

LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Miguel de la MADRID H.

SUMARIO: I. *Las formas de democracia directa.* II. *La democracia directa en Suiza.* III. *La democracia directa en los Estados Unidos.* IV. *La práctica de instituciones de democracia directa en América Latina.* V. *La democracia directa en México.* VI. *Conclusiones.*

I. LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA

1. *Antecedentes*

La democracia es una forma de gobierno por la que se han ido inclinando la gran mayoría de los países del mundo. Tuvo sus orígenes en Grecia, y a partir de las revoluciones democrático-liberales de los Estados Unidos y de Francia se fue extendiendo rápidamente a los demás países del Continente Americano y a los de Europa, no sin algunas vicisitudes y adoptando diferentes formas, según las circunstancias de cada país.

Se dice que la democracia que se practicó en Grecia se realizó mediante la participación directa de los ciudadanos que en asambleas veían todos los asuntos de la *polis*. Sin embargo, la democracia directa en Grecia fue una democracia restringida, ya que sólo se consideraban ciudadanos a los hombres y se excluía a las mujeres, a los metecos y, desde luego, a los extranjeros. Se estima que las asambleas atenienses no pasaban de 30 mil ciudadanos.

En la democracia moderna, en países más grandes se tuvo que acudir a la democracia representativa, esto es, a aquella en que los ciudadanos eligen un grupo de ellos para que los representen en las funciones de gobierno.

2. *Conceptos de representación*

Veamos algunos conceptos sobre la teoría de la representación. Representación significa, según Leibholz, “hacer presente y operante algo que no está realmente presente y no es, por consiguiente, actuante”; la representación hace posible y actualiza a un ser invisible.¹

La esencia de la representación radica en actualizar y elevar al plano político, convirtiéndola en unidad de acción, a una realidad eficiente.

La genuina acción de la representación política es hacer posible y legitimar un orden de competencias para llevar a la realidad la voluntad general.

Para J. J. Rousseau, democracia y representación son términos incompatibles. La soberanía no puede ser representada por la misma razón de que no puede ser enajenada; consiste, esencialmente, en la voluntad general, que no puede ser representada.

De esta manera, la democracia indirecta o representativa afirma que la nación se hace representar para poder funcionar. El gran número de ciudadanos de los países modernos hace imposible su reunión conjunta en una asamblea, por lo que el pueblo tiene que elegir a unos cuantos cuya voluntad valga por la de todos. Sólo un pequeño número de representantes tiene capacidad para discutir los asuntos, pues la multitud es incapaz de una reflexión decisiva, y la complejidad y oposición de intereses sólo puede lograr su equilibrio en el seno de una asamblea deliberante. La nación es una persona moral diferente a la persona física del gobernante.

En una democracia, los titulares del poder público son legítimos en cuanto que representantes de la nación. Un concepto amplio de representación democrática comprende a toda autoridad judicial, ejecutiva o legislativa, cuya legitimidad consiste en ser y actuar como una representación del pueblo. En sentido estricto, se reserva el nombre de representantes para aquellos que han sido designados por elección popular; la idea de representación queda vinculada a la elección. Para que haya representación democrática debe ofrecerse alternativa al elector, es decir, debe haber pluralidad de candidaturas o libertad para presentarlas.

¹ García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

El representante lo es de la nación entera y no del grupo o distrito que lo haya elegido. Por ello, el representante no está sujeto a mandato imperativo. Los electores le otorgan su confianza, pero no le dan instrucciones; el elegido no es un mandatario. Lo propio de la representación es que el representante posea un poder discrecional en virtud del cual, y dentro de su propia competencia, actúe por su propia iniciativa y bajo su exclusiva apreciación.

3. *Formas específicas de democracia directa*

A través del tiempo, y con el objeto de acercar más las decisiones de la autoridad política a los ciudadanos, se han ido introduciendo en algunas Constituciones ciertas formas de democracia directa. Así, tanto el referéndum como el plebiscito tuvieron su origen en la antigua Roma. El plebiscito era el método que se utilizaba, en tiempos de la República, para aprobar ciertas leyes que obligaban solamente a los plebeyos. Las formas de democracia directa en Roma comprendían no sólo materias políticas sino también legislativas.

A. *El referéndum*

Mediante el referéndum se somete al cuerpo electoral la aprobación o el rechazo de decisiones de las autoridades legislativas ordinarias. Por su fundamento jurídico, el referéndum es obligatorio cuando es impuesto por una Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas; es facultativo cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, ya sea una determinada fracción del cuerpo electoral, de las propias cámaras o del jefe de Estado.

Por su eficacia jurídica, el referéndum puede ser de ratificación o sanción cuando la norma en cuestión sólo se convierta en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, o el consultivo cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

B. *La iniciativa popular*

Otra forma de democracia directa es la iniciativa popular, que consiste en el derecho de una fracción del cuerpo electoral para exigir la consulta

popular tratándose de una determinada acción legislativa. Cuando se trata solamente de una invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre alguna cuestión se llama iniciativa simple; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto se llama iniciativa formulada.

C. *El veto*

Otra forma de democracia directa es el veto, consistente en la atribución de una fracción del cuerpo electoral para exigir, dentro de un determinado plazo, que una ley ya establecida sea suspendida y sometida a votación popular, haciendo depender del resultado de ésta la validez de la ley.

D. *El plebiscito*

Otra herramienta de democracia directa es el plebiscito, que es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o política. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica.

El plebiscito es una genuina manifestación democrática, puesto que es una forma de consulta popular, pero se lo ha utilizado también para legitimar poderes usurpados, suplantando así a las elecciones. De este procedimiento se han servido los dictadores para legitimar sus gobiernos de *facto*. En estos casos la consulta plebiscitaria, lejos de dar origen a un poder legítimo, confirma el que ha venido ejerciéndose al margen de la ley. Fue así el plebiscito que utilizó Luis Napoleón Bonaparte en 1851 para legitimar su poder pocos días después de su golpe de Estado y de la disolución de la Asamblea Nacional. Por medio de este sistema dio a Francia una nueva Constitución, restableció el imperio hereditario y se proclamó emperador de los franceses con el nombre de Napoleón III. Adolfo Hitler y Benito Mussolini usaron también formas plebiscitarias para apoyar sus dictaduras. Marcos Pérez Jiménez, dictador de Venezuela, pretendió perpetuarse en el poder por medio de un plebiscito promovido en diciembre de 1956. Sadam Hussein, el dictador de Irak, organizó un plebiscito para legitimar el ejercicio de su poder en 1995.

Por lo anterior es preciso insistir en que el plebiscito, dentro de un régimen democrático, no debe ser un medio de elección de gobernantes —que para eso existe la función electoral— ni menos un arbitrio para

legitimar poderes fácticos, sino un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad. En el plebiscito usado con fines electorales se produce una abusiva restricción de la voluntad de los ciudadanos, ya que éstos no pueden optar más que por una posibilidad: la del candidato oficial que al mismo tiempo es el gobernante.

En el caso del referéndum se trata de una consulta popular referente a una Constitución, una ley, una reforma constitucional o una reforma legal. Es una consulta sobre un asunto de naturaleza jurídica.

Algunos autores limitan el referéndum a actos de naturaleza jurídica, en tanto que el plebiscito gira alrededor de una materia de naturaleza política o de interés general.

En los últimos tiempos se han ido expandiendo las formas de democracia directa. Los autores ven en estas formas un complemento más que una alternativa de la democracia representativa. La regla general debe ser la democracia representativa o indirecta pero las formas de democracia directa acercan más las decisiones a los ciudadanos, son una forma de expresar la opinión más clara de los ciudadanos sobre temas específicos.

Varios autores desconfían de las formas de democracia directa. Para Diego Valadés, afectan las posibilidades de ejercicio racional y objetivo de las funciones del poder. El ejercicio del poder es de tal suerte complejo que cualquier exacerbación proveniente de la emotividad lo hace considerablemente peligroso. Lo mejor es perfeccionar la democracia representativa.²

II. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN SUIZA

Sin duda, Suiza es el país que más ha experimentado con las diversas formas de democracia directa. La democracia directa es uno de los elementos principales que define la cultura política en dicho país.

La historia remota de la democracia directa en Suiza data de 1291, cuando los cantones empezaron a unirse en una federación.

Una de las instituciones más distintivas en este proceso fue el *Lands-gemeinde*, en el cual los habitantes de los cantones se reunían una vez al año para votar todo tipo de leyes y decretos. El tamaño de dichas

² Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998.

asambleas cantonales variaba de mil a 10 mil personas. Esta práctica existe todavía en cinco cantones.

Al independizarse los cantones suizos del dominio de los Habsburgo se inició la práctica de referéndum a un nivel más amplio. En 1802 se aprobó la quinta Constitución suiza después de varios ensayos, generados por la invasión francesa. A lo largo del siglo XIX se fue practicando el referéndum para intervenir en el proceso legislativo, casi siempre en relación con asuntos constitucionales, pero también sobre asuntos tributarios, cuestiones de defensa nacional, política exterior, migración, o bien, incluso, para superar conflictos que no han sido resueltos por los procesos ordinarios de la confederación, como la insatisfacción por la situación económica, o con las diversas políticas públicas. La fuerza de la tradición de los referendos en Suiza se debe al gran sentido de federalismo existente y al deseo de no concentrar facultades excesivas en el gobierno central.

III. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS ESTADOS UNIDOS

La democracia directa no ha formado parte del sistema constitucional americano a nivel federal. Ésta ha sido introducida en las Constituciones de los estados bajo las más diversas formas. Sin embargo, han quedado excluidas algunas materias, como las finanzas públicas, la salud y la seguridad pública.

Así, las formas de democracia directa han sido usadas tanto para apoyar causas progresistas como conservadoras. Hay que reconocer que las instituciones de democracia directa se han venido introduciendo en el constitucionalismo local desde el siglo XIX y esta tendencia prosigue en el siglo XX. La motivación principal de esta tendencia ha sido proiciar una mayor participación popular en los asuntos políticos.

IV. LA PRÁCTICA DE INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

1. *Generalidades*

En nuestra región se ha visto en las diversas formas de democracia directa una opción para mejorar la representación, incrementar la participación ciudadana en los procesos políticos y fortalecer su estabilidad.

Las consultas populares pueden provenir de las autoridades constituidas o de la propia ciudadanía, y tienen las más diversas modalidades. Pueden ser obligatorias o facultativas. Los resultados de las consultas pueden ser vinculantes o no. La mayor parte de las consultas se refieren a asuntos constitucionales, legales y políticos. En varios países se excluyen de los procedimientos de consulta popular las finanzas públicas o la organización de los poderes del Estado.

2. Régimen jurídico comparado

Una forma de democracia directa es la revocación de mandato, aunque esta posibilidad está limitada a nivel subnacional, salvo los casos de Colombia, Panamá y Venezuela. Ha sido más frecuente la revocación de mandato a nivel subnacional, habiéndose utilizado en algunos casos en Argentina, Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia.

Desde principios de los años noventa se han extendido en América Latina diversas formas de democracia directa, tales como la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la revocatoria de mandato.

El siguiente cuadro muestra los mecanismos de democracia directa en América Latina.

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/ referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
<i>Argentina</i>	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí a nivel provincial
<i>Brasil</i>	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí para temas específicos Sin legislar	No
<i>Chile</i>	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/ referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
<i>Ecuador</i>	Sí, iniciativa de leyes y constitucional No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí para alcaldes, prefectos, diputados provinciales y gobernadores
<i>Guatemala</i>	Sí No se ha utilizado	Sí	No
<i>Panamá</i>	No	Sí	Sí No se ha utilizado
<i>Perú</i>	Sí, iniciativa de leyes Sin legislar No se ha utilizado	Sí	Sí, aplicado sólo para alcaldes y regidores
<i>Uruguay</i>	Sí, iniciativa constitucional y legislativa	Sí	No
<i>Venezuela</i>	Sí, iniciativa constitucional y legislativa No se ha utilizado	Sí	Sí para todos los cargos No se ha utilizado
<i>Colombia</i>	Sí	Sí No se ha utilizado	Sí A nivel subnacional
<i>El Salvador</i>	Sí	Sí No se ha utilizado	No
<i>Nicaragua</i>	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
<i>Paraguay</i>	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
<i>Bolivia</i>	No	No	No
<i>Costa Rica</i>	No	No	No
<i>Honduras</i>	No	No	No
<i>México</i>	No	No	No
<i>República Dominicana</i>	No	No	No

3. *Algunos usos de los mecanismos de democracia directa*

Se ha comentado que las diversas formas de democracia en América Latina han tratado de llenar el vacío producido por la crisis de los partidos y como una fuente de líderes que han ofrecido una mayor democracia participativa y de mayor relación con el pueblo (Fujimori en Perú, Bucaran en Ecuador, y Chávez en Venezuela). En otros países se ha buscado en la democracia directa una válvula de escape a situaciones de conflicto social que han amenazado el colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia).

Pese a los avances de la democracia directa en América Latina, cabe destacar que la mayoría de los países del área no tienen en la práctica un alto componente de la misma a nivel nacional.

El gran riesgo de los mecanismos de democracia directa es su fácil manipulación por corrientes neopopulistas o por líderes carismáticos que desean legitimar su poder. Varios autores concluyen que es mejor prestar atención urgente y prioritaria a las instituciones de la democracia representativa, particularmente al fortalecimiento de los Parlamentos y los partidos políticos.

Finalmente, cabe destacar que en los últimos años ha habido dos plebiscitos famosos. El de Chile, en 1988, que provocó la salida de la Presidencia de Augusto Pinochet, y el de Brasil, de 1993, mediante el cual el pueblo reiteró la República y el sistema presidencial, negándose a la opción de la monarquía y del régimen parlamentario.

V. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO

Generalidades

Las instituciones de la democracia directa no han sido recogidas en la Constitución federal. En contraste, varias Constituciones locales —la gran mayoría— ya han introducido diversas formas de democracia directa. Sólo ocho estados carecen de normas en esta materia. Los textos constitucionales locales sólo mencionan estas formas de participación directa, remitiendo su reglamentación más detallada a leyes ordinarias.

La Constitución de *Aguascalientes* establece que el Código estatal Electoral regulará el ejercicio de los derechos y obligaciones políticos y electorales de los ciudadanos y partidos políticos; determinará las prerrogativas que tendrán estos últimos; dispondrá la forma, procedimientos y requisitos a los que deberán ajustarse las elecciones; reglamentará las atribuciones de los organismos electorales y jurisdiccionales que gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Los procedimientos, mecanismos, plazos, términos, medios de impugnación y publicidad de los resultados electorales que sean aplicables a las figuras del plebiscito y el referéndum serán calificados por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral en los términos establecidos en las leyes de la materia. Con relación a las figuras del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, el Instituto Estatal Electoral será el órgano responsable de organizarlos. El referéndum y el plebiscito podrán promoverlo el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, una tercera parte de los diputados que integran el Congreso del estado, los ayuntamientos de los municipios del estado en el ámbito de su competencia, y el gobernador del estado. Para que la solicitud se declare aprobada se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado, la cual será turnada al Instituto Estatal Electoral para que, a su vez, elabore la pregunta para expedir en seguida la convocatoria correspondiente.

No podrán someterse a referéndum ni a plebiscito aquellas leyes o artículos que contemplen las siguientes materias: las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del estado; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado; la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos, y la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado.

La Constitución de *Chiapas* otorga a los ciudadanos chiapanecos el derecho a participar en las decisiones trascendentales mediante la figura del plebiscito, así como el derecho de iniciar leyes ante el Congreso del estado.

En *Baja California Norte*, su artículo 8o. reconoce como derechos de los habitantes del estado participar en los términos de la Constitución y de la ley en los procesos de plebiscito y referéndum. Esta Constitución requiere, para crear o suprimir un municipio, un plebiscito de los ciudadanos del municipio que se pretende afectar. Prescribe, asimismo, que

las leyes que expida el Congreso del estado, excepto las de índole tributaria o fiscal, podrán ser sometidas a referéndum. Asimismo, las reformas a la Constitución.

En *Baja California Sur* se establece como prerrogativa de los ciudadanos participar en las consultas ciudadanas plebiscitarias y de referéndum. Corresponde al Instituto Estatal Electoral, con el Instituto Federal Electoral, la preparación, el desarrollo y la vigilancia de los procesos de plebiscito y referéndum. Faculta esta Constitución al Congreso del estado para solicitar al Instituto local Electoral se sometan a plebiscito de los ciudadanos los actos del Poder Ejecutivo que sean trascendentales para el orden público o el interés social del estado; así como en su respectiva circunscripción territorial los actos que pretendan efectuar los ayuntamientos, así como los convenios que tengan programado celebrar con otros municipios. Asimismo, faculta al gobernador para solicitar al Consejo Estatal Electoral someter a plebiscito propuestas de actos o decisiones consideradas como trascendentes para la vida pública del estado, como la creación de municipios. Establece también que las leyes expedidas por el Congreso del estado, excepto las de carácter fiscal o tributario, podrán ser sometidas a referéndum.

La Constitución de *Chihuahua* establece como derecho de los ciudadanos votar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato. Atribuye al Tribunal Estatal Electoral su intervención en tales procesos.

Asimismo, exige el plebiscito de los electores residentes en los municipios que se pretende erigir dentro de los límites de los existentes, así como suprimir alguno o algunos de éstos. Establece que la ley señalará la intervención del Instituto Estatal Electoral en el desarrollo de los mencionados plebiscitos.

Faculta al gobernador para solicitar al Instituto Estatal Electoral que someta a plebiscito propuestas de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del estado. Asimismo, establece que las leyes que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal, serán sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio si así se solicita ante el Instituto Federal Electoral por el 4%, cuando menos, de los ciudadanos del estado inscritos en el padrón electoral. Las leyes objetadas quedarán ratificadas si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum emiten su opinión favorable; en

caso contrario serán derogadas o abrogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de 18 meses.

La Constitución de *Colima* establece como prerrogativa de los ciudadanos ejercer la facultad de iniciativa popular y participar en los procesos de referéndum y de plebiscito, en la forma y términos que señale la Constitución y la ley respectiva. Establece como facultad del Congreso crear municipios conforme a las bases que fije la Constitución, cuando lo aprueben más de las dos terceras partes de los vecinos que voten en el proceso plebiscitario, siempre y cuando participe cuando menos el 51% de los inscritos en la lista nominal de electores respectiva. Faculta al gobernador para solicitar al Instituto Electoral del estado someta a plebiscito propuestas de actos o decisiones de gobierno consideradas como trascendentes para la vida pública del estado, el cual se encargará de la realización del plebiscito y referéndum en los términos de la ley respectiva, correspondiendo al Tribunal Local Electoral sustanciar y resolver en forma firme las impugnaciones que se susciten en materia de referéndum y plebiscito. Establece el derecho de los ciudadanos de un municipio para presentar iniciativa popular de reglamento municipal, suscrito por cuando menos el 5% de los inscritos en el padrón electoral municipal respectivo. Los actos de gobierno de las autoridades municipales podrán ser sometidos a plebiscito.

El Estatuto del *Distrito Federal* establece como facultad del jefe de gobierno convocar a plebiscito para que los electores expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal. Excluye del plebiscito los actos o decisiones del jefe de gobierno relativos a materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos, el régimen interno de la administración pública del Distrito Federal y los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables. Establece que la consulta de plebiscito contendrá la explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometida a plebiscito, la fecha en que habrá de realizarse la votación y la pregunta o preguntas respecto de las cuales los electores expresarán su aprobación o rechazo.

Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente imputada y ésta corresponda, cuando menos, a la tercera parte de

los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal. En el año en que tengan verificativo elecciones populares no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral ni en los 60 días posteriores a su conclusión; no podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año. Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos del plebiscito serán resueltos por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El mencionado Estatuto establece el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal para enviar leyes respecto a las materias competencia de la Asamblea Legislativa, exceptuando las materias tributaria o fiscal y de egresos del Distrito Federal, las relativas al régimen interno de la administración pública del Distrito Federal, a la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda, así como la regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal.

La Constitución de *Durango* establece como requisito para la erección de un nuevo municipio que lo soliciten los ciudadanos del territorio afectado como resultado de un plebiscito que se convoque para el efecto.

De igual forma, la Constitución de *Guanajuato* exige para la erección de un nuevo municipio que lo soliciten los ciudadanos del territorio afectado como resultado de un plebiscito que se convoque para el efecto.

La Constitución de *Guerrero* establece que el Poder Ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos del referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales.

La Constitución de *Hidalgo* establece que la ley determinará las características del sistema estatal de planeación democrática, los órganos responsables del proceso de planeación, las bases para que el Ejecutivo coordine, mediante convenios con los municipios y el gobierno federal, induzca y concierte con los sectores público y privado las acciones a resolver para su elaboración y ejecución. La ley señalará la intervención que el Congreso tendrá en la planeación. Asimismo, prescribe que la ley facultará al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación democrática y los criterios para la formulación e instrumentación del plan y los programas de desarrollo.

La Constitución de *Jalisco* establece como prerrogativa de los ciudadanos votar en los procesos de plebiscito y referéndum, y faculta al Consejo Electoral del estado para realizar tanto los procesos de plebiscito y referéndum como los de iniciativa popular. Es facultad de Congreso solicitar al Consejo Electoral del estado que someta a plebiscito propuestas de decisiones o actos del gobernador considerados como trascendentales para el orden público o interés social del estado. Podrá también solicitar al Consejo Electoral del estado someter a referéndum derogatorio los reglamentos y decretos emanados del gobernador que sean considerados como trascendentes para la vida pública o de interés social del estado. Establece que los reglamentos y decretos que expida el Poder Ejecutivo, que sean trascendentales para el orden público o interés social, con excepción de los de carácter contributivo, podrán ser sometidos a referéndum obligatorio total o parcial, siempre y cuando lo solicite, ante el Consejo Electoral del estado, cuando menos el 2.5% de los jaliscienses inscritos en el registro nacional de ciudadanos, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su publicación, o cuando lo solicite el Congreso del estado. Los reglamentos o decretos sometidos al proceso de referéndum sólo podrán ser derogados si en dicho proceso participa, cuando menos, el 40% de los inscritos en el registro nacional de ciudadanos del estado y de los mismos más del 50% emita su voto en contra.

La Constitución jalisciense establece como facultad del gobernador del estado someter a plebiscito propuestas de actos o decisiones de su gobierno consideradas como trascendentales para el orden público o el interés social del estado; también para solicitar ante el Consejo Electoral que se sometan a proceso de referéndum las leyes que expida el Congreso, consideradas particularmente trascendentales para el orden público o el interés social del estado. El Tribunal Electoral del estado tendrá a su cargo la resolución de toda controversia que se suscite con motivo de los procesos de plebiscito o referéndum.

También establece que las leyes que expida el Congreso que sean trascendentales para el orden público o interés social, con excepción de las de carácter contributivo y las leyes orgánicas de los poderes del estado, serán sometidas a referéndum obligatorio, total o parcial, siempre y cuando lo solicite ante el Consejo Electoral del estado un número de ciudadanos que represente cuando menos el 2.5% de los inscritos en el

registro nacional de ciudadanos correspondiente al estado, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su publicación o cuando lo solicite el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso Electoral del estado, dentro de los 20 días siguientes a la fecha de su publicación. Las leyes sometidas a referéndum sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participa cuando menos el 40% de los inscritos en el registro nacional de ciudadanos y de los mismos más del 50% emite su voto en contra. Las leyes que se refieren a materia electoral no podrán ser sometidas a referéndum dentro de los seis meses anteriores al proceso electoral ni durante el desarrollo de éste. Los reglamentos y demás disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto que expida el Cabildo, que sean transcendentales para el orden público o el interés social en los términos que establezca la ley, con excepción de los que tengan carácter contributivo, serán sometidos a referéndum obligatorio, total o parcial, siempre y cuando dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su publicación lo solicite ante el Consejo Electoral un número de ciudadanos debidamente identificados que represente cuando menos el 5% de los inscritos en el registro nacional de ciudadanos en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a 300 mil; en los que exceda de esa cifra basta con que lo solicite el 3% de los ciudadanos inscritos. Las disposiciones emitidas respecto al proceso de referéndum municipal sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participa, cuando menos, el 40% de los inscritos en el registro nacional de ciudadanos correspondiente al municipio y, de los mismos, más del 50% emita su voto en contra. El Consejo Electoral del estado efectuará el cómputo de los votos y emitirá la resolución correspondiente al presidente municipal para su publicación en la gaceta municipal respectiva, o, en su caso, en los estrados del ayuntamiento.

La Constitución de Jalisco establece que las reformas y adiciones a la Constitución podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, parcial o total, siempre y cuando los solicitantes radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del estado.

La Constitución del *Estado de México* establece que el gobernador del estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la Constitución del estado y las leyes que expida la legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal. También establece que los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al gobernador que sean

sometidos a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo haga al menos el 20% de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el *Diario Oficial* del estado.

En *Michoacán*, la Constitución establece que la administración pública, fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de jefes de finanzas o encargados del orden y que por cada propietario habrá un suplente y serán convocados en plebiscitos.

La Constitución de *Morelos* establece como derecho de los ciudadanos morelenses votar y participar activamente en los procesos de plebiscito y referéndum, así como participar del derecho de iniciar leyes. La Constitución reconoce como medio de participación ciudadana el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Se entiende por plebiscito la consulta a los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos que sean considerados como trascendentes para la vida pública del estado o de los municipios. No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones del Ejecutivo o de los ayuntamientos relativos al régimen interno de la administración pública municipal o estatal y los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables. Podrá solicitar que se convoque a plebiscito el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, el Congreso del estado con solicitud de uno de sus grupos parlamentarios y los ayuntamientos por mayoría simple de sus integrantes en el ámbito de sus competencias. Se entiende por referéndum el proceso mediante el cual los ciudadanos morelenses aprueban las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del estado, a las leyes que emita el Congreso del estado o a los reglamentos o cambios que emiten los ayuntamientos. El referéndum no procederá cuando se trate de leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal, reformas a la Constitución Política del estado y a las leyes locales que deriven de adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al régimen interno del gobierno estatal o municipal, la designación del gobernador interino, sustituto o provisional, juicio político, los convenios con la federación y con otros estados de la República. El referéndum podrá ser promovido por el Poder Ejecutivo, por el 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, tratándose de la Constitución Política del estado, y por el 5% tratándose de leyes estatales y reglamentos

municipales. También el Congreso del estado, a solicitud de un grupo parlamentario, y la mayoría del ayuntamiento en el ámbito de su competencia. Para que tengan validez los procesos de plebiscito y referéndum deberán contar con el voto de cuando menos el 15% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. El referéndum deberá realizarse hasta antes de la publicación e inicio de vigencia de cualquier reforma o adición a la Constitución y a las leyes, decretos o acuerdos que expida el Congreso del estado y a los acuerdos, reglamentos y disposiciones gubernativas que expida el Poder Ejecutivo del estado o los ayuntamientos. La iniciativa popular es el medio por el cual los ciudadanos del estado de Morelos podrán presentar al Congreso del estado proyectos de modificación a la Constitución Política del estado, así como leyes o decretos para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones normativas en el ámbito estatal. La iniciativa popular deberá ser suscrita por al menos el 3% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado o el 10% del padrón electoral que corresponde al municipio. El Instituto Electoral y el Consejo de Participación Ciudadana serán los encargados de preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de referéndum o plebiscito. El Consejo es el organismo encargado de calificar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito o referéndum que se presenten. Corresponde al Instituto Estatal Electoral hacerse cargo de desarrollo operativo de los procesos de plebiscito o referéndum.

La Constitución de *Querétaro* establece que la ley regulará las figuras del voto, iniciativa popular y referéndum, y que con facultades de la legislatura normal la integración y funcionamiento del sistema de planeación democrática de desarrollo del estado, estableciendo los medios para la participación ciudadana y la consulta popular. La Constitución atribuye al gobernador del estado la facultad de organizar y conducir la planeación democrática del desarrollo del estado y establece los medios para la participación ciudadana y la consulta popular.

La Constitución de *San Luis Potosí* establece como prerrogativa de los ciudadanos potosinos votar en los procesos de referéndum y plebiscito. El referéndum y el plebiscito son instrumentos de consulta popular para discutir los actos de gobierno que determine la ley. El gobierno del estado podrá someter, a través del organismo que la ley establezca para tal efecto, a consulta de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal

en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto de las de carácter tributario o fiscal, así como las reformas a la Constitución del estado y a las leyes locales que derivan de adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El gobierno del estado, mediante el plebiscito y a través del organismo que la ley establezca, podrá someter a consulta de los ciudadanos potosinos los actos que pretenda llevar a cabo y los convenios que proyecte celebrar con organismos públicos o privados. El Congreso del estado podrá llevar a cabo el plebiscito respecto a los actos que pretende efectuar con relación a la formación, supresión o fusión de municipios. Asimismo, los ayuntamientos podrán solicitar al organismo que la ley señala que someta a plebiscito de los ciudadanos de sus respectivos municipios los actos que pretendan efectuar, así como los convenios que tengan proyectado celebrar con otros municipios, institutos o particulares. Los ciudadanos del estado podrán solicitar que el organismo competente lleve a cabo el plebiscito respecto de los actos que el Ejecutivo del estado o los ayuntamientos vayan a ejecutar. El plebiscito sólo procederá cuando se trate de actos trascendentales o de especial interés para la vida en común. La Constitución establece que el Congreso puede erigir, suprimir o fusionar municipios, tomando en cuenta aquellos factores de orden demográfico, político, social y económico, así como, en su caso, consultar a la ciudadanía de los municipios interesados a través de plebiscito. Es atribución del gobernador del estado someter a la consulta de los ciudadanos los actos que determine, a través del referéndum y plebiscito. Los ayuntamientos podrán someter a plebiscito los actos que por su trascendencia requieran la aprobación de los habitantes del municipio, de conformidad con el procedimiento y términos precisados en la ley de la materia.

La Constitución de *Sinaloa* otorga el derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas a los ciudadanos sinaloenses y a los grupos legalmente organizados en el estado. Establece el derecho de los ciudadanos para recusar el nombramiento de autoridades hecho por el Ejecutivo del estado, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los ayuntamientos.

La Constitución de *Sonora* establece que la ley determinará los procedimientos de participación y consulta popular en el proceso de planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo y los órganos responsables. Asimismo, las bases para que el Ejecutivo Federal coordine

mediante convenios con los gobiernos local y municipal e induzca y concierte con las representaciones de los sectores social y privado las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

La Constitución de *Tabasco* establece que para crear un municipio se requiere que exista un mínimo de 30 mil habitantes en el territorio que pretende constituirse; que las fuentes de ingresos sean suficientes para cubrir sus necesidades; que no afecte seriamente la economía del municipio del que pretende segregarse; que, mediante el plebiscito y por mayoría de las dos terceras partes de la población, se confirme el deseo de los habitantes de integrar un nuevo municipio, y que se consulte al ayuntamiento del cual el nuevo cuerpo intenta desmembrarse. También establece que la ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación democrática.

La Constitución de *Tlaxcala* establece como prerrogativa del ciudadano participar en las consultas populares plebiscitarias y de referéndum. Exige como requisito para constituir un municipio que mediante consulta popular muestren su aprobación a la solicitud cuando menos las dos terceras partes de los ciudadanos que participen en el plebiscito y que tengan residencia en el municipio o municipios involucrados. El Instituto Electoral de Tlaxcala organizará el plebiscito.

Dicho ordenamiento establece que los órganos de gobierno podrán auscultar la opinión de la población mediante la consulta popular, el referéndum y el plebiscito. La consulta popular será un proceso permanente y procurarán realizarla todos los órganos del gobierno. El referéndum se llevará a cabo respecto de aquellas leyes y decretos, con excepción de las de carácter tributario, dentro del término de 40 días naturales siguientes a su vigencia, cuando sea solicitado por lo menos por el 5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del estado. El plebiscito es facultad del poder público estatal, y mediante él se pueden someter a consulta de los ciudadanos tlaxcaltecas los actos que la ley de la materia determine. El referéndum y el plebiscito los realizará el Instituto Electoral.

En *Veracruz*, la Constitución establece como derecho de los ciudadanos participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular. La ley regulará los procedimientos participativos de referéndum o plebiscito. En el ámbito estatal, los procedimientos de plebiscito y

referéndum tendrán como base el proceso legislativo y en el ámbito municipal el procedimiento tendrá como base el procedimiento edilicio de iniciativa del cabildo. Los miembros del Congreso y el gobernador del estado tienen derecho de iniciativa en los procedimientos participativos de referéndum y plebiscito. El referéndum será obligatorio para la reforma o adición de la Constitución y en los casos que señale la misma y la ley. Se establece como atribución del gobierno del estado convocar a referéndum o plebiscito, cuyos resultados serán obligatorios para las autoridades del estado. De las impugnaciones de los electores conocerán el Instituto Electoral Veracruzano y la sala electoral del Tribunal Superior de Justicia. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos las realizará el Instituto Electoral Veracruzano.

Los ayuntamientos están facultados para convocar a referéndum o plebiscito, cuyos resultados serán obligatorios para las autoridades competentes. La Constitución concede a los ciudadanos del estado el derecho de iniciar leyes o decretos.

La Constitución de *Yucatán* faculta al gobernador para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas sectoriales, especiales, institucionales y operativos.

La Constitución de *Zacatecas* establece el derecho de los ciudadanos para participar en los procesos de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato. El referéndum es un instrumento democrático de participación ciudadana por el cual el voto mayoritario de los electores aprueba disposiciones legislativas de notoria trascendencia para la vida común en el ámbito local o estatal. El referéndum puede ser total o parcial, según se refiere a toda una ley o solamente a algunos de sus preceptos.

No es posible convocar a referéndum en materia tributaria o fiscal, de reformas a la Constitución del estado o a las leyes locales que se hubieran expedido para adecuar el marco jurídico del estado a las reformas o adiciones que se hicieran a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Podrán solicitar que se convoque a referéndum el gobernador del estado, los diputados de la legislatura, los ayuntamientos y los ciudadanos. El plebiscito es un instrumento de participación ciudadana a través del cual se podrán someter a la consideración de los

ciudadanos los actos de gobierno que pretendan llevar a cabo, en el ámbito estatal o municipal, para su aprobación o desaprobación. El plebiscito será aplicable a los actos que corresponda efectuar a la legislatura del estado en lo relativo a supresión, fusión o formación de municipios. No son susceptibles de consulta a través del plebiscito los acuerdos referentes a los derechos de los servidores públicos. Podrán solicitar que se convoque a plebiscito el gobernador, la legislatura del estado, los ayuntamientos y los ciudadanos en los términos que establezca la ley reglamentaria. Se instituye el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes, ordenanzas municipales y la adopción de las medidas conducentes a mejorar el funcionamiento de la administración pública estatal y municipal. La facultad de crear, suprimir y fusionar municipios compete a la legislatura del estado, la cual deberá someterse al resultado del plebiscito en que así lo decida, por lo menos, el 70% de los ciudadanos que habiten la región. Cuando dos o más municipios limítrofes no satisfagan las condiciones para su subsistencia, la legislatura podrá decretar o fusionar, previo plebiscito, modificando para ello los límites de los municipios existentes y concediendo derecho de audiencia a los ayuntamientos de que se trate.

Los siguientes estados no tienen en sus Constituciones disposiciones en materia de democracia directa: Campeche, Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas.

VI. CONCLUSIONES

Primera. Las instituciones de democracia directa se han venido expandiendo en forma importante. En México, 23 de las 31 Constituciones de las entidades federativas y el Estatuto Político del Distrito Federal han establecido formas de democracia directa. La Constitución federal no las ha establecido.

Segunda. Las formas de democracia directa establecidas son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. El plebiscito se refiere a materias de trascendencia o interés social para el estado o municipio. El referéndum se refiere a reformas o adiciones a la Constitución del estado, a leyes locales y a ordenanzas o normas de carácter municipal.

La iniciativa popular se refiere a reformas o adiciones a la Constitución del estado, a leyes, a normas o actos de carácter municipal. No

siempre las Constituciones hacen la definición correspondiente en los términos apuntados.

Tercera. La creación, fusión o supresión de municipios se somete a plebiscito de los habitantes de las demarcaciones afectadas.

Cuarta. Se excluyen de las formas de democracia directa las materias tributarias o impositivas, las normas de organización interna de los poderes del estado y las modificaciones a la Constitución del estado y a las leyes locales derivadas de reformas o adiciones a la Constitución federal.

Quinta. Se fija el número de ciudadanos que pueden promover las instituciones de democracia directa y la mayoría necesaria para su aprobación.

Sexta. El órgano encargado de efectuar los procesos de democracia directa es el Instituto Electoral de cada estado.

Séptima. Son pocos los casos de ejercicio de los procesos de democracia directa. Destacan los efectuados en San Luis Potosí y Veracruz.

Octava. Es indispensable la expedición de las leyes reglamentarias de las instituciones de democracia directa. Estas leyes deben establecer con la mayor precisión el objeto del referéndum, plebiscito o iniciativa popular, el número de ciudadanos que pueden promoverlos, el voto indispensable para su procedencia y las materias que estén excluidas de estos procesos.

Es aconsejable que en los plebiscitos o referendos la consulta a la ciudadanía se haga en forma sencilla y clara, de tal manera que pueda contestarse con un sí o un no.

Novena. En la convocatoria a plebiscito o referendo se deberá proporcionar a la ciudadanía la información suficiente para ilustrar su opinión, advirtiendo las ventajas y desventajas de las diferentes opciones.

Décima. Conviene explorar la posibilidad de introducir el referéndum para las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieran a los principios jurídico-políticos fundamentales de la Constitución, los cuales deberán precisarse con toda claridad. Estos principios deben ser la soberanía popular, los derechos del hombre, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la rectoría del Estado sobre el desarrollo y la separación del Estado de las iglesias. En los demás casos, se podrán llevar a cabo los referendos cuando así lo acuerden las dos terceras partes de cada una de

las cámaras del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados. El proceso de referendo lo organizaría el Instituto Federal Electoral.

El plebiscito para cuestiones federales lo deberá aprobar el Congreso de la Unión, aunque podrá promoverlo el presidente de la República. No podrán ser objeto de plebiscito las materias de finanzas públicas, de seguridad nacional y las relativas a la salud pública. Los plebiscitos deberán referirse a cuestiones realmente trascendentales para la vida de la nación.

La iniciativa popular respecto a leyes federales requerirá de la promoción del 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón federal de electores.

Las controversias que se suscitaren por el referéndum o el plebiscito las resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Decimoprimeras. Conviene limitar el uso de las consultas populares, ya que su abuso puede desacreditar las formas de la democracia directa. Las consultas populares deben ser aprobadas por las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y deberán ser llevadas a cabo por los institutos electorales de cada entidad federativa. Las consultas populares deben realizarse mediante votación en urnas y de ninguna manera por vía telefónica o por *internet*.