



EL REFÉRENDUM COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN EL PERÚ

REFERENDUM AS A RESPONSE TO THE PERUVIAN REPRESENTATIVE CRISIS

FRANCISCO MIRÓ QUESADA RADA*

Universidad Ricardo Palma
francisco.miroquesada@urp.edu.pe

Recibido: 10/07/2019

Aceptado: 15/07/2019

Resumen

El artículo aborda, primero desde una perspectiva sistemática, la configuración jurídico-constitucional del referéndum en el Perú. A continuación, se analiza su empleo como una herramienta política durante la crisis política que viene atravesando nuestro país.

Palabras clave

Referéndum - crisis de la democracia representativa en el Perú - política peruana

Abstract

The article addresses, first from a systematic perspective, the legal and constitutional configuration of the referendum in Peru. Next, its employment is analyzed as a political tool during the political crisis that our country is passing through.

Keywords

Referendum - crisis of representative democracy in Peru - Peruvian politics

* Director de la Escuela de Ciencia Política (Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM). Past- Presidente de la Sección Peruana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Ricardo Palma.

1. El marco teórico constitucional

La vigente constitución se refiere a las instituciones de la democracia directa -por algunos llamada democracia semidirecta- en diversos artículos. Así, por ejemplo, el artículo 17 inciso 2 que reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en la vida política, social, económica y cultural.

En este contexto relacionado con un criterio amplio sobre participación, se incluye la revocación, la iniciativa legislativa y el referéndum.

Este derecho también está precisado en el artículo 31, que se refiere, además de las instituciones señaladas en el artículo 17 inciso 2, a la remoción de autoridades, la acción de rendición de cuentas, así como el derecho y el deber de los vecinos para participar en el gobierno municipal.

Además de estos artículos, uno define estrictamente el uso del referéndum y es el artículo 32. De acuerdo con este artículo pueden ser sometidos a este:

- a) La reforma total o parcial de la constitución.
- b) La aprobación de normas con rango de ley.
- c) Las ordenanzas municipales.
- d) Las materias relativas al proceso de descentralización.

Por consiguiente, dicho artículo reconoce el referéndum constitucional cuando el Congreso decide una reforma total o parcial de la Constitución, no habla que la reforma total debe ser hecha por una Asamblea Constituyente. También precisa la procedencia para someter a consulta leyes, ordenanzas municipi-

pales y aspectos vinculados con las materias relativas al proceso de descentralización.

Como sucede en otras constituciones, la suiza, por ejemplo, se pone límites al ejercicio del referéndum. Este no procederá si a través de él se pretende suprimir o disminuir los derechos fundamentales de las personas. Tampoco se podrá someter a referéndum normas tributarias y presupuestales, ni los tratados internacionales en vigor. Es decir, este artículo le da un tratamiento importante al referéndum, reconoce sus alcances y establece sus límites.

El referéndum regional está vinculado a la iniciativa popular regional. De acuerdo con el artículo 190 las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes.

Las provincias y los distritos contiguos pueden así mismo integrarse o cambiar de circunscripción, para ambos casos procede el referéndum conforme a ley.

Otro aspecto que merece destacarse es el rol del Congreso con respecto al referéndum. Dado que la reforma total o parcial debe ser realizada por el Congreso, el artículo 206 de la Constitución precisa en su primera parte que: "Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de los miembros y ratificada mediante referéndum".

Eso quiere decir que, tanto sea una reforma total o parcial de la Constitución, ella debe ser aprobada por la mitad más uno de los congresistas y que sólo en este caso habrá referéndum.

Se puede interpretar entonces que el hecho, y también la decisión, consensual de una reforma total o parcial de la Constitución, es

fundamental para que se realice el referéndum.

Como dice este artículo, el referéndum puede omitirse “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”. Esta fue la voluntad del legislador cuando se elaboró la Constitución de 1993. No encuentro una razón política que impida, aún en este caso, que la reforma total o parcial sea convocada a consulta popular, pues tratándose de un texto que regirá la vida de los peruanos bien debería consultárseles.

Dada mi opinión, este no es el tema de la cuestión que ocupa lo sustancial de este trabajo. Como señala el artículo que comento, el Presidente de la República tiene iniciativa para la reforma constitucional. Igualmente, los ministros, los congresistas y un número de ciudadanos “equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral”.

Los ciudadanos tienen derecho de reforma constitucional, pero también tienen iniciativa para activar la revocación y el referéndum, en este caso lo pueden hacer el 10% con firmas debidamente comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Esta iniciativa de referéndum no le compete al Presidente de la República, ni a ninguna autoridad en el Perú.

Diversos autores han definido el referéndum, pero en todos los casos se trata de una consulta de normas al pueblo y así fue entendido desde la época de los romanos. Se aplica hasta ahora *in extenso*, es decir en casi todos los casos y para todo tipo de norma, de manera constante y permanente en Suiza. Esta costumbre de los suizos por someter casi todas sus normas a consulta popular, sea de cualquier rango, hace de Suiza una democracia

peculiar que Sartori, en su clasificación de la democracia, define como “Democracia de Referéndum”¹. Pero fuera de este caso, el referéndum se utiliza para situaciones especiales y no como parte de la vida política cotidiana.

Para resumir:

El referéndum, entonces, tiene las siguientes características:

1. Es un derecho del cuerpo electoral.
2. Los ciudadanos pueden ser consultados por los órganos gubernamentales correspondientes para que se pronuncien aprobando o rechazando leyes, o también proyectos de leyes, según las normas de cada país.
3. Los ciudadanos, haciendo uso de su derecho de iniciativa popular, pueden presentar a los poderes del Estado proyectos de ley, y solicitar que sean luego sometidos a consulta popular ya sea como proyectos, cuando ese proyecto se convierte en ley, o también, como es en la legislación peruana sobre la materia, si dicho proyecto no es aprobado por el Congreso o por otros órganos representativos de los gobiernos regionales y municipales.

A lo largo de la historia de esta institución se han ido creando diversas modalidades, según sea su uso.

1. El Referéndum Preconstituyente: Es novedoso y se aplica pocas veces, como sucedió en Colombia y Ecuador para la elección de sus correspondientes asambleas constituyentes.

1 Sartori, G., *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Tomo I, Alianza Editorial, Madrid, 1988, 312 pp.

También está previsto en la Constitución venezolana, pero en el gobierno de Maduro no se ha querido aplicar. Bolivia tiene este tipo de referéndum. Consiste en que primero se le consulta al pueblo si está de acuerdo o no que el gobierno convoque a una Asamblea Constituyente. Si el pueblo se pronuncia favorablemente entonces se procede a convocar a la Constituyente, caso contrario no habrá tal convocatoria y sigue rigiendo la Constitución vigente.

2. El Referéndum Constituyente: Se aplica para aprobar o rechazar un proyecto constitucional, elaborado por una Asamblea Constituyente.
3. El Referéndum Constitucional: Tiene por finalidad someter a consulta popular todo o parte de la Constitución vigente.
4. El Referéndum Legislativo: Se aplica para la aprobación o rechazo de una ley sancionada por el Poder Legislativo.
5. El Referéndum Administrativo: Cuando se aplica para aprobar o rechazar resoluciones administrativas. Tanto su reconocimiento, como su uso, es escaso. Funciona en algunos estados de la Unión Americana y en ciertos cantones suizos.
6. El Referéndum Estadual: Cuando el pueblo de un Estado federal se pronuncia sobre normas que afectan a dicho Estado. Sucede en Canadá, Estados Unidos, Brasil, Argentina y Venezuela. El nuevo Estado de México reconoce la consulta popular.

En esta línea de consulta específica dentro del ámbito poblacional y territorial está el referéndum regional, utilizado para consultas de normas

de alcance regional y aplicables a ciudadanos de una región; y desde luego también deben ser considerados el referéndum local, distrital o municipal. En este caso se consulta ordenanzas municipales.

7. El Referéndum de Arbitraje: Cuando el pueblo se pronuncia para decidir sobre conflictos entre los poderes públicos.
8. El Referéndum sobre Tratados Internacionales: En algunas constituciones se establece que los Tratados Internacionales pueden ser sometidos a consulta popular. Sucede en los casos de Panamá y Ecuador.
9. El Referéndum Nacional: Sucede cuando se convoca a los ciudadanos de una nación a una consulta popular, es un referéndum universal y no territorialmente focalizado como el estadual, regional, cantonal y local.
10. El Referéndum de Soberanía: Cuando la consulta versa sobre la independencia de un pueblo respecto del país al que pertenecen. Tal fue el caso de la antigua Unión Soviética y es una situación latente para España, por los intentos de independencia que se están manifestando en Cataluña.

De todos estos tipos de referéndum, la Constitución peruana reconoce cuatro:

- A) El Constitucional.
- B) El Legal.
- C) El Municipal.
- D) El Regional.

Tal como indica el artículo 32.

Pero además el referéndum puede ser obligatorio, facultativo y autoritativo. En el sentido de ser convocado por una autoridad, no es autoritario.

Este último significa que el referéndum es convocado por un dictador. Ha habido muchos casos de este tipo en la historia de los pueblos, por eso el referéndum democrático es aquel que se ejerce en el marco legal que establece la Constitución y no depende de la voluntad de un autócrata. Esta es una necesaria distinción, pues hay que diferenciar al referéndum democrático del autoritario de corte populista y no populista.

En el Perú no hay referéndum autoritativo, ninguna autoridad está facultada para convocar a referéndum. En nuestro caso es facultativo, nace de una iniciativa popular.

Los ciudadanos, reuniendo un número de firmas que en el Perú es de 10%, pueden pedir al Jurado Nacional de Elecciones que convoque a referéndum para reformar total o parcialmente la Constitución, para leyes, ordenanzas municipales y temas relacionados con el proceso de descentralización. En este último caso se aplica para normas regionales. Este enunciado normativo debe interpretarse en el sentido de que pueden ser sometidas a referéndum normas aprobadas por los Consejos Regionales, como indica el inciso b) del artículo 39 de la Ley 26300, "Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos".

El inciso c) precisa que también se aplica el referéndum "para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas a que se refiere el inciso anterior".

Habrá referéndum en cualquiera de los casos, si y sólo si, el Jurado comprueba debidamente las firmas de los solicitantes.

Respecto al referéndum obligatorio, se da cuando la Constitución y las leyes establecen qué normas deben ser obligatoriamente sometidas a consulta popular.

La doctrina relacionada con el referéndum también distingue entre el referéndum *ante legem* y el *post legem*. En el primer caso se trata de una consulta popular en donde lo que se somete al pronunciamiento popular son proyectos de leyes, o de normas estaduales, regionales, cantonales y locales.

En el Perú no existe este tipo de consulta popular. En cambio, cuando el Congreso aprueba una ley, y ella se somete a referéndum, se denomina *post legem*. Este tipo de referéndum es reconocido por la Constitución peruana. Criterio válido para ordenanzas municipales, normas estaduales, (para los países constituidos en Estados Federales) y regionales.

En el Perú se han producido, entre los siglos XIX y XX, siete consultas de referéndum. Cinco convocadas por gobiernos autoritarios (dictaduras): los de Leguía, Benavides, Sánchez Cerro, Morales Bermúdez y Alberto Fujimori. Morales Bermúdez hizo una consulta al pueblo de Ucayali sobre si quería o no seguir perteneciendo al Departamento (hoy Región) de Loreto. El pueblo decidió que Ucayali se convirtiera en departamento. Finalmente, la última consulta hecha por un gobierno autoritario, el de Fujimori, fue para la aprobación de la Constitución que nos rige desde hace 25 años.

Los otros tres, durante el gobierno de Toledo y de García, el primero de alcance regional y el otro relacionado con los fondos de FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda).² Finalmente, el convocado por Martín Vizcarra el 9 de

2 Se adjunta Cuadro sobre últimos referéndums.

diciembre de 2018, como respuesta a la crisis moral y política que en ese año se profundizó.

Cabe destacar que ninguno de los tres referéndums, que se produjeron en regímenes democráticos, nacieron de una iniciativa popular, sino que se realizaron en circunstancias políticas especiales en donde las convocatorias o nacieron del Ejecutivo, como sucedió con el referéndum durante el gobierno de Alejandro Toledo con la finalidad de formar macro regiones, objetivo que no se cumplió porque los pueblos convocados en la consulta se pronunciaron por el no, y también en el gobierno de Martín Vizcarra, para una reforma parcial de la Constitución vigente, o como sucedió con los Fondos del FONAVI, que se realizó por mandato del Tribunal Constitucional.

Este hecho demuestra el poco interés que hay en la ciudadanía para solicitar que diversas normas -sean de rango constitucional legal, regional o municipal (ordenanzas)- se sometan a referéndum.

2. La crisis de la democracia representativa en el Perú

La crisis de representatividad en el Perú es de larga data, se inició a finales de los años ochenta y sus efectos continúan a la fecha. Esta crisis se produjo porque a mediados de esa década los órganos representativos del poder, los partidos políticos, sus dirigencias y la política toda empezó a perder legitimidad, no jurídica pero sí política porque la gran mayoría de peruanos, de acuerdo con las diversas encuestas que se han realizado a lo largo de este tiempo, tienen una opinión negativa de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre otras instituciones públicas. Las únicas que se “salvan” de estas opiniones negativas fueron, y siguen siendo, la Defensoría del Pueblo y el RENIEC, la oficina encargada de los registros ciudadanos.

Pero aún más, se produjo un descrédito de los partidos políticos históricos como el APRA, Acción Popular (AP), el Partido Popular Cristiano (PPC) y varios partidos de izquierda, fundamentalmente de orientación marxista.

Fueron varios los factores que produjeron dicha crisis, algunos de ellos relacionados con la larga tradición caudillista, que afectaron la democracia al interior de estas instituciones.

Tenemos factores endógenos y exógenos de la crisis. Entre los factores endógenos podemos mencionar:

1. La personificación del liderazgo por la arraigada presencia del caudillismo, que afectó el proceso de institucionalización democrática. Los líderes fueron (y siguen siendo) más importantes que los partidos (la institución) y esto determinó que no pudieran, y que todavía no puedan, tener una sólida organización independiente del caudillo que permita la movilidad del liderazgo. En los últimos años se han presentado excepciones con elecciones internas en Acción Popular, para las elecciones presidenciales del 2016 y el Partido Popular Cristiano para las elecciones Municipales y Regionales del 2018. Pero estos casos son una *rara avis*, en el universo de partidos caudillistas y de otros que además de caudillistas son plutocráticos.
2. La falta de democracia interna, que en algunos casos está en contradicción con los estatutos de los partidos que establecen normas democráticas para la elección de las autoridades. Este mecanismo perverso y antidemocrático trasgrede la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094, que en

su artículo 23 establece que las candidaturas están sujetas a elecciones internas.

3. La falta de transparencia en el uso de los recursos económicos que recibían, y reciben, algunos partidos políticos para sus respectivas campañas electorales. Esta falta de transparencia generó suspicacias en la mayoría de los ciudadanos sobre el origen ilegal de las contribuciones, como luego ha quedado demostrado, si no en todos, sí en los partidos que han tenido o tuvieron función de gobierno, tanto a nivel nacional, regional y local. En consecuencia, por este hecho la ciudadanía empezó a asociar la corrupción con la política, visión nefasta que ha agudizado la crisis de representatividad.
4. El hecho que los partidos políticos no crearon canales de articulación con diversos sectores de la sociedad peruana; no desarrollaron una tarea pedagógica y de apertura para incorporar a los jóvenes a la militancia partidaria y más bien se cerraron impidiendo la renovación de cuadros dirigentes. Si en algún caso se produjeron renovaciones, estas se debieron al inevitable cambio generacional, a la muerte de los caudillos históricos y no a una estructura democrática interna.
5. La evidencia de que en el Perú se produjeron cambios socioeconómicos profundos, a consecuencia de lo que el antropólogo peruano José Matos Mar denominó “desborde popular”, que no fueron comprendidos por las dirigencias partidarias, lo que impidió que reestructurasen su mensaje adecuándolo a estos cambios. No hubo *aggiornamento*.

Se consideran como factores exógenos:

1. La ineficacia de los gobiernos para resolver un conjunto de demandas ciudadanas, sobre todo las de seguridad, corrupción y trabajo. Este hecho no sólo es una percepción sobre el gobierno a nivel nacional, sino también regional y distrital, específicamente en este caso las municipalidades.
2. El hecho que los ciudadanos percibirían que los partidos políticos y los diversos organismos del Estado, incluso el Estado mismo, no supieran no sólo resolver las demandas, sino canalizar los diversos intereses y necesidades que hay en la sociedad peruana. Se produjo, entonces, una falta de identificación con los partidos, las dirigencias y el Estado. Una falta de identificación entre los mensajes políticos y las demandas ciudadanas.
3. Corrupción entre algunos líderes importantes en los que el pueblo había depositado su confianza, así como de personas vinculadas con la mayoría de los partidos políticos. En este caso hay grados y matices. Por un lado, los partidos no fueron culpables de la corrupción, pero la identificación de sus líderes con hechos de corrupción se generalizó en la imagen ciudadana. Ello, sin duda, afectó a la institución partido de donde provienen los candidatos a la Presidencia de la República y otros cargos políticos. La corrupción de muchos dirigentes apristas, a mediados de la década de los ochenta y luego en el segundo quinquenio de inicios del presente siglo, que fue a gran escala, terminó por agudizar la perspectiva negativa que, de los partidos políticos, fue adquiriendo la ciudadanía. Esta corrupción fue mayor y

se volvió sistemática durante la dictadura de Fujimori, continuó durante el gobierno de Toledo quien está acusado de haber recibido 20 millones de dólares de la empresa brasileña Odebrecht, luego como se ha indicado siguió con García también acusado de recibir “coimas” provenientes de la misma empresa. Igualmente ha sucedido con el ex presidente Ollanta Humala por lavado de activos, con el ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, todos procesados y vinculados con actos de corrupción. También sucede con la ex Alcaldesa Provincial de Lima, Susana Villarán. Si bien se debe partir de la presunción de inocencia, el hecho real es que estos actos han contribuido no sólo a la crisis de representación, sino de la política toda. Tampoco puede quedar de lado la prisión por actos de corrupción de Alberto Fujimori y la prisión preventiva de su hija Keiko, que ha pretendido sin éxito llegar en dos candidaturas a la Presidencia de la República.

El único gobierno que “se salva” de esta racha escandalosa de corrupción es el de transición encabezado por Valentín Paniagua, que duró poco menos de un año de julio del 2000 a mayo del 2001.

4. La ineficacia y la corrupción contribuyeron al desprestigio de la política. La política que debió concebirse como una acción noble al servicio de la comunidad fue asociada a los casos de corrupción e ineficacia; de esta manera, toda acción partidaria fue vinculada a esta percepción negativa.
5. Los discursos antipartido de líderes autoritarios, militares y civiles, fueron otro factor importante que contribu-

yó a la crisis. Las dirigencias de estos gobiernos, por su propia naturaleza, carecen de un lenguaje democrático pues en lugar de buscar alternativas para mejorar un sistema de partidos y la institucionalidad democrática, proponiendo modificaciones, se ensañaron con ambos, destacando los errores y defectos relegando así la importancia de los partidos para la consolidación de la democracia representativa, en cuanto canalizadores de los múltiples intereses sociales, económicos y políticos. Desprestigio que se extendió a las diversas representaciones políticas.

El péndulo del poder, un fenómeno histórico a lo largo de los siglos XIX y XX, que impidió la evolución democráticamente ordenada e institucionalizada de los partidos y de las entidades de representación.

6. En un artículo escrito en el diario La República (1995) el constitucionalista y politólogo Enrique Bernales, de mucho prestigio intelectual, nos recuerda que la crisis del sistema de partidos obedecía a razones más profundas, que no sólo incluye a los partidos sino a las dimensiones de la conciencia política en la sociedad peruana.³ Ello quería decir, continúa Bernales, que lo que está en crisis no es tal o cual partido, sino la política como elemento de identidad, actividad y función tanto individual como colectiva.

Como se puede apreciar, la crisis de la democracia representativa es de larga data. Si

3 Respecto de la crisis de los partidos examinada por el fallecido jurista en ese periodo, también, es de interés: Bernales, E., “Crítica al presidencialismo en América Latina”, en *Araucaria*, 2, 1999, pp. 155-166 (Nota del editor).

se pudiera ponerle una fecha de inicio, esta comenzó a manifestarse en 1988 en términos electorales, fecha en que el candidato del Partido Obras, Ricardo Belmont, dueño de la Radio RBC, un *outsider*, ganó las elecciones municipales al candidato de la alianza entre el partido Libertad, liderado por Mario Vargas Llosa, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, Juan Inchaustegui.

Fue la primera campanada, la primera advertencia de lo que se vino luego, cuando otro *outsider*, Alberto Fujimori, ganó las elecciones de 1990 derrotando a Mario Vargas Llosa, a la postre Premio Nobel de Literatura.

Es bien sabido lo que sucedió después: golpe desde Palacio propinado por Fujimori, el cierre del Congreso bicameral y la instalación de una dictadura, de una autocracia revestida de formalidades democráticas, que luego el politólogo y científico social argentino, O' Donnell llamaría "democracia delegativa"⁴. El hecho es que este golpe desde Palacio, con el consecuente cambio de la Constitución de 1979, que nació a la luz de la ola democrática que cubrió gran parte del mundo, como América Latina, en que se estableció la relación del presidente y el Congreso unicameral entre otras instituciones, fue apoyado por el 80% de los peruanos, creyendo que de esta manera se podía salir de la crisis política. Sin embargo, sucedió todo lo contrario: aumentó la corrupción y la crisis de representación, el descrédito de la política, y, en consecuencia, la despolitización; es decir, el bajo interés por la política como medio para resolver problemas aumentó. Sólo para mencionar un hecho aparentemente contradictorio, a comienzos del 2000 empezó a mejorar la economía peruana, la moneda (el dólar) se estabilizó y la econo-

mía llegó a crecer en ciertos momentos hasta un 7%. No obstante, ante este sorprendente hecho, la política siguió en crisis, e incluso aumentó el descrédito. Un proceso que continúa a la fecha.

Que el Perú haya crecido en algún momento 7% se debió a factores de económica interna como internacional. Pero también en este caso dicho crecimiento no estuvo exento de corrupción, cuando se descubre en el 2017 y 2018 que diversas empresas -en consecuencia, empresarios- están vinculados a los casos de corrupción promovidos consciente y sistemáticamente por la empresa brasileña Odebrecht.

Finalmente, cabe precisar que la vigente Constitución que nació luego de un golpe desde Palacio incorporó una serie de instituciones de la democracia directa, que, a la postre, ya entrada la democracia a lo largo del presente siglo han servido para empoderar al pueblo peruano.

Dos de ellas han cumplido un rol fundamental dentro de la crisis de la democracia representativa: la revocación y el referéndum, aunque es cierto que la primera ha sido más utilizada por la ciudadanía. El referéndum del 9 de diciembre del 2018, irregularmente convocado por el Presidente Martín Vizcarra, anteriormente Vicepresidente del gobierno de Kuczynski, a quien reemplazó luego de la renuncia de éste, sobre un caso de supuesta corrupción, ha sido un intento de dar respuesta a la crisis política. De esta manera se recurre a instituciones de la democracia directa, para corregir la crisis de la democracia representativa.

Este paso obedece a un largo reclamo de algunos sectores del Perú, la necesaria reforma política que al parecer continuará a lo largo del 2019.

4 O'Donnell, G., "¿Democracia delegativa?", *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, México, 1997, pp. 287-304.

3. Sobre el Referéndum “convocado” por el Presidente

Como hemos visto, a lo largo de este siglo sólo se han realizado tres referéndums, uno relacionado con el intento de unificar regiones para constituir macrorregiones, el otro con la devolución de una suma de dinero a los beneficiarios del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), ordenado por el Tribunal Constitucional de aquella época, y para la reforma parcial de la Constitución.

Efectivamente, el Presidente durante su mensaje a la Nación, el primero que dirigió al país dado que reemplazó al Presidente anterior porque renunció al cargo ante una vacancia inminente, “convocó” a un referéndum con la finalidad que el pueblo se pronuncie sobre una reforma constitucional. Esta reforma constitucional versaría sobre cambios en la composición y la estructura del Consejo Nacional de la Magistratura, cuyas funciones, responsabilidades y atribuciones están fijadas en el capítulo IX de la Constitución.

Como se sabe, este Consejo se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando estos provengan de la elección popular (artículo 150). Esta propuesta se produjo porque estalló una denuncia periodística sobre actos de corrupción a su interior y en relación con otras autoridades judiciales del Callao y de Lima, que indignó a la opinión pública. Además de ella figuran otras tres relacionadas con el retorno a la bicameralidad, la no reelección de los congresistas y el financiamiento de los partidos políticos. Este último caso no está previsto en la Constitución, sino en la Ley de partidos políticos.

La coyuntura política, pero sobre todo los actos de corrupción, es lo que, a nuestro parecer, animó a Vizcarra a hacer la convocatoria.

Según diversas encuestas la decisión presidencial fue aprobada por un amplio sector de la ciudadanía, pero también existieron cuestionamientos, sobre todo para el caso de la no reelección de los congresistas bajo el argumento que con esta medida se impedía postular nuevamente a los políticos de experiencia y también porque, como ha quedado demostrado sólo el 26 % son reelectos, es decir el porcentaje es bajo.

Puesto que, como indica la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, sólo el 10% de ciudadanos puede solicitar al Jurado Nacional de Elecciones la realización de un referéndum, el Presidente Vizcarra ejerciendo su derecho de iniciativa presentó cuatro proyectos de ley sobre los temas que deben ser consultados en el referéndum, para que el Congreso los debata y se pronuncie al respecto. Un mes después y entendiéndolo el Presidente que las iniciativas de ley por él propuestas no tenían la atención y la celeridad que merecían, a través de un Mensaje a la Nación, pidió que el Congreso se pronuncie lo más pronto posible, e incluso puso fecha para la finalización del debate y la entrega de los artículos sustitutorios pertinentes aprobados por el Legislativo. Llegó incluso a decir que si esto no se cumplía plantearía una cuestión de confianza, lo que produjo la inmediata reacción de los congresistas de la mayoría, como de algunos de la minoría.

A pesar de este hecho en que se presiona al Congreso, este decidió poner en marcha la elaboración de los artículos sustitutorios previo debate en la Comisión de Constitución y luego en el Pleno. Estos artículos sustitutorios versan sobre el CNM, el financiamiento de los partidos políticos, la no reelección y la bicameralidad. Respecto al Consejo Nacional de la Magistratura este se llamará Junta Nacional de Justicia integrado por siete miembros seleccionados por Concurso Público de Méritos.

En todo caso, el Congreso cumplió haciendo las reformas de la Constitución sobre las normas que deben ser sometidas a referéndum y también con la modificatoria del artículo 30, de la Ley de Partidos Políticos, relativo al financiamiento privado. Es por eso que el presidente “convocó” a referéndum el martes 9 de octubre del 2018.

Posteriormente, el Jurado Nacional de Elecciones elaboró las preguntas. En primer lugar figura si se aprueba la reforma del Consejo Nacional que se denominaría la Junta Nacional de Justicia; seguida en orden de prelación por la relacionada con el financiamiento de los partidos políticos, la no reelección y finalmente la bicameralidad.

Esta convocatoria preocupa porque el Presidente no está autorizado para convocar a referéndum. El artículo 118 de la Constitución es su inciso 5) señala que puede: “convocar a elecciones para presidente de la República y para representantes a Congreso, así como para alcaldes y regidores y demás funcionarios que señala la ley”. En ningún inciso del artículo mencionado se dice que el presidente puede convocar a referéndum, o a consulta de revocatoria, y ello porque los ciudadanos son los únicos que pueden solicitar referéndum y para esto se dirigen al Jurado Nacional de Elecciones. En este caso convoca quien recibe la demanda de referéndum, vale decir el organismo electoral. Al respecto el artículo 44 de la “Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos” señala tajantemente: “La Convocatoria a referéndum corresponde efectuarla a la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas”. En consecuencia, la “convocatoria” del Presidente sería improcedente. Contra esto se podría argumentar que la consulta obedece a una reforma constitucional, que al ser aprobada por mayoría absoluta del número legal

de los congresistas no ha nacido de la iniciativa ciudadana, sino de la voluntad del legislador. Por ello no sería necesaria la convocatoria del órgano electoral correspondiente lo que abriría un espacio para que el presidente convoque.

Pero lo que pasa con este argumento es que no cambia la esencia y el contenido del artículo 44 de la Ley de Participación y Control Ciudadanos que *in-generis*, sin límite alguno, precisa que la convocatoria corresponde al órgano electoral correspondiente y además porque el inciso 5 del artículo 118 no otorga dicha facultad al Presidente. ¿Qué se debió hacer?

El Congreso debió enviar el texto de la reforma al Jurado Nacional de Elecciones y este convocar a referéndum dentro de los plazos que señala el artículo 44.

Aquí se ha producido un conflicto entre el apresuramiento de una decisión política y el procedimiento que señala la ley. Situación que podría traer problemas legales posteriores, pues a todas luces se aprecia que lo político se ha impuesto, en este caso de la convocatoria, a la norma constitucional y legal. Una realidad que muchas veces se ha producido en la historia política del Perú. Además, para que el Presidente convoque a referéndum se requeriría una reforma constitucional en donde se le reconozca tal facultad, puesto que como hemos dicho en la primera parte de este artículo, en el Perú no hay referéndum autoritativo y obligatorio, sino sólo facultativo, y esta facultad debe nacer de la ciudadanía.

También llama la atención que el Jurado Nacional de Elecciones no se haya pronunciado al respecto, porque se le ha usurpado una facultad, definida en la ley. Este hecho puede interpretarse como una concesión política, respecto a un acto que por más político que fuera, y este referéndum lo es, debe proceder y

conducirse en los marcos normativos establecidos en la Constitución y las leyes.

Quien esto escribe cree que las instituciones de la democracia directa, como el referéndum, son fundamentales para empoderar a los ciudadanos, pero considera que deben proceder de acuerdo con la ley. Las consultas populares de acuerdo a ley son democráticas y ni el Presidente de la República puede cambiar o tergiversar su contenido normativo. Así como el procedimiento estipulado para el efecto.

Debemos admitir el hecho que, al menos en ese caso hay abuso del poder y silencio del órgano legítimamente reconocido al no reclamar sus fueros.

A pesar de todo, se realizó el Referéndum. Este incorporó las siguientes preguntas:

1. ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia antes Consejo Nacional de la Magistratura?

Votaron el 86.6 % por el SÍ.

2. ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?

El 85.9 % votó por el SÍ.

3. ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la república?

El 88.8 % votó por el SI.

4. ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?

El 90.70 % votó por ¡NO!

Este rechazo a la bicameralidad obedece a dos factores:

- a. Una crítica del Presidente a la modificación que hizo al Congreso del proyecto de ley que había presentado, que introdujo limitaciones a la cuestión de confianza que es un atributo del Presidente de la República. Esta ley modificatoria fue luego declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, a pesar de ello, el Presidente no cambió su criterio original. Sin duda esta crítica pública del Presidente Vizcarra influyó en el ánimo ciudadano para pronunciarse en contra de la bicameralidad.
- b. La idea en la mayoría de los ciudadanos que la bicameralidad constituiría un costo más al país. Una creencia de vieja data, pues esa ya se creía antes de que Fujimori diera el golpe desde Palacio.

El rechazo a la bicameralidad, la aprobación de la no reelección de los congresistas, la regulación del financiamiento de las organizaciones políticas y el cambio total de la estructura del Consejo Nacional de la Magistratura, hoy Junta Nacional de Justicia, es una prueba más, por lo menos en los tres primeros casos, de la crisis de representación en el Perú.

Al respecto, si bien el referéndum fue una salida a la crisis, lo fue momentáneamente, se dio en el marco de una coyuntura específica, pero no resuelve la crisis en sí misma; para ello deben cambiar una serie de actitudes, creencias e instituciones.

La reforma política en el Perú deberá ser el tema más importante, por lo menos mientras dura el presente gobierno.

TABLA I
REFERENDUM CONSTITUCIONAL

AÑO	PRESIDENTE	ALCANCE	MOTIVO	CIRCUNSCRIPCIÓN	NÚMERO DE ELECTORES	VOTOS SI	VOTOS NO	VOTOS EN BLANCO	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTOS	RESULTADO
1993	Alberto Fujimori Fujimori	Nacional	Aprobación del proyecto de Constitución 1993	1	11, 620, 820	3, 895, 763	3, 548, 334	216, 088	518, 557	8, 178, 742	APROBADO
				Región Ancash, Huánuco, Junín, Lima Provincias, Pasco	2, 260, 392	283, 716	1, 499, 596	31, 975	114, 801	1, 930, 088	NO APROBADO
				Región Apurímac, Cusco	808, 422	225, 678	384, 295	15, 675	50, 467	676, 115	NO APROBADO
2005	Alejandro Toledo Manrique	Nacional	Integración y conformación de regiones 2005	Región Ayacucho, Huancavelica, Ica	933, 505	162, 274	588, 376	16, 344	48, 017	815, 011	NO APROBADO
				Región Tacna, Arequipa, Puno	1, 578, 094	490, 211	794, 577	19, 495	107, 036	1, 411, 319	Solo en Tacna fue APROBADO
				Región Lambayeque, Piura, Tumbes	1, 653, 908	274, 982	1, 059, 97	24, 359	75, 81	1, 435, 121	NO APROBADO
2010	Alan García Pérez	Nacional	Aprobación del proyecto de ley de devolución de aportes al FONAVI	1	19, 595, 277	9, 115, 867	4, 597, 659	1, 741, 088	913, 704	16, 368, 318	APROBADO

Fuente: Esther Vásquez Macedo
Estudiante de pregrado de la Escuela Profesional de Ciencia Política.
Universidad Nacional Mayor de San Marcos

TABLA 2
REFERENDUM CONSTITUCIONAL

AÑO	PRESIDENTE	ALCANCE	MOTIVO	CIRCUNSCRIPCIÓN	NÚMERO DE ELECTORES	VOTOS SI	VOTOS NO	VOTOS EN BLANCO	VOTOS NULOS	TOTAL DE VOTOS	RESULTADO
2018	Martín Vizcarra Cornejo	Nacional	Reforma de la Constitución del Perú	1. ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?	24, 373821	13,727,144	2,130,891	684,640	1,083,323	17,626,323	APROBADO
				2. ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?		13,667,716	2,266,138	722,996	969,473	17,626,323	APROBADO
				3. ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?		13,598,123	2,248,887	772,010	1,007,303	17,626,323	APROBADO
				4. ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?		1,462,516	13,949,831	1,006,825	1,207,151	17,626,323	NO APROBADO

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNALES, Enrique, “Crítica al presidencialismo en América Latina”, en *Araucaria*, 2, 1999, pp. 155-166 (Nota del editor).

O’DONNELL, Guillermo, “¿Democracia delegativa?”, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre*

autoritarismo y democratización, Paidós, México, 1997, pp. 287-304.

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Tomo I, Alianza Editorial, Madrid, 1988, 312 pp.

