presentar la iniciativa para destituir a una persona de un cargo público de elección popular,

incluyendo expresamente al Presidente o Presidenta de la República en el caso ecuatoriano, cumpliendo en este último caso con un porcentaje mayor de electores que respalden la iniciativa y un quórum mayor en el propio plebiscito. Dentro de otras consideraciones finales, destaca la tendencia de explicitar en la propia Constitución un listado de materias que no podrán ser sometidas a plebiscito, dentro de ellas se repiten materias tales como las leyes tributarias, de presupuesto, de propiedad y de derechos fundamentales. Llama la atención el contraste entre el caso colombiano y los casos ecuatoriano y boliviano; el primero de estos excluye expresamente dentro de las materias del plebiscito derogatorio de leyes aquellas que hayan aprobado Tratados Internacionales, mientras que en el caso de Bolivia y Ecuador se ha permitido expresamente la procedencia de un referéndum para la aprobación y ratificación de todo Tratado Internacional, cuando así lo solicite la ciudadanía, previo cumplimiento de ciertos requisitos.

