

Los Mecanismos de Democracia Semidirecta y el Orden Constitucional Mexicano

Marineyla Cabada Huerta

La forma de gobierno en nuestro país se encuentra establecida por el artículo 40 constitucional, cuyo contenido determina expresamente que *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”*.⁽¹⁾

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución se refiere al ejercicio de la soberanía nacional por medio de los poderes de la Unión y el poder que poseen los estados de la federación para autodeterminarse en lo que respecta a su régimen interior.

De conformidad con los preceptos constitucionales expuestos, el pueblo mexicano, constituido en una república, debe gobernarse por representantes elegidos democráticamente; es decir, ante la imposibilidad material de que todo el pueblo (detentador original del poder político) participe en la realización de las funciones estatales, se hace necesario, como en su oportunidad afirmó Montesquieu, *“recurrir al artificio de confiarlas sólo a algunos individuos, elegidos como representantes de toda la colectividad popular”*.⁽²⁾

La democracia representativa implica, pues, que el representante recibe directamente de sus representados (el pueblo), el poder de decidir y actuar libremente en su

(1) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 40. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México, 2003.

(2) Montesquieu, Charles. *Del espíritu de las leyes*. Ed. Porrúa. México, 1971.

nombre, sin que para ello deba consultarles previa o posteriormente, sometiéndose de manera exclusiva a lo dispuesto por la ley, lo anterior bajo el supuesto común adoptado por la mayoría de las teorías sobre la representación, referente al representado como ente formado por la colectividad, con intereses generales que no son susceptibles de individualizarse. Se distingue, en consecuencia, la relativa libertad de actuación que tiene el representante y, por lo tanto, también una relativa desvinculación de su representado en cuanto a la obediencia específica de sus órdenes; de lo contrario, la esencia misma de la representación se vería distorsionada, volviendo a los orígenes del mandato imperativo ya superado por el constitucionalismo moderno.

Gran parte de los estudios revisados sobre el tema de la representación política coinciden en otorgar a la misma dos vertientes de legitimidad: una de carácter jurídico y otra de índole sociológica. La primera de ellas radica en la concepción de la representación a partir del mandato como delegación del poder originario, mediante los procesos legalmente establecidos (procesos

electorales); la segunda va más allá, implica además del poder transmitido para hacer o no hacer, la obligación que tiene el representante de traducir, en su actuar, la realidad social en la que está inmiscuido el mandante (pueblo); estas dos caras de la representación política se combinan para otorgar al mandatario lo que se denomina "representatividad".

Sin embargo, las experiencias de la representatividad en nuestro país y en otros tantos de tradición democrática, no han sido del todo afortunadas; el desempeño de los representantes, en no pocas ocasiones se ha alejado de los intereses u opiniones de sus representados, colocándose al servicio de intereses de partido o, peor aún, de intereses particulares, por lo que en opinión de algunos autores *"la democracia representativa ha experimentado los excesos a que conduce la falta de sujeción de los representantes a la opinión de los electores, ...eso da lugar a la desvinculación entre gobernantes y gobernados en detrimento de la comunicación y el consenso que debe observarse en materias de gran trascendencia para la colectividad"*.⁽³⁾

(3) Moreno Collado, Jorge. *Revista QUÓRUM*. "Referéndum y Democracia Representativa". LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas. México, Noviembre-Diciembre, 1994. Pp. 11 y 12.

En este sentido, afirmaciones realizadas incluso por legisladores federales, han coincidido en que *“cuando las asambleas legislativas y parlamentarias adoptan decisiones o acuerdos muy distantes de la opinión pública ciudadana, se viven momentos de profunda crisis política y el órgano representativo pierde prestigio o representatividad, o sea, aun cuando mantiene la naturaleza jurídica de su representación, se ve disminuida o suspendida su representación sociológica”*.⁽⁴⁾

Es así que la crisis de la representación política o de la representatividad política, se puede medir desde la percepción de los electores, en la que cada vez aparece mayor distancia entre el actuar de sus representantes y sus realidades e intereses comunes. Ante dicha crisis, la propia sociedad trata de darse alternativas legales, mediante la participación ciudadana cada vez más activa y organizada, dejándose ver, con mayor frecuencia, la práctica de tomar en cuenta, durante los procesos decisionales, el parecer y las aportaciones de grupos de interés, organizaciones civiles, comerciales o políticas, que piden ser oídas, o bien, que son convocadas por las propias autoridades.

La aparente insuficiencia de la democracia representativa ha dado lugar al establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en las decisiones de los órganos de gobierno. Tal es el caso de las consultas dirigidas o los foros de consulta de orden técnico respecto de determinada política pública o proyecto legislativo, los cuales se constituyeron en válvulas de escape a manera de puente entre la sociedad participativa representada y sus representantes, sin que estas prácticas pusieran en entredicho o en riesgo al mismo sistema representativo.

Las alternativas mencionadas parecen no haber sido suficientes, ya que los gobernantes, en su mayoría, hicieron de ellas únicamente instrumentos para legitimar su actuación y no herramientas para actuar en favor de la sociedad, provocando así el incremento de la demanda popular en el sentido de incorporar formalmente en los regímenes políticos, los llamados mecanismos de democracia semidirecta: referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Cabe señalar que el adjetivo calificativo “semidirecta” obedece al hecho de que los referidos elementos de participación ste tipo

(4) *Ibidem*. Pág. 14

ciudadana, se consideran formas complementarias de la democracia representativa (indirecta), por medio de las cuales los ciudadanos colaboran con las autoridades elegidas (representantes), en el desempeño de las funciones públicas determinadas constitucional y legalmente. Sin embargo, es preciso anotar también que algunos autores consultados para la elaboración del presente documento suelen calificar a este tipo de democracia como “directa”, sin tomar en cuenta que la verdadera democracia directa fue aquella practicada en la polis griega y que el uso de este término provoca confusiones e incluso interpretaciones erróneas que llegan al punto de advertir intenciones de sustitución del sistema representativo, por los mecanismos de democracia semidirecta.

En este sentido lo apuntan aportaciones recientes sobre el tema, señalando que: *“Para valorar la especificidad de la democracia semidirecta, debe aclararse de inicio que es un método distinto al de la democracia representativa, pero también al de la democracia directa. Es complementaria de ambos, en una situación en la que*

se desarrolle al mismo tiempo el método de la democracia directa. Mientras ello no sucede, constituye un desdoblamiento del principio de soberanía que se limita a determinar ya no sólo a los representantes, sino también ciertas decisiones importantes de interés público”.⁽⁵⁾

Hecha la anterior aclaración, conviene entonces realizar algunos apuntes respecto del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, como los mecanismos de democracia semidirecta más socorridos.

A) La iniciativa popular consiste en reconocer a los ciudadanos una acción directa en el “arranque” del proceso legislativo. Generalmente se observa como requisito, que el proyecto de reforma o de ley se encuentre firmado por un determinado número de ciudadanos para presentarse ante la autoridad, la cual puede ser el propio gobierno, mediante el ejercicio del derecho de petición consagrado en la mayor parte de los países democráticos.

(5) Rendón Corona, Armando. <Revista Ángulo de Reflexión.> “La Democracia semidirecta. Iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato”. Número 21. México.

La objeción más frecuente que se realiza a la iniciativa popular, es que su motivo obedezca a intereses específicos de determinados grupos sociales minoritarios (empresariales, religiosos, políticos, etc.), o bien que minorías parlamentarias utilicen a ciertos individuos para hacer prosperar proyectos. Sin embargo, también se ha señalado que este riesgo es menor, ya que cualquier propuesta legislativa realizada mediante iniciativa popular, forzosamente deberá someterse al proceso legislativo previamente determinado, en el que las Cámaras del Congreso evaluarán y decidirán la procedencia respectiva.

B) Por lo que se refiere al referéndum, según Norberto Bobbio, *“puede ser considerado, normalmente como una votación popular que se diferencia del plebiscito (v.) por una mayor regularidad, y por lo tanto por ser objeto de disciplina constitucional”*; sin embargo, el mismo autor admite que *“diversa es la tipología del referéndum que nos ofrece la práctica histórica”*.⁽⁶⁾

Independientemente de la definición, Bobbio aporta algunos criterios de clasificación de esta figura:

- Desde el punto de vista de la eficacia normativa, el referéndum puede ser:
 - Constituyente: Aprobación de una Constitución.
 - Constitucional: Revisión de la Constitución.
 - Legislativo o Administrativo: Si concierne respectivamente a leyes o actos administrativos.
- De conformidad con la eficacia territorial, existe:
 - El referéndum nacional.
 - El referéndum local.
- A partir del grado de necesidad de la intervención popular en el proceso decisorio, el referéndum se concibe como:
 - Facultativo. Si la intervención popular puede faltar, sin que ello tenga consecuencias sobre el acto.
 - Obligatorio. Si la intervención del pueblo es necesaria para la validez del acto.

Lo que en todo caso queda claro, es el hecho de que en la actualidad aplicamos el término referéndum para hacer alusión a la participación

(6) Bobbio, Norberto y Matteucci, Incola. *Diccionario de Política*. Voz: Referéndum. Siglo XXI Editores. S.A. España, 1982. Pág. 1394.

de los ciudadanos en el proceso de creación, análisis, reforma o derogación de un proyecto legal.

C) Por lo que hace a la definición del plebiscito, se torna más imprecisa en Bobbio, porque señala que plebiscito y referéndum son sinónimos, pero el uso que se ha hecho de estos términos les imprimió diferencias; mientras que el referéndum supone un acto previo de autoridad (la emisión o propuesta de determinada ley o reformas legales), el plebiscito no implicaría forzosamente este actuar, aplicándose a votaciones populares sobre materias no determinadas con anterioridad y de carácter excepcional.

En las constituciones de la Europa occidental, la regulación de herramientas de democracia semidirecta es relativamente reciente; han sido adoptadas con limitaciones por constituciones como la francesa, Italiana, española y alemana. En América Latina, países como Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, reconocen constitucionalmente

mecanismos de participación popular semidirecta, sometidos siempre a procedimientos y materias específicas, que en su mayoría denominan “decisiones de especial trascendencia”.

En un esfuerzo por circunscribirnos al escenario nacional, se registra a partir del siglo XIX, la práctica de realizar consultas a la población en forma oficial, cuando se somete a un referéndum la incorporación de Chiapas a la Federación en 1824; posteriormente se apela al voto de los electores la reforma de la Constitución en 1856, y en 1867, Benito Juárez convoca a los ciudadanos a elecciones y reforma constitucional.

Durante el siglo XX, conforme avanza la apertura en la participación política mexicana, se han realizado diversas propuestas para incluir los mecanismos de democracia directa en el texto de la Constitución Federal, situación que adquirió mayor énfasis a lo largo de los diversos foros y trabajos realizados en diferentes legislaturas del Congreso de la Unión, sobre el tema recurrente de la “Reforma del Estado”.

Pero en nuestro país, las concreciones de regulación más significativas en la materia se reconocen en el ámbito de las entidades federativas, quienes, dándose a la tarea de modificar sus constituciones, incorporan dichos elementos de participación ciudadana: Así, observamos que las constituciones de los estados establecen los siguientes mecanismos de democracia semidirecta:

| Mecanismo de democracia semidirecta | Constituciones estatales que los reconocen |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular | Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Sonora, Veracruz y Zacatecas |
| Referéndum y Plebiscito | Baja California, Baja California Sur, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala |
| Referéndum e Iniciativa Popular | Querétaro |
| Referéndum | México |
| Plebiscito | Tabasco |
| Plebiscito e Iniciativa Popular | Chiapas y Guanajuato |
| Iniciativa Popular | Tamaulipas |

Con algunas variantes como es obvio, en cuanto a los procedimientos, términos, y materias, la regulación constitucional estatal de los mecanismos de democracia semidirecta presenta, a grandes rasgos, las siguientes características comunes:

- Reconocimiento como forma de ejercicio de la soberanía (derecho de participación a los ciudadanos).
- Necesidad de legislación secundaria en la materia.
- Exclusión de las materias tributaria y fiscal, y en la mayoría de los casos, las leyes orgánicas de los poderes estatales.
- Responsabilidad de la autoridad electoral estatal en la organización de los procedimientos respectivos.
- Distinción del referéndum como instrumento de participación de los ciudadanos en decisiones normativas o legales, en tanto que el plebiscito recae sobre actos o decisiones de autoridad que no implican construcción, abrogación o reforma de disposiciones legales.

El Distrito Federal, por su parte, aunque no goza del status de las demás entidades federativas, ha establecido el plebiscito como forma de participación ciudadana, regulándolo en los artículos 67, 68 y 129 de su Estatuto de Gobierno.

A pesar de que son 23 los estados de la República que han incorporado a su texto constitucional a

alguna o algunas de las tres principales figuras (referéndum, plebiscito e iniciativa popular), es muy probable plantear desde el punto de vista doctrinal, la posible inconstitucionalidad en que podrían verse inmersas estas innovaciones democráticas de los gobiernos estatales en nuestro país, ya que la Ley Fundamental determina tajantemente que los estados tienen la obligación, tal y como lo previene en su artículo 115, de adoptar la forma de gobierno republicana, representativa y popular, y que sus constituciones en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículo 41); por lo que cualquier modificación a esta forma de gobierno por parte de los estados, sería una flagrante violación a dicho pacto y a las decisiones políticas fundamentales consagradas en la Constitución General de la República.

Al respecto, Ignacio Burgoa afirma categóricamente: *“Las decisiones políticas fundamentales del orden constitucional federal deben ser obedecidas por las constituciones particulares de los Estados miembros, ...Por consiguiente, si se ha estructurado una determinada forma de gobierno, las entidades*

que lo componen deben reflejarla en su respectivo orden constitucional interno... los términos imperativos con que está redactado el artículo 115 constitucional revelan que la formación de los Estados miembros no preexistió a la institución del Estado Federal, es decir, que éste no asumió la forma de gobierno que hubieren tenido, en la hipótesis contraria, las entidades federativas, sino que las mismas deben estructurarse interiormente conforme a las decisiones políticas fundamentales proclamadas por la Constitución Federal, la cual, al crear el Estado mexicano, al mismo tiempo hizo nacer a los Estados “federados”...”⁽⁷⁾

No obstante, los Constituyentes permanentes locales consideraron defendible la incorporación constitucional de las formas de democracia semidirecta, argumentando la libertad y soberanía de autodeterminación que la propia Constitución Federal otorga a los estados (artículo 41), “en todo lo concerniente a su régimen interior”, lo cual permitió, suponiendo que se aceptara esta afirmación, “reforzar o enriquecer” los postulados de la propia Constitución Federal relativos al sistema representativo y democrático.

(7) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. Edición. México, 19. Pp. 879 y 880

Autores como Elisur Artega podrían anular esta conclusión, con base en la siguiente aseveración: *“El principio de supremacía constitucional se impone a los órganos locales en forma directa. A los constituyentes locales se les obliga a organizar sus entidades de conformidad con éste... En el sistema normativo mexicano la constitución es norma de normas. Está encaminada a normar; impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos. Nada ni nadie puede normarla; su naturaleza de suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que todo le sea inferior.... No reconoce nada por encima de ella.”*⁽⁸⁾ Si seguimos este criterio, que parece ser el más aceptado entre los constitucionalistas mexicanos, afirmaríamos que “reforzar o enriquecer” el sistema representativo con los elementos de la democracia semidirecta introducidos en la mayoría de las constituciones estatales, podría traducirse en la acción de “normar a la propia Constitución Federal”.

Lo cierto es que los estudios respecto de los alcances del “régimen interior de los estados”, vinculados a las competencias de la

entre ellos y la Federación, no han sido agotados y en el afán de tomar en cuenta los esfuerzos locales realizados en favor de la modernización democrática, se hacen las siguientes consideraciones:

- Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende por régimen, para los fines que nos ocupan: “(del latín *regimen*) m. Conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad. 2. Sistema político por el que se rige una nación...”⁽⁹⁾

Con el primer significado se apoya la facultad de los estados de la República para darse libremente, en ejercicio de su soberanía, las disposiciones jurídicas que le sean convenientes para gobernarse o dirigirse internamente, facultad consagrada en el artículo 40 constitucional. El segundo significado, por su parte, alude específicamente al sistema político o de gobierno que rige a una demarcación nacional. A pesar de que el propio artículo 40 puede sugerir la libertad total para gobernarse, debe entonces hacerse el esfuerzo de interpretar integralmente la Constitución y de

(8) Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Oxford University Press México, S.A.; de C.V. Segunda Edición México, 1999. Pp. 19 y 21

(9) *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Voz: “régimen”. Editorial Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Madrid, 1992. Pág. 1754.

tomar en cuenta el artículo 115 de la misma, que al referirse específicamente a la forma de gobierno que habrán de adoptar los estados, sin lugar a dudas dispone que ésta tendrá que ser democrática, representativa y popular.

- Por lo que respecta a los atributos de democrático y popular, parece no existir problema alguno al incluir los mecanismos de participación ciudadana o de democracia semidirecta en las constituciones locales; sin embargo, es el sistema representativo el que, en opinión de algunos, podría verse amenazado con la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales o legislativas.
- Las iniciativas y dictámenes de las reformas constitucionales locales que incluyen elementos de democracia semidirecta, no proporcionan ningún argumento jurídico-constitucional que permita analizar con mayor profundidad este tema, pero sí podemos distinguir la voluntad de otorgar al plebiscito, al referéndum e incluso a la iniciativa popular, la calidad de mecanismos de colaboración a a

- la función representativa, que suplen o corrigen (de manera parcial) los inconvenientes del sistema representativo y compensan la ausencia de una democracia directa, la cual es imposible de realizar en las naciones contemporáneas, pero es añorada para quienes no sienten representados sus intereses.

Así parece hacerlo patente la exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma Integral de la Constitución del Estado de Veracruz, cuando afirma : *“...por primera vez en la historia de Veracruz se da asiento constitucional a los dos más importantes procedimientos de la llamada democracia participativa o semi-directa, el plebiscito y el referendo, que complementan a los derechos sustantivos de votar y ser votado en las elecciones estatales y municipales, para reforzar y ampliar las facultades de los ciudadanos de participar en decisiones fundamentales.”*⁽¹⁰⁾

- De los textos constitucionales locales se advierte la preocupación por delimitar los mecanismos de democracia semidirecta dentro del terreno de la

(10) Iniciativa de Reforma Integral de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. 13 de septiembre de 1999. http://www.legisver.gob.mx/leyes/pdf_constitucion/Iniciativa.pdf

- representatividad, suponiendo así que por medio de ellos se establecen vías formales y procedimientos de participación ciudadana, que constituyen, como lo afirma Jorge Moreno Collado (entrevista enero de 2004), *“un medio del sistema representativo, para alcanzar su propio fin, que no es otra cosa que la decisión legislativa o administrativa en manos de los representantes o gobernantes”*.
 - Una realidad irrefutable es el reconocimiento de los mecanismos de democracia semidirecta que, a nivel constitucional, tienen la mayoría de los estados de la República y que esta acción no sólo ha sido aceptada, sino aplaudida por sus respectivas sociedades. Otro hecho es que la Constitución Federal carece de los mecanismos aludidos, dando entonces pie para argumentaciones a favor o en contra, sobre la constitucionalidad de las reformas que resultan de la acción democrática y modernizadora en las entidades federativas.
 - A pesar de la evidente aceptación popular en los estados, hay quienes todavía
- opinan que *“los mecanismos de democracia directa resultan peligrosos porque dependen del estado de ánimo de la población, y éste, como sabemos, oscila demasiado. El grado de simpatía o antipatía que tengan hacia una determinada norma o propuesta puede cambiar en cuestión de días o semanas. Echarse un volado por todo o nada para tomar la decisión, dependiendo de cómo se encuentra anímicamente la población ese día, me resulta cercano al barbarismo”⁽¹¹⁾*.
 - Valdría la pena revisar la aplicación efectiva que de estos mecanismos presenta el ámbito local, sin que ello excluya la necesidad inminente de elaborar el análisis jurídico y político respecto de la posibilidad de adecuar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de incorporar figuras como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, no sin considerar que dichos mecanismos se deben regir por principios cuidadosamente definidos y sólo podrían funcionar en los casos específicamente previstos por el orden jurídico, sujetándose a

(11) Reyes Heróles, Federico. *La Revista Peninsular*. “Democracia Directa: Arma de dos filos”. Edición 470. Viernes, 23 de Octubre de 1998. Mérida, Yucatán, México. Pág. 3.

- condiciones normativas que precisen las materias sobre las que deben versar, ya que de lo contrario, lejos de representar una herramienta eficaz para la democracia moderna, podrían transformarse en obstáculos insalvables para la adecuada conducción del país.
- Finalmente, cabe no dejar de lado en los estudios y análisis que se realicen al respecto, la posibilidad de ejercitar acciones de inconstitucionalidad, instrumento jurídico que previene la fracción II de la Constitución General de la República, para plantear la probable contradicción entre una norma de carácter general (como lo son las contenidas en las constituciones de los estados) y la propia Ley Fundamental; aunque es también conveniente anotar que el plazo constitucional para la interposición de tales acciones, es de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma y hasta la fecha, ninguno de los sujetos facultados para ejercer la acción mencionada, lo ha intentado en contra de las disposiciones locales relativas a la democracia semidirecta.

Sea cual fuere el destino de la democracia semidirecta a nivel federal, sirva este trabajo para llamar la atención acerca de lo inacabado del tema, resaltando la importancia de no descartar al momento de inclinarse por una u otra posición, los argumentos jurídicos, políticos y de hecho que, tanto en pro como en contra, se esgriman en todos los ámbitos, teniendo presente la siguiente reflexión de Norberto Bobbio en relación con el referéndum, pero que, según nuestra opinión, es aplicable en general a la materia tratada:

“En definitiva, por tanto, debe enfatizarse que el referéndum, es una de las posibles técnicas decisoriales a disposición de los sistemas políticos. Maximiza la democracia participativa y la eficacia decisional en determinadas condiciones, que pueden y deben ser identificadas caso por caso, tema por tema. Es significativo que su utilización en los países democráticos haya sido, hasta ahora, muy limitada.”⁽¹²⁾

(12) Bobbio, Norberto y Matteucci, Incola. *DICCIONARIO DE POLÍTICA*. Voz: Referéndum. Siglo XXI Editores. S. A. España, 1982. Pág. 1395.