

DEMOCRACIA SEMI-DIRECTA EN MÉXICO: UNA PROPUESTA

Gerardo Puertas Gómez¹ "Demos"

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NOCIONES GENERALES: 1. CONCEPTO, 2. PRINCIPALES INSTITUCIONES. III. CONSTITUCIÓN Y ANTECEDENTES EN MÉXICO. IV. REGULACIÓN EN LEYES SUPREMAS DE OTROS PAÍSES. V. ANÁLISIS COMPARATIVO. VI. PROPUESTA DE REFORMAS. VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La expansión del modelo democrático en vastas regiones del planeta es, sin duda, uno de los fenómenos políticos más sobresalientes del último cuarto de siglo. La transformación de muchos sistemas autoritarios o totalitarios en regímenes pluralista-constitucionales, a través de la consolidación de procesos de transición a la Democracia, ha marcado en forma significativa la época en que vivimos.

México, por su parte, no ha permanecido ajeno a ese fenómeno. Aunque nuestro proceso de cambio del autoritarismo hacia el modelo democrático ha sido acusadamente largo, con frecuencia vacilante y no pocas veces contradictorio, hoy en día la transición definitiva del país a la Democracia aparece ya no sólo como un requerimiento social apremiante y un escenario político altamente deseable, sino que también se vislumbra al fin como un horizonte genuinamente viable.

Pero entre nosotros la consolidación del proceso de transición a la Democracia dista mucho de ser una realidad plena -acaso se abre paso- ; y la transformación del país en un régimen pluralista-constitucional está lejos de haberse concluido -de hecho apenas da comienzo-. Por ello, precisamente, resulta urgente estudiar y valorar alternativas que contribuyan al fortalecimiento de ambos esfuerzos y, en este sentido, el Derecho tiene un reto verdaderamente singular: diseñar mecanismos normativos que contribuyan a la implantación definitiva y a la profundización de las instituciones democráticas.

En atención a lo anterior -toda vez que el modelo constitucional mexicano se limita exclusivamente a la consagración del esquema de gobierno representativo- nos parece pertinente analizar el funcionamiento de los mecanismos de Democracia semi-directa vigentes en otros sistemas jurídicos, con vistas a su posible incorporación en el Derecho nacional. Aludo -concretamente- a la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, instituciones que han adquirido carta de ciudadanía en un buen número de países.

Iniciaremos el estudio con una sección dedicada a precisar los conceptos de Democracia semi-directa y los de iniciativa popular, referéndum y plebiscito. En un segundo apartado

¹ El autor es originario de Monterrey, N. L.; Lic. en Derecho con Maestría en Derecho en Law School de Harvard; Es catedrático e Investigador en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, Coordinador Técnico de la Reforma Integral de la Constitución Política de Nuevo León, en el Congreso del Estado y Consejero Electoral Propietario del Instituto Federal Electoral.

expondremos las principales características del régimen democrático actualmente consagrado por la Constitución mexicana, haciendo una breve referencia a sus antecedentes inmediatos. A lo largo de los tres siguientes puntos, presentaremos esquemáticamente la reglamentación que prevalece sobre el tema en diversas Cartas Supremas del exterior, efectuaremos el análisis comparativo de sus contenidos y propondremos las reformas o adiciones necesarias para incorporar en nuestro Pacto Federal algunas fórmulas de Democracia semi-directa. Cerraremos el escrito con un apartado destinado a plantear conclusiones generales.

Atendiendo a la naturaleza del artículo, la metodología que seguiremos será la que se acostumbra para el análisis jurídico comparativo en el área del Derecho Constitucional, partiendo del principio de que el objetivo esencial del escrito es proponer adecuaciones a nuestra Carta Federal.

Los sistemas constitucionales del exterior que hemos seleccionado para realizar este trabajo, son representativos de naciones de Europa, América del Norte e Iberoamérica, presentándolos de acuerdo a su ubicación geográfica y a su ordenación alfabética.

II. NOCIONES GENERALES

Aunque el significado del término Democracia ha sido largamente debatido por los autores de ciencia política, el análisis exhaustivo de ese punto, rebasa con mucho los linderos del estudio si tomamos en consideración la naturaleza y los objetivos del presente artículoⁱ.

Para efectos de este escrito aludiremos a la Democracia en su acepción político-jurídica. Siguiendo las ideas de Raymond Aron, identificaremos a este sistema con los regímenes “pluralista-constitucionales”, en los que opera “una organización constitucional de la concurrencia pacífica por el ejercicio del poder”, bajo los principios de “respeto a la legalidad” y de “sentido del compromiso político”ⁱⁱ.

Con independencia de la controversia planteada sobre el alcance del vocablo Democracia, la doctrina reconoce a este régimen como el sistema basado en el principio de la soberanía popular. Ello implica que el ejercicio del poder público es, finalmente, potestad del pueblo.

No obstante, la forma como la ciudadanía ejerce esa atribución presenta variantes, según la ciudadanía utilice su poder directamente, a través de intermediarios elegidos por él mismo o mediante un esquema que combine a ambos elementos. A dichas modalidades de Democracia se les denomina -respectivamente- directa, indirecta y semi-directa. La materia de nuestro estudio es, precisamente, el último sistema.

1. CONCEPTO.

La evolución de los regímenes democráticos del mundo moderno ha estado marcada por la ampliación y la profundización de mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado. Tales elementos han dado lugar a la formulación de

un régimen de Democracia que, aunque conserva el principio de la representatividad, lo complementa mediante figuras que prevén la acción directa de la población en las decisiones colectivas.

Siguiendo a Marcel Prélot podemos afirmar que la Democracia semi-directa, es un modelo que "se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema en principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental"ⁱⁱⁱ.

En la actualidad la Democracia semi-directa se ha convertido en un elemento de trascendental importancia para determinar el nivel de evolución del sistema pluralista-constitucional dentro de una sociedad. Sobre este tema, Norberto Bobbio afirma: "si se quiere tener una indicación del desarrollo de la Democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias -además del área tradicional de la política- en las que el derecho de voto es ejercido. En otras palabras, para juzgar el desarrollo de la Democracia en una nación determinada la pregunta que debemos formularnos no es ¿quién vota?, sino ¿en qué asuntos puede votar?"^{iv}.

Por tal razón, justamente, no podemos menos que resaltar la conveniencia de estudiar las instituciones de la Democracia semi-directa y de analizar la pertinencia de incorporarlas dentro del sistema constitucional de México.

2. PRINCIPALES INSTITUCIONES

Varios son los mecanismos mediante los cuáles el régimen democrático representativo permite la implementación de esquemas de Democracia semi-directa. Entre éstos destacan - particularmente- la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. A continuación precisaremos los significados de tales vocablos.

Mediante la iniciativa popular y el referéndum el pueblo participa sin intermediarios en el proceso de creación de normas jurídicas, colaborando con el legislador ordinario en la formulación de leyes y con el Poder Constituyente en las reformas a la Carta Suprema^v.

El primer mecanismo puede ser definido como: "un procedimiento... por el que los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto"^{vi}. Las normas jurídicas prevén, frecuentemente, que la propuesta legislativa debe ser presentada por un porcentaje del cuerpo electoral o por un grupo de ciudadanos, pudiendo consistir en un proyecto de ley específico o bien en la solicitud genérica para que el Poder correspondiente regule alguna materia^{vii}.

El referéndum, por su parte, es conceptualizado como "el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas"^{viii}. Según la naturaleza de su convocatoria, la ratificación de la ciudadanía puede ser un requisito determinado por las

normas jurídicas en cuyo caso se habla de referéndum “obligatorio”; o bien ser opcional, revistiendo entonces el carácter de “facultativo”. De acuerdo a los efectos de la votación, es factible que el referéndum sea “de sanción”, si es necesaria la aprobación popular para que la disposición entre en vigor; o “de consulta”, cuando la voluntad expresada en las urnas no vincula a las autoridades^{ix}.

Finalmente podemos apuntar al plebiscito. Aunque algunos autores identifican esta institución con el referéndum, un buen número de ellos alude a diferencias conceptuales entre ambos mecanismos. En este trabajo hemos preferido adoptar la segunda postura toda vez que, a nuestro juicio, permite tener una noción más clara y más precisa de dichas figuras político-jurídicas^x. Así las cosas, el plebiscito se define como una votación popular que “no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política” o, más genéricamente, como “una votación sobre temas de relevancia popular”^{xi}.

III. CONSTITUCION Y ANTECEDENTES EN MEXICO

La Constitución mexicana, en su artículo 3, define a la Democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”^{xii}.

Por otro lado, el artículo 39 de nuestra Carta Federal consagra el principio de la soberanía popular. El numeral indica que ella “reside esencial y originariamente en el Pueblo” y que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”^{xiii}.

De las disposiciones citadas se colige que, la base de la organización jurídica nacional, no es otra que el reconocimiento pleno del poder popular, es decir, de la Democracia.

No obstante, de acuerdo con la propia Ley Suprema, dicha potestad no es ejercida directamente por el pueblo, sino que éste debe delegar su poder en representantes^{xiv}. El Máximo Ordenamiento prescribe que la forma de gobierno del país será republicana, adoptando las fórmulas democrática y representativa, y organizándose bajo el principio federal^{xv}.

Esta idea es confirmada, particularmente, por las disposiciones relativas al derecho de voto, a los procesos comiciales en general, y a las elecciones tanto de los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación y de los Estados, como de las autoridades municipales^{xvi}.

De todo lo anterior desprendemos que, si bien es cierto que México reconoce al sistema democrático como principio esencial de su ordenación jurídica, también lo es que en nuestro país dicho régimen adopta actualmente sólo la modalidad de la Democracia representativa^{xvii}.

IV. REGULACIÓN EN LEYES SUPREMAS DE OTROS PAÍSES

A fin de estar en posición de comparar nuestras disposiciones constitucionales en el tema de la Democracia y sus instituciones, con las que rigen en otras naciones, es necesario exponer -así sea brevemente- los lineamientos básicos que adoptan las Cartas extranjeras. Para tal efecto habremos de presentar las ideas sobre soberanía popular y forma de gobierno, así como los principios bajo los que operan los modelos democráticos en diversas naciones. Como señalamos en el apartado introductorio de este escrito, creímos adecuado incluir el análisis de las Constituciones de algunas naciones representativas de Europa, América del Norte e Iberoamérica.

La Ley Fundamental de Alemania postula el principio de que "todo poder público emana del pueblo", agregando que "ese poder es ejercido... mediante elecciones y votaciones y por medio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial". Indica también que ese país adopta la forma de un "Estado federal, democrático y social"^{xviii}.

El modelo democrático semi-directo de dicha nación queda de manifiesto en tres mecanismos concretos: la iniciativa, el referéndum y la encuesta.

Por lo que hace a la iniciativa, ésta procede para solicitar la integración de un "área económica o de un asentamiento humano delimitados y con factores independientes, cuyas partes pertenezcan a varios Länder" y tengan una población mínima de un millón de habitantes, a fin de pasar a formar parte de un solo estado. La propuesta debe ser presentada por lo menos por el diez por ciento del cuerpo electoral y la ley respectiva se sujetará a referéndum o a lo que se denomina "encuesta de opinión"^{xix}.

En cuanto a la segunda figura, la Carta alemana se adhiere a la acepción stricto sensu de referéndum. Este opera exclusivamente para la aprobación de leyes que se refieran a "medidas de reorganización del territorio federal", para las que se requiere la confirmación", expresada por el voto de por lo menos la mayoría de los ciudadanos del land, territorio o zona afectados^{xx}.

La encuesta, finalmente, tiene por objeto determinar "si cuenta con adhesión (popular) un cambio de la pertenencia regional"^{xxi}.

En España, la Constitución postula la soberanía del pueblo "del que emanan los poderes" y establece un "Estado social y democrático de Derecho". Indica que "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes". Los mecanismos a través de los cuales el cuerpo electoral ejerce directamente su soberanía, para fines distintos de la elección de funcionarios, son la iniciativa popular y el referéndum^{xxii}.

Los ciudadanos pueden proponer proyectos legislativos con la firma de quinientos mil electores, salvo en los casos de leyes orgánicas, tributarias, normas de carácter internacional o relativas a la prerrogativa de gracia^{xxiii}.

Asimismo, la Carta ibérica prevé el referéndum para ser aplicado en un número amplio de instancias, afirmando que “las decisiones políticas de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”, mediante convocatoria del Rey, a propuesta del Presidente de Gobierno previamente autorizada por el Congreso de los Diputados, y en los términos indicados por las leyes ordinarias^{xxiv}. La Ley Suprema española postula el referéndum obligatorio para las materias constitucional y de estatutos autonómicos^{xxv}.

En el caso de Francia, la Norma Fundamental proclama que esa nación es “una república, indivisible, laica, democrática y social”, declarando que “la soberanía nacional pertenece al pueblo, quien la ejerce mediante sus representantes o por la vía del referéndum”^{xxvi}.

Toda revisión de la Carta Suprema aprobada por los órganos legislativos, debe ser sometida obligatoriamente a la ratificación popular. Se exceptúan de este requisito las reformas que el Presidente de la República someta al Parlamento, convocado al efecto como Congreso, y que merezcan el voto favorable de por lo menos las 3/5 partes de los representantes^{xxvii}. Por otra parte, se incluye el referéndum facultativo para proyectos de ley sobre organización de poderes públicos, acuerdos comunitarios o tratados internacionales que importen una modificación al funcionamiento de las instituciones constitucionales. Tiene potestad para convocar a la ciudadanía el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno^{xxviii}.

En Italia la Carta Suprema establece que “la soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce en la forma y dentro de los límites de la Constitución”, declarando a la “república democrática” como forma de gobierno del país^{xxix}. El derecho de voto es garantizado por el Máximo Ordenamiento señalándose, a nivel nacional, la elección de diputados y senadores mediante sufragio popular universal y directo^{xxx}.

La propia Constitución reconoce la iniciativa popular y el referéndum como mecanismos de Democracia semi-directa. La iniciativa popular está prevista para el caso de la elaboración de leyes ordinarias “mediante la propuesta, de parte de al menos cincuenta mil electores, de un proyecto redactado en forma de artículos”^{xxxi}. El referéndum puede presentarse en los supuestos de reformas constitucionales, legislación o actos jurídicos con valor de ley^{xxxii}.

Por su parte la Constitución suiza declara expresamente la soberanía de los cantones y señala que el pueblo es el origen de la autoridad pública. Es pertinente apuntar que, aunque aparentemente la Carta helvética no postula en forma expresa el principio de la soberanía

popular sino el de soberanía cantonal, el primero se desprende claramente de lo expresado por el propio texto constitucional: "la confederación garantiza... los derechos y las atribuciones que el pueblo confiere a las autoridades"^{xxxiii}.

Además, la Ley Suprema mencionada establece el derecho de voto y la elección popular directa para los miembros del Consejo Nacional, así como la iniciativa para revisión constitucional y el referéndum para reformas a la Carta Federal, leyes ordinarias o actos administrativos de carácter general^{xxxiv}.

Por lo que hace a América del Norte, encontramos marcadas coincidencias en los modelos constitucionales de Canadá y de los Estados Unidos, en lo referente al tema que estudiamos.

La Carta Federal canadiense no establece expresamente el principio de la soberanía popular, aunque éste se desprende del preámbulo de la Constitución, de los derechos democráticos reconocidos por la Ley Suprema, de la existencia de un cuerpo legislativo popularmente electo, así como de la noción de que las libertades y los derechos garantizados por el Código Fundamental no pueden interpretarse en detrimento de otros que el pueblo posee^{xxxv}.

En cambio, el Pacto Federal de ese país no postula mecanismos de Democracia semi-directa aunque, dentro del régimen interno de varias provincias de dicho país, han estado contemplados tanto la iniciativa popular como el referéndum^{xxxvi}.

Con referencia a los Estados Unidos de América ocurre algo similar. La Constitución no dedica un artículo específico a proclamar el principio de la soberanía del pueblo, pero este elemento se colige fácilmente de la Declaración de Independencia, así como del preámbulo y del articulado de la Carta Federal.^{xxxvii}

Por otro lado, las disposiciones relativas a la organización de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y al sufragio, conllevan a determinar que la Unión Americana tiene un modelo democrático de naturaleza representativa.^{xxxviii} En algunas entidades federativas y en ciertas ciudades, por contra, las normas jurídicas permiten la operación de la iniciativa popular y del referéndum. Ambas prácticas tienen una extendida y añeja tradición^{xxxix}.

Dentro del contexto de los sistemas constitucionales iberoamericanos, habremos de referirnos a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Uruguay y Venezuela^{xl}.

La Constitución argentina reconoce "el principio de la soberanía del pueblo" y adopta como régimen de gobierno "la forma representativa republicana federal"^{xli}. Esa Ley Fundamental establece "el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal,

igual, secreto y obligatorio”. Asimismo prevé, en el ámbito federal, la elección mediante voto popular de los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo^{xlii}.

Por otra parte, el Máximo Ordenamiento argentino señala la iniciativa y la consulta populares como mecanismos de Democracia semi-directa^{xliii}.

Pasando al caso de Brasil, la Constitución postula un “Estado democrático de Derecho”, basado en la idea de que “todo poder emana del pueblo, quien lo ejerce por medio de representantes electos o directamente”. De allí que esta nación se agrupe dentro de los regímenes de Democracia semi-directa^{xliv}.

Además del derecho de voto para elegir a las autoridades ejecutivas y legislativas, esa Carta Federal reconoce como derechos políticos a la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, como instancias en las que el pueblo participa directamente en la toma de decisiones del Estado. Debe apuntarse como este cuerpo jurídico -a nuestro entender atinadamente- tiene la peculiaridad de distinguir de modo claro entre las dos últimas instituciones^{xlv}.

Colombia adopta también el régimen de la Democracia semi-directa. Según su Ley Suprema, esa nación es “un Estado social de Derecho, organizado en forma de República, unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. La soberanía “reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes”^{xlvi}.

Es particularmente amplio el espectro de mecanismos de intervención ciudadana en la vida estatal que están contemplados en el sistema colombiano. La Constitución menciona como “formas de participación democrática” -además de las elecciones- a la iniciativa, el referendo, el plebiscito y las consultas populares, el cabildo abierto y la revocatoria de mandato^{xlvii}.

En contraste, la Carta Suprema de Costa Rica ofrece formas de Democracia semi-directa muy limitadas. Este país es “una República democrática libre e independiente”, con un gobierno “popular, representativo, alternativo y responsable”, basado en el principio de que “la soberanía reside exclusivamente en la Nación”^{xlviii}.

El esquema representativo popular está regulado por las normas relativas al sufragio y, el único mecanismo de Democracia semi-directa, es el plebiscito para el caso de la creación de nuevas provincias y cantones. Para ello se requiere que el proyecto de reforma constitucional respectivo sea aprobado previamente por la ciudadanía de las regiones afectadas mediante votación general^{xlix}.

Chile, por su parte, postula en su Constitución una forma de “república democrática”, en la que “la soberanía reside esencialmente en la Nación”. El ejercicio de esta potestad “se

realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también por las autoridades"¹.

Dicha Ley Suprema agrega que "sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos". En consecuencia, la Carta establece el sufragio para la elección del Presidente y de las Cámaras del Congreso entre otras autoridades, así como el plebiscito para el supuesto de algunos proyectos de modificación constitucional^{li}.

En el Uruguay la Constitución indica que el país "adopta para su gobierno la forma democrática republicana", señalando que "la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación". Según la propia Ley Suprema, dicha potestad "será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos"^{lii}.

Por tal razón estamos en presencia una vez más del modelo democrático semi-directo, que combina el mecanismo de elección popular para escoger a los titulares de la administración y a los legisladores, con fórmulas de participación de la ciudadanía en decisiones públicas como la iniciativa popular y el referéndum^{liii}.

Finalmente tenemos el caso venezolano. La Carta de esa nación sostiene que "el gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo"^{liv}.

Por una parte la Ley Fundamental apunta, en su declaración general, que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público". Fija, en consecuencia, el derecho de voto y las fórmulas para la elección de autoridades legislativas y ejecutivas federales^{lv}. Sin embargo, el propio articulado normativo prescribe la iniciativa popular y el referéndum, por lo que ubica a esta nación dentro de los sistemas de Democracia semi-directa^{lvi}.

Vistas así las instituciones constitucionales de diversos países de Europa y las Américas, concluimos afirmando la notoriamente extendida vigencia del esquema de la Democracia semi-directa en la mayoría de los regímenes jurídicos estudiados.

V. ANÁLISIS COMPARATIVO

Si contrastamos nuestra Constitución con las Leyes Supremas extranjeras que analizamos, el resultado es elocuente. En efecto, de los regímenes normativos estudiados, sólo el mexicano consagra en forma exclusiva el ejercicio de la soberanía popular a través de la Democracia representativa. Todos los demás sistemas jurídicos prescriben -en forma más o menos amplia- instituciones que permiten el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, para fines distintos de la elección de autoridades públicas, ya sea a nivel nacional o local.

La iniciativa popular está prevista en once de los catorce Ordenamientos Máximos extranjeros estudiados. En este punto Costa Rica, Chile y Francia son las excepciones.

El ejercicio de este mecanismo corresponde a un número determinado de ciudadanos o a un porcentaje del electorado. En el primer caso, el total de personas requerido oscila entre los veinte y los cincuenta mil individuos previstos en Venezuela e Italia; y los cien mil y quinientos mil exigidos en Suiza y España. En el segundo, Argentina, Brasil y Colombia solicitan entre el uno y el cinco por ciento; mientras que países como Uruguay reclaman el apoyo del diez por ciento del cuerpo electoral para iniciativas de reforma constitucional. Por último, Argentina y Brasil prescriben la necesidad de que las personas que apoyan el proyecto provengan de diversas regiones del país.

Los ámbitos sobre los que versa la iniciativa pueden ser, esencialmente, reformas constitucionales y leyes ordinarias. Colombia, Suiza y Uruguay prevén la presentación de proyectos de modificación a la Ley Suprema por la ciudadanía; en tanto naciones como Argentina, Brasil, Colombia, España y Uruguay permiten la iniciativa popular para leyes, pero exceptuando materias como régimen fiscal, presupuesto, administración pública, comercio y relaciones internacionales, por ejemplo. En Alemania dicha figura está prescrita para solicitar cambios en los límites territoriales dentro del ámbito local.

Con relación a la forma como debe presentarse la propuesta, la regla más común es que la iniciativa puede redactarse en los términos de una solicitud genérica para reglamentar ciertos aspectos. No obstante, sistemas como el italiano, el suizo o el uruguayo, requieren la entrega de un proyecto de articulado.

Por su parte, el referéndum es una realidad en todos los países analizados, salvo en Argentina o en Costa Rica y Chile. Sin embargo cabe aclarar que en estas últimas naciones operan la consulta popular y el plebiscito con características esencialmente refrendarias. En Canadá y en los Estados Unidos de América esa institución se da sólo a nivel regional.

La convocatoria corresponde, generalmente, a autoridades legislativas y ejecutivas. La realización de este tipo de ejercicio de participación popular es obligatoria para todas o para ciertas revisiones a la Constitución en países como Colombia, España, Francia, Italia, Suiza o Venezuela. Para materias legislativas la puesta a consideración de los votantes es frecuentemente potestativa. En Colombia y en Uruguay, finalmente, un porcentaje de la ciudadanía puede solicitar su realización.

El referéndum se da para textos constitucionales en Colombia, España, Francia, Italia, Suiza y Venezuela; para legislación en Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, Francia, Italia, Suiza y Uruguay. Adicionalmente, la nación tica lo contempla para cambios en límites territoriales, España lo prescribe en el caso de decisiones políticas de trascendencia, y el país galo y la Confederación Helvética para algunos tratados internacionales. Por último, Italia

postula dicho mecanismo para actos con valor de ley, Suiza con relación a actos gubernativos y Uruguay para decretos de autoridades regionales.

De una buena parte de los textos constitucionales se desprende que la aprobación o el rechazo popular a las normas propuestas debe darse por el voto de la mayoría simple del electorado aunque en Colombia y en Suiza, por ejemplo, se establecen ciertas reglas especiales. Los efectos de la decisión popular son vinculatorios en la mayor parte de los sistemas analizados. Cabe apuntar que, en Argentina, el Congreso puede acordar que la naturaleza de la votación sea meramente consultiva.

El plebiscito -bajo esa denominación- es la menos frecuente de las tres instituciones que estudiamos. Sin embargo, está previsto en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay. La convocatoria al mecanismo referido es obligatoria en Costa Rica, Chile y Uruguay, facultad potestativa del Congreso en la nación carioca y no está precisada su naturaleza en el caso de la Ley Suprema colombiana. La materia objeto de votación plebiscitaria es la modificación del texto constitucional y sus efectos son vinculatorios para las autoridades.

Utilizando las ideas antes expuestas, procuraremos ahora indicar en líneas generales los cambios que, en nuestra opinión, podría experimentar el régimen constitucional mexicano a fin de incorporar algunos elementos de la Democracia semi-directa.

VI. PROPUESTA DE REFORMAS

La Democracia representa, por definición, el ejercicio del poder público por el pueblo. Por ello, el diseño y la implementación de instrumentos jurídicos que permitan una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del Estado, puede tener un impacto directo en el desarrollo de estructuras normativas y de prácticas de gobierno más acordes con las aspiraciones democráticas.

De la confrontación de las normas relativas a la forma de gobierno dentro del sistema constitucional mexicano, con sus correlativas en las Leyes Supremas de las naciones europeas y americanas a que hemos hecho referencia, saltan a la vista el desarrollo y la consolidación que las instituciones de la Democracia semi-directa presentan en todas las naciones salvo, por supuesto, en la nuestra.

Adicionalmente, la experiencia operativa de dichas figuras en diversos países, nos indica que la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, se han convertido en instrumentos singularmente eficaces mediante los cuales los regímenes pluralista-constitucionales más avanzados han logrado ampliar la Democracia y fortalecer el Estado de Derecho.

En virtud de lo expresado, consideramos altamente conveniente reformar y adicionar la Constitución mexicana, a fin de incorporar dentro de nuestro régimen jurídico instituciones

de la Democracia semi-directa. A efecto de llevar a cabo esa tarea, sugerimos plasmar en el texto de la Ley Suprema los siguientes elementos:

El principio de que la soberanía popular puede ser ejercitada por el pueblo, ya sea en forma directa o bien a través de representantes.

Determinación expresa del voto, la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito como instituciones democráticas que permiten el ejercicio directo de la soberanía popular.

3. La noción de que el pueblo ejerce indirectamente su soberanía a través de las autoridades públicas que periódicamente elige como sus representantes, mediante sufragio universal y directo, expresado en elecciones libres y competitivas.

4. Consagración del derecho ciudadano para presentar iniciativas de reforma constitucional, mediante propuesta suscrita al menos por quinientos mil electores de cinco o más entidades federativas.

Establecimiento de la iniciativa popular para presentar proyectos de ley, a través de solicitud signada por un mínimo de cien mil ciudadanos residentes en tres o más estados, exceptuando materias como Derecho Fiscal o Derecho Penal.

6. Señalamiento del referéndum para el caso de reformas constitucionales relativas a garantías individuales o derechos políticos y sociales, forma de gobierno y separación de poderes o régimen económico nacional.

7. Prescripción del referéndum en el supuesto de tratados internacionales que importen integración financiera, económica o política, participación en mecanismos multinacionales de defensa u otros elementos que alteren de modo substancial la soberanía de la nación.

8. Obligación del Ejecutivo para convocar a referéndum, en el caso de leyes ordinarias, tratados internacionales o reformas a la Ley Suprema, que fueren considerados de especial relevancia, a propuesta acordada por el voto de las 2/3 partes de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado, respectivamente.

9. Competencia del Presidente de la República para convocar a plebiscito, por sí o a iniciativa de la Cámara de Diputados por el voto de las 2/3 partes de sus integrantes, en materia de políticas públicas, programas y planes de gobierno.

Consagración de las figuras de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito a nivel local, en los términos que señalen las Constituciones estatales, para los casos de las Leyes Supremas locales que aún no las contemplan.

Estas y otras ideas pueden servir de base para la operación de eventuales modificaciones al Pacto Federal, que permitan la implementación del modelo de la Democracia semi-directa en nuestro país.

VII. CONCLUSIONES

Estudiados el régimen democrático-representativo en México y el funcionamiento de la Democracia semi-directa en las Leyes Supremas de varias naciones extranjeras, concluimos lo siguiente:

1. Las instituciones de la Democracia semi-directa, son fórmulas que permiten la profundización del sistema democrático, en tanto régimen que se caracteriza por la participación del pueblo en el ejercicio del gobierno.
2. Los mecanismos de la Democracia semi-directa complementan el modelo del gobierno representativo y pueden ser factor de consolidación del régimen pluralista-constitucional.
3. La iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, son instrumentos jurídicos de larga trayectoria y probada eficacia en muchos sistemas constitucionales extranjeros.
4. Nuestra Ley Suprema destaca, en este punto, por no incluir ninguna de las figuras jurídico-políticas mencionadas.
5. Resulta conveniente, por tanto, realizar las modificaciones constitucionales requeridas para que el Derecho mexicano cuente con instituciones de Democracia semi-directa, tales como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.
6. Consideramos que la iniciativa popular podría ser procedente, tanto para ciertas reformas al Pacto Federal, como para algunos proyectos de leyes ordinarias, cuando merezca el apoyo de un porcentaje de electores con residencia en varios estados.
7. El referéndum de celebración obligatoria, cabría para algunas modificaciones a la Ley Suprema y para ciertas leyes o tratados; mientras que el de convocatoria potestativa, se antoja conveniente en los demás supuestos de reformas constitucionales, legislación o convenios con el exterior, a propuesta de las autoridades.
8. Por lo que se refiere al plebiscito, nos parece que cabría la posibilidad de implantarlo para políticas, planes y programas de gobierno de particular relevancia.
9. Sería también prudente que las Leyes Supremas de todas las entidades federativas contaran, entre otros, con los anteriores mecanismos dentro de sus Constituciones.

Abrigamos la convicción de que la operación de instituciones de Democracia semi-directa en nuestro país, contribuiría significativamente al fortalecimiento del régimen constitucional y del Estado de Derecho, así como también a la consolidación del pluralismo y de la vida democrática de México.^{lvii}

- ⁱ Sobre este tema pueden verse, entre otras, las siguientes obras: Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 6ª ed; Milán Guiffirè, 1998, pp. 68-69; Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán trad; México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14; Dahl, Robert A; *Dilemmas of pluralistic democracy; autonomy vs. control*, New Haven, Yale University, 1989, pp. 108-118; Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel.*, 18ª ed; París, Presses Universitaires de France, 1990, tomo 1, p. 80; Prélot, Marcel y Boulouis, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11ª ed; París, Dalloz, 1990, pp. 56-69; Revel, Jean-François, *Le regain démocratique*, París, Fayard, 1992, pp. 338-339 y Quermonne, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, París, Du Seuil, 1986, pp. 19-21.
- ⁱⁱ Aron, Raymond, *Démocratie et totalitarisme*, París, Gallimard, 1983, pp. 76, 85 y 112.
- ⁱⁱⁱ Prélot, *Ibid.*, p. 88. Puede consultarse también a: Duverger, ob. Cit., pp. 94-95; Gicquel, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 10ª ed., París, Montchrestien, 1989, pp. 131-132; y Lavaux, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, París, Presses Universitaires de France, 1990, pp. 297-301.
- ^{iv} Bobbio, Norberto, *Democracy and dictatorship*, Peter Kennealy trad., Minneapolis, University of Minnesota, 1989, p. 157.
- ^v Algunos sistemas constitucionales denominan plebiscito a la ratificación popular de modificaciones de la Ley Suprema.
- ^{vi} Duhamel, Olivier y Mény, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1992, pp. 510-511.
- ^{vii} Prélot, ob. cit, p. 89 y García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 183-184.
- ^{viii} Prélot, *Ibid.*
- ^{ix} García-Pelayo, ob. cit., p. 183; Quermonne, ob. cit., pp. 88-93; e *Ibid.*
- ^x En la última línea, véase también a Duhamel y Mény, ob. cit., pp. 755-756 y 867-870, Duverger, ob. cit., p. 94-95 y García-Pelayo, *Ibid*, pp. 183-184.
- ^{xi} García-Pelayo, *Ibid*, p. 184; y Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política*, José Aricó y Jorge Tula, trads., 4ª ed., México, Siglo XXI, 1985, tomo L-Z, pp. 1208-1209.
- ^{xii} Artículo 3, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 122ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 8.
- ^{xiii} Artículo 39, *ibid.*, p. 43. Véanse, asimismo: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989, pp. 262-270; Carpizo, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, 4ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, p. 191-194; y Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 18-21.
- ^{xiv} El artículo 41 estatuye textualmente: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores" (cf. Artículo 41, *Constitución Ibid*).
- ^{xv} El artículo 40 constitucional expresa textualmente: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal" (artículo 40, *Ibid*). Pueden consultarse también Burgoa, ob. cit, pp. 456-463 y 503-532; Carpizo, ob. cit., pp. 220-231 y Tena, ob. cit., pp. 87-100.
- ^{xvi} Sobre el particular pueden verse los artículos 35, fracciones I y II; 36, fracciones III y IV; 41, 51 a 54, 56, 81, 99, 115 y 116 de la *Constitución Federal* (*Ibid*, pp. 40-41, 43-47, 49-51, 53, 72, 83-86 y 106-113). Cf. también: Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho electoral; instrumento normativo de la democracia*, México, Porrúa, 1980, pp. 139-144; Burgoa, ob. cit, pp. 673-701 y 749-765; y De Andrea Sánchez, Francisco y otros. *La renovación política y el sistema electoral mexicano*. México, Porrúa, 1987.
- ^{xvii} Es prudente señalar que, si bien es exacto que la Constitución no postula mecanismos de Democracia semi-directa tales como la iniciativa popular, por conducto del derecho de petición -consagrado en el artículo 8- la Carta Federal implícitamente posibilita a los ciudadanos para presentar ante el Congreso de la Unión proyectos de ley (cf. artículo 8, *Constitución Ibid*, p.12).

No obstante, por su naturaleza y su alcance, esta prerrogativa no es asimilable a la primera institución. Ello debido al hecho de que, en nuestra opinión, la autoridad no está compelida a dar trámite legislativo a la propuesta, sino que puede limitarse a cumplir con el precepto respondiendo mediante un "acuerdo escrito", prácticamente como mero acuse de recibo.

Es también pertinente apuntar que, aunque el texto vigente la Constitución prescribe únicamente instituciones del régimen democrático-representativo, la propia Carta Federal consagró en el pasado reciente algunas figuras de la Democracia semi-directa. En efecto, a través de una reforma constitucional, en 1977 se facultó al Congreso de la Unión para que, en lo relativo al Distrito Federal, pudiese establecer mediante la legislación correspondiente algunas fórmulas de Democracia semi-directa. Sobre el particular, el artículo 73, fracción VI, base 2a. de la Constitución indicaba: "los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

Debe aclararse que dicha prescripción constitucional nunca tuvo realmente positividad. El Congreso Federal no legisló en la materia, por lo que los mecanismos del referéndum y de la iniciativa popular jamás se aplicaron. Además, mediante la reforma respectiva, estos principios desaparecieron del texto de la Ley Suprema en 1987 (cf. *Constitución Artículo 73, fracción VI, base 2ª.*, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 61ª ed., México, Porrúa, 1978; Artículo 73, fracción VI, base 2ª, "Decreto de reformas constitucionales" en, *Diario oficial de la federación*, México, Gobierno Federal, 6 de diciembre de 1977, tomo CCCXLV, número 26, p. 3; y Artículo 73, fracción VI, base 2ª, "Decreto de reformas constitucionales" en, *Diario oficial Ibid*, México, Gobierno Federal, 10 de agosto de 1987, tomo CDVII, número 6, pp. 5-6). Al respecto, cf. también Carpizo, ob. cit., pp. 223-224.

Finalmente debe agregarse que aunque, como se ha expresado, la Constitución Federal de México establece exclusivamente un régimen de Democracia representativa, a nivel local las Leyes Supremas de algunas entidades han incluido fórmulas de Democracia semi-directa. Tal es el caso, por ejemplo, de las Cartas Fundamentales de los Estados de Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí y Nuevo León. La primera regula la iniciativa popular y el referéndum; en tanto la segunda contempla la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. La Constitución potosina prevé -además de las figuras apuntadas- la revocación de mandato para miembros de los ayuntamientos; mientras que la de Nuevo León sólo prescribe la iniciativa popular para presentar proyectos de la ley (cf. Artículos 21, 68 fracción V, 202 y 73, Constitución política del estado de Chihuahua, Chihuahua, Congreso del Estado, 1997, pp. 7, 43, 95-97 y 44-45; artículos 8 fracción I, 28 fracción V, 34, 117 y 47, Constitución política del estado de Jalisco, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pp. 5, 22-23, 25, 80 y 37-38; artículos 61, 38, 39 y 121, Constitución política del estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí, Congreso del Estado, 1996, pp. 49, 37-38 y 73 y; artículo 68, Constitución política del estado de Nuevo León, Monterrey, Congreso del Estado, 1997, p. 67).

^{xviii} Artículo 20, secciones 1 y 2, Ley fundamental de la República Federal de Alemania, Bonn, Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, 1983, p. 16. Véase también Klein, Eckart, "The concept of the basic law", en Stark, Christian ed., Main principles of the german basic law, Baden-Baden, Nomos, 1983, pp. 15-35.

^{xix} Artículo 29, sección 4, Ley fundamental Ibid., p. 19.

^{xx} Artículo 29, secciones 2 y 3, Ley fundamental Ibid, pp. 18-19. La doctrina nos explica como, a diferencia de la Constitución de Eeimar, la actual Ley Suprema de Alemania limita el referéndum al caso de modificación territorial aunque, a nivel local, las autoridades pueden convocar al electorado para que exprese su opinión en otros supuestos (Currie, David P., The constitution of the Federal Republic of Germany, Chicago, University of Chicago, 1944, p. 102 y Kommers, Donald P., The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany, Durham, Duke University, 1989, pp. 88-90).

xxi Artículo 29, secciones 4 y 5, Ibid., p. 19.

xxii Artículos 1 y 23, Constitución española, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 1989, pp. 32 y 45. Sobre los principios generales de esta Ley Suprema, cf. García de Enterría, Eduardo, "La constitución como norma jurídica" en, La Constitución española de 1978, Madrid, Civitas, 1984, pp. 97-157 y; Peces-Barba, Gregorio, La Constitución española de 1978; un estudio de derecho y política, Madrid, Fernando Torres, 1981, pp. 35-49.

^{xxiii} Artículos 87 y 89, numeral 1, Constitución Ibid., pp. 77-78. Para mayor información sobre el tema de la iniciativa popular, cf. Sánchez Agesta, Luis, Sistema político de la constitución española de 1978. 5ª ed., Madrid, Revista de Derecho Privado - Editoriales de Derecho Reunidas, 1990, pp. 327-328.

^{xxiv} Artículo 62, inciso c); 96 y 149, numeral 1, inciso 32, Ibid., pp. 64-65, 79-80, 108-111. La regulación ordinaria sobre referéndum puede consultarse en: "Ley orgánica 2/1980" y "Real decreto 2.120/1978", en Normas políticas de España, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 435-444 y 445-465. Para más sobre el referéndum puede verse Sánchez Ibid., pp. 180-182, 244, 283-284 y 366-367.

^{xxv} Una revisión total de la Constitución o una modificación a la Ley Suprema que importe cambios en las disposiciones preliminares, los derechos y las libertades o la corona, deben ser aprobadas por voto popular. Cualquier otra reforma constitucional -cuando así lo solicite por lo menos el diez por ciento de los miembros de alguna de las Cámaras legislativas- podrá también ser objeto de este requisito.

La entrada en vigor de los Estatutos de las Comunidades Autónomas requiere de la ratificación por el voto de la mayoría absoluta del electorado de cada una de las provincias afectadas, expresado a través de referéndum. Su modificación, por otra parte, exige el asentimiento de la mayoría de los ciudadanos de la entidad.

Respecto al primer aspecto, véanse los artículos 167 numeral 3 y 168 numeral 3 de la Constitución; con relación al segundo, consúltense los artículos 151 numeral 2 y 152 numeral 1 del propio ordenamiento (cf. Constitución Ibid., pp. 123-124 y 113-116).

^{xxvi} Artículo 2 y 3, "Constitution" en, Constitution, lois organiques et ordonnances relatives aux pouvoirs publics, París, Journal Officiel de la République Française, 1990, p. 2. Para la reglamentación del referéndum, cf. Artículos 46 a 51, Ordonnance 58-1067 en, Code constitutionnel, París, Librairie de la Cour de Cassation, 1994, pp. 1040-1042.

Sobre los lineamientos básicos de la Constitución francesa, véase Bourdeau, Georges, Manuel de droit constitutionnel, 21ª ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1988, pp. 416-423. Acerca del referéndum en particular, cf. Duverger, Maurice, Institutions politiques et droit constitutionnel; le système politique français, 15 ed., París, Presses Universitaires de France, 1980. pp. 148-157 y 336-341 y; Gicquel, ob. cit., pp. 589-592 y 663-669.

^{xxvii} Artículo 89, Constitution Ibid., p. 27. Para mayor información al respecto puede verse, asimismo, Gicquel, ob. cit., pp. 589-592.

^{xxviii} Artículo 11, Ibid., p. 5. Al respecto puede consultarse Gicquel, Ibid., p. 663.

^{xxix} Artículo 1, "Costituzione della Repubblica Italiana" en, Codice civile con la costituzione e le principali leggi speciali scelte per la scuola, Milán, Giuffrè, 1986, p. 3.

-
- ^{xxx} Artículos 48, 56 y 59 Ibid; pp. 16, 18-19. Sobre los principios fundamentales de la Constitución italiana, cf. Spagna Musso, Enrico, *Diritto costituzionale*, 2a ed; Padua, Antonio Milani, 1986, pp. 249-256.
- ³¹ Artículos 71, Ibid., p. 21. Acerca de la iniciativa legislativa y la participación del Parlamento en la reforma constitucional, véase Spagna, Ibid., pp. 509-516 y 539-543. Un estudio más amplio sobre el funcionamiento de la iniciativa popular y del referéndum en Italia, puede consultarse en Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Diritto costituzionale*, 7ª ed, Nápoles, Eugenio Jovene, 1965, pp. 407-415. El segundo autor considera a ambas figuras como instituciones de la Democracia directa.
- ^{xxxii} En las revisiones a la Carta Suprema la ratificación popular, de carácter y con efectos obligatorios, procede una vez aprobado el proyecto por diputados y senadores en dos votaciones, y habiendo transcurrido tres meses de su publicación, cuando así lo soliciten la quinta parte de los miembros de una Cámara del Parlamento, cinco Consejos Regionales o quinientos mil electores. Para que la reforma pueda promulgarse, ésta debe ser aprobada por la mayoría de los votos válidos. Se exceptúa de dicha posibilidad la propuesta que reciba el asentimiento de por lo menos dos tercios de los miembros de ambas Cámaras legislativas en la segunda votación.
- Por lo que se refiere a la legislación y a los actos con valor normativo de ley, el referéndum -también de naturaleza y alcances vinculatorios- opera mediante iniciativa de cinco Consejos Regionales o de quinientos mil ciudadanos. La confirmación debe darse mediante expresión de la mayoría de los sufragantes y el efecto del rechazo popular es la derogación total o parcial del ordenamiento. El último procedimiento indicado no es aplicable a legislación en materias tributaria, presupuestal, de amnistía e indulto, o de aprobación de tratados internacionales. (cf. Artículos 75 y 183, *Costituzione* Ibid., pp. 22-23 y 41-42). Cabe aclarar que Biscaretti se refiere al referéndum como plebiscito (cf. Ibid., p. 407).
- Para mayor información sobre los rubros y los procedimientos de formulación de normas materialmente legislativas, puede verse Biscaretti, Ibid., pp. 479-503; y artículos 75 y 183, *Costituzione* Ibid., pp. 22-23 y 41-42.
- ^{xxxiii} Artículo 1, 3 y 5, *Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, Berna, Oficina Central de Impresos y de Materiales de la Cancillería Federal, 1995, pp. 1-2.
- Sobre el tema de la soberanía popular debe apuntarse además que la confederación suiza, es tal vez la única nación en la que subsiste en la práctica la forma más inmediata de Democracia: la asamblea popular. Esta se da, a través de los *Landsgemeinde*, dentro del ámbito de algunos cantones (cf. Prélot, ob. cit., pp. 84-85).
- Para los aspectos fundamentales de la Carta Federal helvética, pueden consultarse: Bridel, Marcel, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, Lausanne, Payot, 1965, pp. 95-117 y; Favre, Antoine, *Droit constitutionnel suisse*, 2ª ed., Friburgo, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1970, pp. 39-50.
- El derecho de los ciudadanos suizos a participar "en todas las... votaciones en materia federal" es proclamado por la Constitución. La iniciativa popular para modificaciones a la Ley Suprema, debe ser presentada al menos por cien mil ciudadanos, como una propuesta genérica o redactada en forma de artículos, ya sea para cambiar, abrogar o agregar una disposición constitucional. Si las Cámaras no aprueban la propuesta ciudadana, ésta será puesta a consideración del pueblo mediante votación (cf. Artículos 212 y 220, *Constitution* Ibid, p. 48)
- El referéndum puede ser obligatorio o facultativo en cuanto a su realización. El primer supuesto se presenta para los casos de revisión total del Pacto Federal y para reformas parciales al mismo, así como para actos gubernativos de emergencia que importen una derogación de la Ley Fundamental; el segundo está contemplado para leyes y disposiciones de carácter general, algunos tratados internacionales y actos gubernativos de urgencia que no afecten a la Constitución. (cf. Artículos 43, 120 a 123, 88 y 89 bis, Ibid., pp. 31, 48-49 y 41). La reglamentación de las votaciones referendarias corresponde a la legislación (cf. Artículos 90 y 122, Ibid., pp. 4 y 49). Para el estudio sobre el funcionamiento del cuerpo electoral suizo puede consultarse Felice, Th. de, *Institutions de la Suisse*, París, Didier Erudition, 1985, pp. 5-8.
- La revisión total o parcial del Código Supremo requiere de la aprobación popular, expresada por mayoría de votos de los ciudadanos suizos y por la mayor parte de los cantones. También necesitan alcanzar la ratificación por vía referendaria, los actos gubernativos de emergencia que impliquen dejar sin efecto alguna disposición del Pacto Federal (cf. Artículos 120, 121, 123 y 89 bis, Ibid, pp. 48-49 y 41)
- Las leyes y las disposiciones de carácter general, los actos de emergencia que no afecten a la Constitución, así como los tratados internacionales que impliquen unificación jurídica, adhesión o organismos, tengan vigencia indefinida, o se refieran a seguridad colectiva o a comunidades supranacionales, podrán ser materia de referéndum, cuando lo exijan la iniciativa de por lo menos cincuenta mil ciudadanos o la de ocho cantones. Los Consejos legislativos podrán, asimismo, someter al juicio del pueblo cualquier otro acuerdo de naturaleza internacional (cf. Artículos 89 y 89 bis, Ibid pp. 41).
- Entre las resoluciones de emergencia que son objeto de referéndum, destacan las que se refieren a materia económica, banca y profesiones (cf. Artículos 31 bis, 31 quarter, 31 quinquies, Ibid., pp. 14-16).
- ^{xxxiv} Artículos 43, 73, 90 y 121, *Constitution* Ibid., pp. 31, 38, 41, 58-50.
- ^{xxxv} *Préambulo y artículo 9, "The constitution act of 1867"*, en *A consolidation of the constitution acts 1867 to 1982*, Ottawa, Department of Justice, 1989, pp. 1-3 y; artículos 1, 3 y 26, *The constitution act of 1982*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1990, pp. 1-2 y 8. En este punto, véase Brun, Henri y Tremblay, Guy, *Droit constitutionnel*, Cowansville Yvon Blais, 1982, pp. 95-101.

^{xxxvi} La doctrina jurídica nos explica como en Manitoba, por ejemplo, la Ley de Iniciativa y de Referéndum ha previsto la presentación de proyectos normativos mediante la firma del ocho por ciento del cuerpo electoral y su aprobación por vía de referéndum; mientras que en Alberta la Ley de Legislación Directa ha establecido similares principios. También se refiere al caso del referéndum sobre la separación de Québec de la federación (cf. Hogg, Peter W., *Constitutional law of Canada*, 2ª ed., Toronto, Carswell, 1985, pp. 70-77, 101-102 y 290-295).

^{xxxvii} En su parte inicial la Ley Suprema textualmente afirma, "nosotros el pueblo de los Estados Unidos...ordenamos y establecemos esta Constitución." Su IX enmienda indica, similarmente, que "la enumeración en la Constitución de ciertos deecos, no debe ser interpretada para negar o afectar a otros conservados por el pueblo" (cf. Preámbulo y IX enmienda, *The constitution of the United States of America*, Washington, U. S. Senate Republican Policy Committee, 1986, pp. 23 y 34. Véase también: Preámbulo, "The declaration of independence of the United States of America" en, *The U. S. constitution*, Naperville, Oak Hill, 1997, p. 45).

^{xxxviii} Artículos I, secciones 1, 2 y 3, II sección 1 y enmiendas XII, XIII, XIV, XV, XVII, XIX, XX, XXII, XXIV y XXVI. *The constitution* *ibid.*, pp. 23-24, 27-28 y 34-39.

^{xxxix} Tribe, Lawrence H., *American constitutional law*, 2ª ed., Mineola, Foundation, 1988, pp. 1095-97. California y Massachusetts, entre otros, son ejemplos de entidades donde las normas jurídicas han previsto la iniciativa popular y el referéndum (cf. Reynolds. Osborne M., *Local government*, St. Paul, West, 1982, pp.723-733).

^{xi} Sobre los temas de soberanía popular, forma de gobierno y Democracia semi-directa en el subcontinente iberoamericano, puede consultarse Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 15-37.

^{xii} Artículos 33 y 1, Constitución de la nación Argentina, Buenos Aires, Estudio, 1996, p. 27 y 13. Sobre los aspectos generales de esta Carta, cf. Bidart Campos, Germán J., *Manual de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Editora Comercial Industrial y Financiera, 1972, pp. 453-465; Bidart Campos, Germán J., *Manual de la constitución reformada*, Buenos Aires, Editora Comercial Industrial y Financiera, 1994, tomo I, pp. 294-306 y; Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de derecho constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, Astrea, 1997, tomo I, pp. 268-280.

^{xiii} Artículos 37, 45, 54 y 94, Constitución *Ibid.*, pp. 28, 33-35 y 54-55; Bidart, *Manual de derecho* *Ibid.*, tomo I, pp. 427-430 y; Sagüés, *Ibid.*, tomo I, pp. 268-271. Acerca del régimen constitucional vigente hasta 1994, cf. Zarini, Helio Juan, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 274-283.

^{xiii} La ciudadanía puede presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por la legislación ordinaria. Esta exigirá, como requisitos para la propuesta, el apoyo de no más del tres por ciento del padrón electoral y la representación de diversas regiones geográficas del país. Dicha institución no es aplicable a reformas constitucionales, tratados internacionales, ni a leyes relativas a tributos, presupuestos públicos o Derecho Penal.

En lo referente a la consulta popular, ésta tiene naturaleza de referéndum. Puede darse, a propuesta de la Cámara de Diputados y por determinación del Congreso Federal, en materia de proyectos de ley. El voto mayoritario del electorado en sentido afirmativo, tiene en principio efectos obligatorios convirtiendo la propuesta en ley, pero el Congreso puede también resolver la convocatoria a una consulta no vinculante. (cf. Artículos 39 y 40, Constitución *Ibid.*, p. 27).

Sobre la iniciativa y la consulta populares, pueden verse Bidart, *Manual de derecho* *Ibid.*, tomo II, pp. 271-277; y Sagüés, *Ibid.*, tomo I, pp. 349-352. El primer autor sostiene que el Presidente de la República puede convocar a consulta popular en el ámbito de sus competencias (cf. Bidart, *Manual de derecho* *Ibid.*, tomo II, p. 275).

^{xiv} Artículo 1, *Constituição da República Federativa do Brasil*, 9ª ed., Sao Paulo, Atlas, 1996, p. 13. Para los aspectos generales del diseño constitucional brasileño, cf. Ferreira, Pinto, *Curso de direito constitucional*, 8ª ed., Sao Paulo, Saravia, 1996, pp. 75-86 y; Da Silva, José Alfonso, *Curso de direito constitucional positivo*, 13ª ed., Sao Paulo, Malheiros, 1997, pp. 93-98 y 113-123.

^{xiv} La iniciativa legislativa del pueblo corresponde ejercerla al menos al uno por ciento del electorado nacional, que represente a un mínimo de tres décimos de la ciudadanía de cinco entidades. Los proyectos de leyes en materias de administración y judicatura, ministerios públicos y defensoría de oficio, impuestos, servicios públicos y fuerzas armadas, puede proponerlos tan sólo el Presidente de la República.

En lo relativo al referéndum y al plebiscito, la autorización para su convocatoria es potestad del Congreso. El primero procede para la ratificación popular de las leyes; el segundo, para que la población directamente afectada apruebe la modificación de límites de entidades federales y municipios, así como la creación de nuevos estados o territorios. (cf. Artículo 14, fracciones I, II y III y numeral 1, 61, 49 fracción XV y 18 numerales 1, 3 y 4, *Ibid.*, pp. 14, 26, 49-50, 57-58 y 29). Acerca de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, puede verse Ferreira, *Ibid.*, pp. 168-169. Este autor señala que el referéndum sirve para ratificar un acto legislativo; en tanto el plebiscito aprueba uno de naturaleza ejecutiva.

^{xvi} Artículos 1 y 3, Constitución política de Colombia, Bogotá, Presidencia de la República, 1991, pp. 11 y 12. Para una exposición doctrinal del régimen constitucional que ese país ha tenido, cf. Olano Valderrama, Carlos Alberto, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2ª ed., Bogotá, Temis, 1987 y; Pérez Escobar, Jacobo, *Derecho constitucional colombiano*, 4ª ed., Bogotá, Temis, 1987.

xlvi La iniciativa popular procede tanto para reformas constitucionales como para leyes, cuando sea apoyada por un mínimo del cinco por ciento del electorado. No pueden presentarse proyectos en materias tales como administración pública, planificación, presupuesto, crédito público, bienes nacionales, banca central o comercio internacional. Dentro del ámbito local, cabe también la propuesta ciudadana para cualquier asunto de interés público, cuando la pida el diez por ciento del cuerpo electoral.

El referéndum se puede dar para dejar sin efectos una reforma constitucional, para derogar una ley o para aprobar ciertos cambios en la organización territorial.

En el caso de reformas constitucionales, el referéndum es de tres tipos. El primero se presenta, por convocatoria obligatoria del Congreso, cuando se trata de modificaciones relativas a derechos fundamentales, garantías individuales, procedimientos de participación popular o normas sobre el Poder Legislativo; el segundo se da, a iniciativa del gobierno o del cinco por ciento de los ciudadanos, para otro tipo de cambios a la Carta Suprema. Finalmente, una ley del Congreso puede solicitar el voto del pueblo para decidir la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Para el referendo derogatorio de leyes, se requieren la solicitud de al menos el diez por ciento de la ciudadanía y el voto negativo de la mayoría más uno de los electores que representen a una cuarta parte del censo.

Un supuesto especial es la votación que se exige para la conversión de una "región" en "entidad territorial". Ello reclama la aprobación de la mayoría de los ciudadanos directamente afectados.

La Constitución prescribe la institución del plebiscito, sin precisar de modo expreso sus características y sus modalidades. Contempla, asimismo, la consulta popular a nivel nacional o local. La primera le corresponde convocarla al Presidente con la aprobación del Senado y el resultado de la votación es vinculatorio; la segunda toca iniciarla a gobernadores y a alcaldes. Algunas instancias de aplicación de este mecanismo son los cambios territoriales en los municipios y la creación de departamentos (cf. Artículos 40, 103, 104, 105, 297, 319 y 312, *Ibid.*, pp. 19, 39-40, 113, 124-125).

xlvi Artículos 1, 2 y 9, Constitución política de la República de Costa Rica, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 7-8. Acerca de los principios rectores de la Carta, véanse: Aguilar Bulgarelli, Oscar, *La constitución de 1949: antecedentes y proyecciones*, San José, Editorial Costa Rica, 1975, pp. 99-111; y Hernández, Rubén, "La constitución", en Gutiérrez, José Carlos y otros, *Derecho constitucional costarricense*, San José, Juricentro, 1983, pp. 107-142.

xlx Artículos 93-95 y 168, Constitución *Ibid.*, pp. 19-20 y 39. Puede verse, también: Asamblea Legislativa de Costa Rica, Constitución política de la República de Costa Rica anotada y concordada, San José, Juricentro, 1977, pp. 479-480.

i Artículos 4 y 5, Constitución política de la República de Chile, 5ª ed., Santiago, Jurídica, 1996, pp. 10-11. En general sobre la forma de gobierno, cf. Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, *Tratado de derecho constitucional*, Santiago, Universidad de la República, 1994, tomo II, pp. 16-19 y; Urzúa Valenzuela, Germán, *Manual de derecho constitucional*, 2ª ed., Santiago, Jurídica, 1996, pp. 79-98.

li Este último procede sólo para reformas a la Ley Fundamental que, habiendo sido aprobadas por el legislador, sean rechazadas por el Ejecutivo. Solicita la utilización de dicho mecanismo el Congreso, por el voto de dos terceras partes de los integrantes de cada Cámara, siendo convocado por el Presidente de la República. Si el cuerpo electoral ratifica mayoritariamente el proyecto, éste debe ser promulgado y publicado; lo mismo ocurre si el titular del Ejecutivo no llama a consulta popular dentro de los treinta días contados a partir del requerimiento del Poder Legislativo (cf. Artículos 15, 26, 43 y 45, 117, 119 y 84, Constitución *Ibid.*, pp. 15, 32, 42-43, 84-85 y 69-70. Sobre estos temas, véanse: Aylwin, Arturo y otros, *Constitución '80: estudio crítico*, Santiago, Ediar-Cono Sur, 1988, pp. 17-21; Quinzio, *Ibid.*, pp. 55-65 y 419-421 y; Urzúa, *ibid.*, pp. 118-123 y 359-361).

lii Artículos 82 y 4, Constitución de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Cámara de Senadores, 1997, pp. 3 y 26-27. En general sobre el sistema constitucional uruguayo y su forma de gobierno, puede verse: Cagnoni, José Anibal, *El derecho constitucional uruguayo*, Montevideo, Universidad, 1992, pp. 31-36.

liii El derecho del pueblo a turnar proyectos de normas jurídicas de carácter general, puede presentarse en los casos de reformas a la Constitución o de leyes ordinarias. En el primer supuesto se requiere que un mínimo del diez por ciento de los ciudadanos remita el texto a las autoridades. La segunda hipótesis puede darse a instancias de al menos el veinticinco por ciento del electorado, para legislación nacional y, por propuesta del cinco por ciento de los votantes de una región, para disposiciones locales. La ciudadanía no está habilitada para solicitar legislación en materia de tributos, ni en áreas reservadas al Presidente de la República como exenciones fiscales, deuda o empleos públicos, salarios y precios.

Tocante al referéndum, esta institución se da a requerimiento del veinticinco por ciento de la ciudadanía y en contra de leyes, quedando también exceptuada de dicho recurso la legislación en los ámbitos arriba mencionados. Frente a los decretos de las Juntas Departamentales se prevé, similarmente, la solicitud popular en el mismo sentido. (cf. Artículos 77, 78, 79, 304, 305, 322 inciso C y 331, Constitución *ibid.*, pp. 20-24, 118, 124, 126-130. Cagnoni, *Ibid.*, pp. 95-96. Acerca del concepto constitución, cf. Korzeniak F., José, *Derecho Constitucional (parte general): generalidades sobre el derecho constitucional*, Montevideo, Acali, 1978, pp. 19-29; Artículos 85 inciso 6, 79, 133, 86, 305 y 331 inciso A) Constitución *Ibid.*, pp. 27-28, 24-25, 45, 30 y 118 y; Cagnoni, *Ibid.*, pp. 57-58; Artículos 79, 304, Constitución *Ibid.*, pp. 24-25 y 118 y; Cagnoni, *Ibid.*, pp. 95-99).

El plebiscito procede para sujetar a votación del pueblo proyectos de reformas constitucionales que hayan sido planteados por la ciudadanía, o bien aprobados por la Asamblea General o por una Convención ad hoc (cf. Artículo 331, Constitución *Ibid.*, pp. 126-130 y;

-
- Cagnoni, *Ibid.*, pp. 53-55. Para más sobre el tema cf. Martins, Daniel H., y otros, *Reforma constitucional de 1997*, Montevideo, Universidad Católica, 1997).
- liv Artículo 3, Constitución de la República de Venezuela, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 8. En general sobre las características principales del sistema constitucional, cf. Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas y constitucionales*, 2ª ed., Caracas-San Cristóbal, Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, 1985, tomo II.
- lv Artículos 4, 110, 111, 138, 148, 151, 181 y 183, Constitución *Ibid.*, pp. 8, 24, 29-33 y 38. Sobre la forma de gobierno, cf. La Roche, Humberto J., *Instituciones constitucionales del estado venezolano*, Maracaibo, s. e., 1984, pp. 323-341.
- lvi La institución inicialmente referida corresponde a un grupo que integre al menos a veinte mil electores y puede darse para proyectos de ley. El segundo mecanismo, contemplado para la reforma general a la Constitución, prescribe que el Congreso está obligado a convocar a un referéndum para que el pueblo se pronuncie a favor o en contra de un texto previamente aprobado por las autoridades competentes (cf. Artículos 165, numeral 5, y 246, Constitución *Ibid.*, pp. 35 y 51. Véase también Brewer-Carías, *Ibid.*, pp. 213-214).
- lvii Una versión más amplia de este estudio, titulada "Democracia Semi-Directa y Constitución en México: Estudio Comparativo y Propuesta de Reformas" (44 páginas), mereció la Mención Honorífica dentro del Tercer Certamen Nacional de Ensayo Francisco I. Madero 1998, organizado por el Instituto Federal Electoral.

