

EL REFERÉNDUM

Marcial Antonio Rubio Correa.
Discurso académico en la
Universidad Nacional de Piura.
17 de agosto de 2018.

El referéndum es un derecho político de la colectividad de ciudadanos, mediante el cual ella toma una decisión política válida para el Estado de Derecho, votando por el SÍ o por el NO ante una pregunta formulada por quien promueve la consulta popular. Conceptualmente, es un mecanismo de democracia directa porque, a través de él, las decisiones las toma el pueblo directamente, sin representantes ni intermediarios.

EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO

En la teoría política contemporánea se han acumulado los conceptos de referéndum y de plebiscito, y se produce cierta confusión conceptual entre ambos. La palabra plebiscitum viene del Derecho Romano como decisión tomada por las asambleas (*consilia*) de la plebe. La palabra referéndum viene de una voz latina que no se refería a una institución de consulta popular propiamente dicha sino que, según el Diccionario de la Real Academia, significa “*lo que ha de ser consultado*”, es decir, el contenido de la consulta a realizar.

El plebiscito es una figura política que proviene de la República de Roma (siglos VI a I a.C.). La estructura de las fuentes del Derecho en dicha República no era la que tenemos actualmente: podían coexistir normas de rango equivalente, dictadas por todo el pueblo o por partes de él (lo que tiene una explicación histórica que no podemos abordar hoy). El plebiscito era una norma perteneciente a la naturaleza de la ley, adoptada por los *consilia plebis* (a traducir como *asambleas de la plebe*) convocados por los tribunos de la plebe (que guardan una relación algo lejana con los actuales defensores del pueblo). En estos concilia se reunían solo los plebeyos, no incluyendo a los patricios. Originalmente, los plebiscitos sólo regían para los plebeyos pero el año 286 a.C. se les dio valor para toda Roma. El procedimiento de su aprobación consistía en que los tribunos de la plebe convocaban al *consilium plebis* y le proponían la aprobación de una ley (a esto se llamaba *rogatio*) de manera que el *consilium* sólo podía votar por sí o por no, sin modificar la propuesta. Los expertos dicen que a lo largo de la República romana se aprobaron poco más de dos docenas de plebiscitos trascendentales para el Derecho Romano (1).

¹ Wolfgang KUNKEL.- Historia del Derecho Romano.- Barcelona, Ariel S.A., 1973.- p. 40.

Puede verse rápidamente las semejanzas y diferencias más importantes entre un referéndum contemporáneo y el plebiscito romano: tienen en común responder con sí o no a una pregunta (y nada más) y el tomar popularmente la decisión mandatoria correspondiente. Tienen como diferencias más notables el hecho de que en la decisión romana sólo participaba la plebe (no el patriciado), por lo que adoptaba una configuración institucional en la que intervenían solamente los tribunos de la plebe y el consilium plebis.

El referéndum como palabra que denota una institución democrática y formal de consulta popular se desarrolla en la Revolución Francesa durante el siglo XVIII. “De esta influencia es el primer referéndum de ámbito federal que tuvo lugar en 1802 para la aprobación de la segunda constitución de la República Helvética”⁽²⁾ dice Eva Sáenz Royo a propósito de Suiza, Estado que hace uso regular del referéndum en su vida política.

El referéndum se desarrolló en los dos últimos siglos y medio como una institución de sometimiento de decisiones políticas diversas, al resultado de la expresión de la voluntad directa del pueblo mediante el ejercicio del voto ciudadano.

De esto se ve que plebiscito y referéndum fueron concebidos en dos épocas muy distintas y que, en nuestra época, convergen en la historia constitucional y política porque tienen entre sí la semejanza de consultar directamente al pueblo a fin de tomar decisiones vinculatorias para el Estado. Creemos que, para no vincular tan directamente las decisiones populares contemporáneas con la función legislativa de los consilia plebis romanos, se ha preferido usar en estos tiempos la palabra *referéndum* y no la de *plebiscito*.

Algunos sectores de la teoría diferencian ambas instituciones diciendo que el referéndum es una consulta relativa a decisiones de aprobación de normas constitucionales o de leyes, en tanto que los plebiscitos consultan decisiones de naturaleza política. Sin embargo en la actualidad se insiste en el uso del vocablo referéndum, no así en el del vocablo plebiscito. Por lo demás, en el Perú reciente se sometió a referéndum tanto decisiones de aprobación de normas jurídicas (por ejemplo la de la aprobación de la actual Constitución de 1993 que nos rige) como decisiones políticas (por ejemplo, el caso de devolución de las aportaciones al Fonavi por el Estado).

Por todo ello, hablaremos de referéndum, siguiendo la corriente teórica actual predominante, dejando al plebiscito el destacadísimo lugar que tuvo en el Derecho Romano y que, a lo largo de la historia, ha servido de inspiración para la lucha por la democracia.

² Eva Sáenz Royo.- La regulación y la práctica del referéndum en Suiza: un análisis desde las críticas a la Institución del Referendum. En: *Revista de Estudios Políticos*, 171, 71-104. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.171.03>

ASPECTOS TÉCNICOS MÁS IMPORTANTES DEL REFERENDUM EN EL PERÚ

Históricamente, la regulación constitucional del referéndum en el Perú aparece en el artículo 260 de la Constitución de 1979 como requisito de pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas por la demarcación regional. Como se ve, tuvo un efecto claramente delimitado.

Es la Constitución de 1993 la que establece como derecho constitucional fundamental el referéndum en el inciso 17 del artículo 2 que dice textualmente en referencia a nuestro tema: *“Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”*. Como se puede apreciar, el referéndum se halla al mismo nivel de importancia de los otros derechos de participación política que suponen voto popular. Debido al tema de esta disertación, en adelante nos referiremos exclusivamente al referéndum, aunque algunas de nuestras apreciaciones también puedan aplicarse a los demás derechos de participación electoral.

La Constitución ha establecido a cuáles decisiones puede ser aplicado el referéndum y a cuáles no. Su artículo 32 establece:

“Artículo 32.- Pueden ser sometidas a referendium:

- 1. La reforma total o parcial de la Constitución;*
- 2. La aprobación de normas con rango de ley;*
- 3. Las ordenanzas municipales; y*
- 4. Las materias relativas al proceso de descentralización.*

No pueden someterse a referendium la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor”.

De tal manera que el referéndum puede referirse a la reforma de la Constitución, como también a otros tres tipos de decisiones:

- A la aprobación de normas de rango de ley que en su mayoría aprobará el Congreso (en quien reside el *poder legislativo* según el artículo 90 de la Constitución).
- A la aprobación de ordenanzas municipales. Es interesante notar que el artículo no permite el referéndum en relación a normas regionales. Esto puede deberse a que, originalmente, la mayoría establecida en el Congreso Constituyente Democrático que hizo la Constitución de 1993, pensó que el Perú debía estar organizado únicamente en gobierno nacional y municipios. Recién al final del debate constitucional se introdujo unas normas fragmentarias sobre regionalización, que fueron enriquecidas con modificaciones posteriores para hacer posible la actual regionalización. Sin embargo, el constituyente sí recordó las normas generales regionales, para someterlas a la acción de inconstitucionalidad en el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución.

- Decisiones sobre descentralización. Como vimos, esta función del referéndum fue la única que se estableció en la Constitución de 1979.

La política peruana de hoy, fecha en que hacemos esta exposición, está focalizada en el referéndum como instrumento de reforma total o parcial de la Constitución. Por ello, y en vista que el tratamiento extenso de todas las posibilidades de referéndum no nos es posible hoy, nos restringiremos a analizar sólo esta opción.

Sin embargo, no podemos dejar de recordar que el texto constitucional dice que los ciudadanos tienen *conforme a ley* el derecho de referéndum. Esto ha sido perjudicial en la historia legislativa del Perú porque permite que el Congreso limite y, eventualmente, desfigure el referéndum mediante la aprobación de normas con rango de ley. En apartado posterior trataremos, luego, las dimensiones políticas del referéndum, pero aquí adelantamos que el Congreso suele tener siempre reticencia frente a su uso por la sencilla razón de que, en tal caso, la voluntad de la mayoría del Congreso es sustituida por la mayoría del voto popular y esto es, finalmente, un conflicto de poder puro entre el pueblo y su representación parlamentaria.

Así ocurrió en 1996. El año 1994 se dictó la Ley 26300 llamada Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. En la versión original de su artículo 11 (que se hallaba ubicado en la parte de la ley referida a "la iniciativa legislativa") se dijo que: "La iniciativa legislativa de uno o más proyectos de ley, acompañada por las firmas comprobadas de no menos del cero punto tres por ciento de la población electoral nacional, recibe preferencia en el trámite del Congreso". Y el artículo 16 añadía: "El proyecto de ley rechazado en el Congreso puede ser sometido a referéndum conforme a esta ley. Asimismo, cuando los promotores juzguen que al aprobarla se le han introducido modificaciones sustanciales que desvirtúan su finalidad primigenia podrán solicitar referéndum para consultar a la ciudadanía sobre su aprobación".

Al mismo tiempo, en la parte de la ley 26300 "del referéndum y de las consultas populares" el artículo 38 establecía que el referéndum podía ser solicitado por un número de ciudadanos no menor al 10 por ciento del electorado nacional y que podía ser utilizado "para la desaprobación de leyes (...)" (artículo 39 inciso c).

De esta manera, para desaprobar leyes (esto es, para derogarlas), existían dos vías para plantear un referéndum:

- a. La primera era presentar un proyecto de ley al Congreso que, si era rechazado o desnaturalizado con la aprobación, entonces podía ser presentado a referéndum completando las firmas (de 0.3% que era la presentación de iniciativa de ley, a 10% del padrón electoral que es el requisito para solicitar el referéndum).

- b. La segunda posibilidad que aquí nos interesa era la de plantear un referéndum de desaprobación de ley, para lo cual se requería contar con el 10% de las firmas del padrón electoral. En este caso, se hacía el referéndum y lo que saliera de él debía ser obedecido. Los congresistas no tenían nada que aprobar al respecto.

El año 1996 se supo que sectores ciudadanos pensaban presentar una iniciativa de referéndum para aprobar una ley que impidiera la privatización de Petroperú. Como la mayoría parlamentaria quería la privatización, aprobó de inmediato, el 17 de abril de aquel año, la ley 26592, que modificó la Ley 26300 estableciendo en su artículo 16 que "Todo referéndum requiere una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso, la misma que puede ser sometida a referéndum conforme a esta ley, siempre que haya contado con el voto favorable de no menos de dos quintos de los votos del número legal de los miembros del Congreso".

Esta modificación obligaba a que antes de presentar la solicitud de referéndum para aprobar una ley, ella se votara en el Congreso y obtuviera no menos de los dos quintos del número legal de los congresistas. En otras palabras, el referéndum para aprobar leyes dejaba de ser un derecho ciudadano para pasar por el tamiz de la mayoría que, como en ese momento sabía que contaba con más de los tres quintos de los votos, hacía en la práctica imposible la existencia del referéndum sobre el caso Petroperú.

El Tribunal Constitucional recibió una acción de inconstitucionalidad contra la Ley 26592 y hubo cinco votos por declararla inconstitucional y dos por no hacerlo con lo que, de acuerdo a las reglas de aquel entonces, no se declaró la inconstitucionalidad. El voto de mayoría dijo:

"Que, mediante el referéndum el pueblo participa de la actividad Constitucional, legislativa o administrativa; colaborando directamente en la formulación o reforma de una norma constitucional o legislativa o en la formación de un acto administrativo. De esta manera, las funciones del Gobierno son ejercidas en forma directa por el pueblo sin la intermediación de otras Instituciones; Que, por los enunciados anteriores se considera al referéndum como el sistema de democracia directa, cuya iniciativa para realizarlo debe partir de un porcentaje del electorado o de los ciudadanos y el cumplimiento de los requisitos para llevarlo a cabo debe ser función propia de los ciudadanos interesados en su realización; Que, por las razones expuestas anteriormente se considera que el referéndum es uno de los derechos fundamentales del ciudadano, cuyo ejercicio no puede ser restringido, limitado o impedido por cualquier otra institución del contorno democrático.

(...)" (3).

³ Sentencia 0003-96-I/TC emitida el 20 de diciembre de 1996, interpuesta por treinta y seis congresistas contra la Ley 26592.

la exigencia establecida en la Ley 26592 significa una manifiesta restricción, que puede, constituirse en impedimento para la realización del referéndum por lo que contraviene la disposición del artículo 31 de la Constitución, que como ya se ha indicado establece que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano en el ejercicio de sus derechos (...)".

Esto hace ver que, en criterio de una mayoría apreciable de miembros del Tribunal Constitucional, la Ley 26592 hoy todavía vigente, era arbitraria e inconstitucional.

Hay que recordar lo que ya se dijo: que, sistemáticamente hablando, el artículo 16 de la Ley 26300 estaba ubicado en la parte referente a la iniciativa legislativa y éste era un lugar sistemático distinto a aquel en el que estaban contenidas las normas referentes a referéndum para la derogación de las leyes (autorizada como hemos visto por el inciso c del artículo 39 de la Ley 23506).

De pronto, en el mismo 1996, la mayoría del Congreso se encontró en la necesidad de dar paso a la reelección del entonces presidente Alberto Fujimori en los comicios previstos para el año 2000 (en aquella época esa mayoría parlamentaria no previó las tremendas desgracias que esta ley trajo a Alberto Fujimori desde el año 2000 hasta hoy). Entonces, aprobó la ley 26657 del 23 de Agosto de 1996 que en su artículo único establece lo siguiente:

"Ley 26657, artículo Único.- Interpretase de modo auténtico que la reelección a que se refiere el Artículo 112 de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpretase auténticamente, que en el cómputo no se tienen en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución.

La presente norma se ampara en el artículo 102 y en la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución".

Ciertos sectores de la sociedad civil concibieron la idea de presentar una petición de referéndum derogatorio de esta ley. Voceros del gobierno dijeron que dicha propuesta debía primero recibir el voto de no menos de dos quintos de los congresistas de acuerdo a la versión que del artículo 16 de la ley 26300 había hecho la ley 26592, pero el Jurado Nacional de Elecciones emitió una resolución indicando que dicho artículo 16 era para las iniciativas de aprobación de leyes, no de derogatoria de las mismas.

La mayoría del Congreso se dio cuenta recién que sólo había aprobado la mitad de las reformas que necesitaba en la Ley 26300 para abrir la puerta a la reelección presidencial. De esta manera, aprobó la ley 26670 del 11 de octubre de 1996 que, entre otras disposiciones, derogó el inciso c) del artículo

39 de la Ley 26300, con lo cual desapareció la posibilidad de interponer un referéndum derogatorio de normas con rango de ley.

El único camino será en adelante presentar una propuesta para la aprobación de una ley derogatoria, con lo cual, se exigirá el requisito previo de la obtención de no menos de dos quintos de los votos del Congreso para el proyecto que será sometido a referéndum.

Es interesante resumir el recorrido de este caso en el tiempo para ver la forma en que la mayoría del Congreso de aquel entonces apuró el paso para lograr sus objetivos:

- A principios de 1996 se supo del interés de sectores ciudadanos de presentar un proyecto de ley por iniciativa legislativa popular para impedir la privatización de Petroperú.
- El 17 de abril de 1996, la ley 26592 estableció el requisito de que haya un voto del Congreso entre la iniciativa legislativa popular y el referéndum, incorporando una interferencia en el derecho constitucional establecido.
- El 23 de agosto de 1996 aprobó la ley 26657 de *interpretación auténtica* que permitía la postulación del presidente Fujimori a las elecciones del año 2000.
- El 11 de octubre de 1996 aprobó la ley 26670 que derogaba la norma que permitía la presentación de propuestas de derogación de leyes.

Como podemos ver, ésta fue una confrontación directa por el poder de tomar decisiones entre la ciudadanía y la mayoría del Congreso. Para el tema específico del referéndum de iniciativa legislativa, las decisiones tomadas en ese entonces por el Congreso permiten el uso del referéndum en teoría pero, como lo demuestra la historia posterior a las modificaciones legislativas, se ha limitado grandemente la posibilidad popular de plantear el referéndum para aprobación de leyes, al interponer al Congreso entre el pedido y la realización del referéndum con la votación mínima exigida. Tendrán que ocurrir verdaderos milagros para que esta vía de referéndum pueda ser utilizada con éxito.

EL REFERÉNDUM DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

En una sentencia del Tribunal Constitucional, recurriendo a una cita de autor, se dice que el referéndum de reforma constitucional incorpora al sistema jurídico el derecho a la revolución, de la siguiente manera:

"118.- (...) En resumen, pues, podría decirse que el artículo 32°, inciso 1) en la parte que autoriza la reforma total de la Constitución "positiviza el derecho a la revolución, es decir, facilita las vías jurídicas (pacíficas) para el cambio político (por muy radical que éste fuere)..." (Manuel Aragón, "Reforma

constitucional (D.º Constitucional)", en Enciclopedia Jurídica Básica, citado, pág. 5656)". (4).

Esto nos da una idea de la trascendencia del referéndum constitucional.

La reforma constitucional (y el posible uso del referéndum en ella) están regulados en dos artículos constitucionales: el 32 y el 206. Veámoslos brevemente por separado.

El artículo 32 establece, para nuestro propósito, que

"Pueden ser sometidas a referéndum:

1.- La reforma total o parcial de la Constitución (...)".

Para ejercer este derecho, el pueblo debe presentar el pedido de referéndum con el 10% de las firmas de la población electoral nacional (el requisito lo establece el artículo 38 de la Ley 26300).

La vía del artículo 32 de la Constitución que acabamos de enunciar hace que el Congreso no intermedie de manera alguna entre el pedido y la votación, ambos populares: el pueblo pide que se haga una reforma constitucional y vota por ella. Si el resultado de la votación es favorable, la modificación constitucional se realiza. La votación desfavorable, obviamente, invalida la propuesta.

La otra vía en la que funciona el referéndum de modificación constitucional es la del artículo 206. En este caso, no es el pueblo el que pide el referéndum (como ocurre en el artículo 32): el referéndum ocurrirá dentro del proceso de aprobación de una reforma constitucional por el Congreso, dependiendo de la votación que se obtenga en sus votaciones.

"Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referendum. Puede omitirse el referendum 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.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 21 de enero del 2002 en el Exp_0014_2002_AI_TC sobre acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Cusco contra la Ley N.º 27600.

número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral".

El artículo está redactado en forma invertida porque, primero, debe ir la iniciativa y, luego, la aprobación: es como ocurre en la realidad.

La iniciativa, que consiste sólo en el derecho de plantear una reforma constitucional que sea discutida y votada obligatoriamente por el Congreso corresponde, en síntesis, a tres posibles fuentes:

- Al Presidente de la República con aprobación del Consejo de Ministros.
- A los congresistas.
- A 0.3% del padrón electoral con firmas comprobadas. (DIFERENCIAR EL 0.3% (69.000 de 23 millones) DEL 10% (2'300.000 de 23 millones).

Luego de presentada la iniciativa, se realiza la discusión y la votación. El curso de los acontecimientos dependerá de los votos que emitan los congresistas:

- Si la aprobación del proyecto se hace por mayoría absoluta del número legal de congresistas, pero no se alcanza los dos tercios, entonces el proyecto de modificación constitucional se somete a referéndum el que determinará si la iniciativa se aprueba o no.
- Si la aprobación del proyecto se hace en primera votación por mayoría de dos tercios del número legal de congresistas, la reforma puede ser conducida bien a una segunda votación con los mismos requisitos por el Congreso, o bien a un referéndum que la apruebe.
- Si la aprobación del proyecto se hace en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas, entonces la reforma queda aprobada sin necesidad de referéndum.

Sin embargo, puede ocurrir que en la votación a favor del proyecto no haya mayoría absoluta del número legal de los congresistas. En tal caso, no se aprueba la reforma constitucional dentro del procedimiento del artículo 206. Pero se podrá recolectar el 10% de firmas del padrón electoral y pedir la convocatoria de un referéndum por el procedimiento del artículo 32 de la Constitución.

La situación actual del Perú, sin embargo, presenta un problema constitucional particular: El Presidente de la República ha ejercido la iniciativa en materia constitucional y ha presentado tres proyectos al Congreso (tratamos sobre ello inmediatamente después). Si esta iniciativa de reforma constitucional no fuera aprobada por el Congreso. ¿Qué puede hacer el Presidente de la República?

En tal caso, consideramos que puede hacer cualquiera de estas dos cosas: o recurrir al artículo 32 de la Constitución recabando el 10% de firmas del padrón electoral y presentando la petición de referéndum directo (tema al que ya nos hemos referido), o, forzar un eventual uso del artículo 134 de la Constitución

El artículo 134 de la Constitución dice. *“El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”*. (Desde luego, el artículo establece también otras reglas que no tratamos aquí en este momento, pero sí hay que decir que, luego de la disolución parlamentaria, debe haber una elección popular inmediata de congresistas). Por su parte, el artículo 133 dice: *“El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado (...), se produce la crisis total del gabinete”*.

De manera que es perfectamente posible de acuerdo al texto de la Constitución (y luego veremos que también a su sentido normativo) que el Presidente del Consejo de Ministros plantee como cuestión de confianza a nombre del Consejo de Ministros la aprobación por mayoría legal de congresistas de la reforma constitucional y, si se niega tal confianza, se haya producido una de las dos circunstancias en las que el Presidente puede disolver el Congreso.

Hay que notar que el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza sobre cualquier tema. La Constitución no restringe los temas o sus alcances. Desde luego, una reforma constitucional es por sí misma un tema de trascendental importancia.

De manera que un posible desenlace de la negativa de la mayoría del Congreso a aprobar una iniciativa de reforma constitucional hecha cuestión de confianza por el gabinete, puede ser que se produzca una de las dos condiciones necesarias para disolver el Congreso y proceder a una nueva elección de sus miembros. Y no es un asunto de opinión política: es el texto de la Constitución interpretado en su sentido literal y en su intención: la disolución del gabinete opera cuando se demuestra que Ejecutivo y Legislativo no pueden convivir con la configuración que tienen. Es una solución política a un problema político. Es una solución de poder a poder en un problema que, intrínsecamente, es un problema de poder.

LOS ASPECTOS POLÍTICOS DEL REFERÉNDUM

El párrafo previo, ha introducido el tema de la solución político-constitucional de los conflictos políticos entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo recurriendo al voto popular. La Constitución, precisamente, trata de eso: es una norma de la máxima jerarquía que regula poderes políticos para el bien común:

- Establece los derechos constitucionales que el poder público no puede quitar a cada persona. Regula las relaciones de poder entre las autoridades y los ciudadanos individual o grupalmente considerados.
- Establece las reglas a las que se somete el ejercicio del poder público encomendado a los gobernantes. Cada órgano constitucional tiene una lista de competencias asignadas y, en general, la administración pública también queda regulada en sus aspectos más importantes.
- Establece las reglas de convivencia, de atribuciones y controles que, entre sí, mantienen los poderes del Estado. En este caso, nos interesa la relación entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo por la particular relación que se ha entablado entre ellos en el Perú, debido a las propuestas de reforma constitucional hechas por el Presidente de la República.

Como dice Francisco Reveles Vásquez, los mecanismos de democracia directa tienen como propósito *“dar una posibilidad de participación a la sociedad sin el concurso de instituciones, organizaciones o liderazgos acostumbrados a tomar decisiones por cuenta propia, sin transparencia y carentes de responsabilidad política”*. Y añade. *“(…) es necesario reivindicar el derecho del pueblo a intervenir en la toma de decisiones para darle mayor consistencia a la democracia. Si se le concibe como el gobierno del pueblo, es natural que en la actualidad haya un reclamo por una mayor participación en el ejercicio del poder (…)* los ciudadanos no se sienten plenamente representados por sus gobernantes”. Y señala también que dieciocho países de América latina tienen el referéndum incorporado en sus sistemas legislativos, seis de los cuales no lo han utilizado aún ⁽⁵⁾.

En este cuadro general que siempre es importante revisar como perspectiva latinoamericana, los proyectos de reforma constitucional que el Presidente Vizcarra ha dejado en el Congreso, acompañado del Presidente del Consejo de Ministros el jueves 9 de agosto de 2018, tienen características políticas particulares que es preciso destacar en relación a los congresistas:

- Establecen la no reelección inmediata de los congresistas. Es un tema conflictivo en relación al Congreso porque éste, en la Constitución y en diversas leyes, ha prohibido la reelección inmediata de todo gobernante elegido en el Perú por voto popular, pero no lo ha hecho en materia de reelección de congresistas. Esto quiere decir, en el lenguaje de los hechos, que los congresistas quieren ser, solo ellos, reelegidos indefinidamente.
- Establecen que habrá paridad de representación de género en las listas de candidatos a Congreso. Esto afectará las expectativas de los partidos

⁵ Francisco Reveles Vásquez.- Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana.- En Andamios, volumen 14, número 35, septiembre-diciembre de 2017, pp. 71-97.

- políticos (a los que pertenecen los congresistas) de poner como siempre una mayoría de varones como candidatos.
- Establecen reglas de control de la captación de fondos por los partidos políticos (a los que, nuevamente, pertenecen los congresistas) y que ellos, a lo largo del tiempo, se han negado a establecer: en el Perú de hoy los partidos políticos no pueden ser controlados en sus finanzas con las disposiciones que el Congreso ha tolerado dar.
 - Además, se establece la existencia de un Senado de 30 miembros y de una Cámara de Diputados con 100 miembros. Ambas cámaras tendrán la configuración tradicional, respectivamente, de "Cámara Alta" y "Cámara baja". Hoy por hoy no se sabe qué preferencias y reacciones tengan finalmente los congresistas ante esta propuesta. Habrá que ver sus actitudes frente a ella. En todo caso, puede decirse que es la menos conflictiva de las cuatro, al menos en teoría.

No corresponde a esta ocasión hacer un balance de cada una de las propuestas, lo que nos llevaría lejos del propósito de tratar el referéndum, adentrándonos en complejos problemas de naturaleza institucional, política, social, ideológica y cultural del país.

Pero lo que tiene verosimilitud es que, por lo menos tres de las cuatro propuestas de reforma constitucional que el Ejecutivo ha llevado al Legislativo, están copiosamente rociadas de pólvora. Esto presenta la clara hipótesis de que el Poder Ejecutivo ha decidido jugar sus cartas de presión sobre el Legislativo.

Si se produjera la desaprobación de las iniciativas presidenciales y el Presidente de la República quisiera insistir en ellas podrá utilizar, si así lo cree conveniente, cualquiera de las dos vías que hemos indicado antes:

- Una es la del artículo 32 de la Constitución, recabando el 10% de las firmas de los votantes peruanos y pedir un referéndum sin intervención del Congreso. Es importante hacer notar que Enrique Bernalles ha dicho en un reciente artículo editorial en el diario El Comercio que mediante el artículo 32 no podría plantearse a referéndum el tema de la no reelección de los congresistas porque elegir y ser elegido son derechos constitucionales y, según el último párrafo del artículo 32 de la Constitución *"No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona"*. Ésta es una afirmación que, sin duda, deberá ser resuelta por el Tribunal Constitucional porque el ejercicio de los derechos nunca es absoluto.
- La otra vía es recurrir a la cuestión de confianza que permite el artículo 134 de la Constitución y forzar la aprobación o generar condiciones para la disolución del Congreso.

Como recordamos, ya durante la primera parte de este gobierno, mientras estuvo en la Presidencia de la República Pedro Pablo Kuczynski, cayó un gabinete. La mitad de la condición para disolver el Congreso está cumplida. La segunda puede ser ésta.

Estamos entrando a la mitad del período de gobierno. La iniciación del proceso electoral del 2021 está aún muy lejos y los índices de aprobación de los diferentes actores de la escena política (particularmente del presidente Vizcarra y de Keiko Fujimori), están oscilando como bien se sabe. Todo esto hace ver que una eventual elección parlamentaria puede tener resultados inesperados. Por otra parte, la pérdida de legitimidad de diversos órganos del Estado tanto por la corrupción mostrada como por las actitudes de los políticos frente a ella, hará también cambiar las preferencias políticas en un sentido que, aun, no se puede predecir por la cantidad de variables en juego.

En el lado del Congreso, en los primeros días posteriores a la presentación de los proyectos de reforma, se ha podido percibir la duda y hubo posiciones encontradas, aún entre los miembros de la bancada de mayoría. Los congresistas tienen que saber que el pueblo es receptivo de las reformas planteadas y que, probablemente, un referéndum las aprobará. Pero resistir puede contribuir a la mayor oscilación de las preferencias políticas populares.

Es claro que el Presidente de la República ha elegido las “fichas blancas” en el tablero, aquéllas que sirven para tentar la victoria con iniciativa y que, por primera vez en este período legislativo, las “fichas negras”, las que se tiene en las trincheras, las que básicamente sirven para defenderse, están en manos de la mayoría del Congreso. Las fichas blancas y negras cambian de mano rápidamente en política. Pero hay que tener las estrategias y tomar las decisiones que permitan lograrlo.

Para nosotros es muy claro que el uso de las posibilidades constitucionales a mano, indican que el presidente Vizcarra ha aprendido que jugar con las fichas negras en estas circunstancias lleva al abismo. Del otro lado, nos podemos preguntar: ¿habrá aprendido la mayoría del Congreso de los errores y terribles consecuencias del período 1996-2000 que hemos relatado? Hoy por hoy, no se sabe el curso futuro pero su elección se tendrá que hacer a corto plazo y se perfilará la situación del tablero político nacional.

Quisiera concluir con una reflexión sobre el Derecho Constitucional y la política: lo que hemos hecho en esta última parte de nuestras palabras, es una evaluación desde la Constitución, de la situación política peruana actual. Pero no como un análisis político sino, más bien, político-jurídico. Hemos tratado de mirar las decisiones desde el uso de los instrumentos jurídicos por los actores, tratando de intuir sus actitudes estratégicas y sus decisiones inminentes, a partir de cómo eligen utilizar la Constitución del Estado. Esto no tiene nada de raro: la Constitución, después de todo, no es sino un

instrumento de sometimiento del poder natural que todo lo quiere y todo lo puede, a unas reglas jurídicas, políticas y sobre todo éticas, que lo someten y tratan de obligarlo a portarse en consonancia con una vida democrática que requiere elevación de espíritu y solidaridad.

Una cosa es cierta: si la situación presente se reconduce hacia la constitucionalidad, hacia la solución institucional y pacífica de los conflictos y hacia un esfuerzo perseverante de moralización, el Perú habrá dado un paso adelante muy importante. Los académicos de las universidades tenemos, en ese sentido, nuestro grano de arena que aportar. Espero que estas reflexiones, que ustedes han tenido la generosidad de escuchar, hayan sido uno de esos minúsculos granos de arena que, juntos, formen una bella playa a la que, desde luego, para ser más bella, deberán acompañar a sus respectivas horas, el Sol y la Luna proverbiales de esta querida tierra piurana.

Muchas gracias.