

Democracia e instituciones de democracia semidirecta Una aproximación teórico-conceptual

Gerardo Puertas Gómez*

SUMARIO: I. Introducción. II. Concepto de democracia. III. Formas de democracia: 1. Directa, 2. Indirecta, 3. Semidirecta. IV. Instituciones de democracia semidirecta: 1. Asamblea popular, 2. Plebiscito, 3. Iniciativa popular, 4. Referéndum, 5. Veto popular, 6. Revocación de mandato. V. Conclusiones.

I. Introducción

El concepto de la democracia política, sus modalidades y las principales instituciones de la democracia semidirecta son los temas de este estudio.

Todos sabemos que en los años recientes el debate político en nuestro país ha girado en torno a la democracia o, más específicamente, a la transición de México hacia ese régimen. Este fenómeno social ha significado, en el ámbito de lo jurídico, constantes reformas a la Constitución y a las leyes ordinarias, no sólo a objeto de consolidar mediante normas los avances del país en la materia, sino, principalmente, a fin de contribuir a través de la renovación del orden jurídico al tránsito definitivo de nuestra nación a la democracia.

Por ello considero que el momento actual es particularmente propicio para reflexionar, desde un enfoque esencialmente teórico-conceptual y más allá de las agendas particulares de los diversos elementos que intervienen directamente en la experiencia de nuestra transición política, en torno al significado de la democracia y a las modalidades que este régimen presenta.

Lo anterior a fin de valorar la posición del país en esos rubros y como acercamiento preliminar a una posible incorporación, dentro de nuestra Ley Suprema, de formas más amplias de participación ciudadana. Me refiero, concretamente, a mecanismos de democracia semidirecta que, concebidos por la ciencia política y la doctrina jurídica y operando exitosamente en diversos sistemas normativos extranjeros desde hace décadas, han sido olvidados por el Derecho federal mexicano. Tal es el caso —por ejemplo— del plebiscito, la

iniciativa popular y el referéndum.

Nuestro trabajo pretende responder tres preguntas capitales: ¿cuál es el significado del término democracia?, ¿qué son la democracia directa, la indirecta y la semidirecta? y ¿cuáles son las principales formas que adopta este último régimen?

El concepto democracia será objeto del primer apartado de este estudio. La segunda sección precisará las modalidades que adopta este sistema, estableciendo las nociones y los alcances de la democracia directa, la indirecta y la semidirecta. Un tercer apartado se referirá, específicamente, a las instituciones más destacadas del régimen semidirecto.

Cerraremos el escrito con espacios dedicados a la formulación de conclusiones generales y a la presentación de la bibliografía.

En razón de la naturaleza del tema, el enfoque del artículo pretende ser eminentemente teórico-conceptual, utilizando los principios metodológicos comúnmente aceptados para estudios de análisis político y para escritos de comparación jurídica.

Al efecto recurriremos a obras de ciencia política y de Derecho escritas por reconocidos autores contemporáneos de diversas nacionalidades, haciendo también breves referencias a textos constitucionales mexicanos y extranjeros.

Con estas precisiones entremos de lleno al asunto que nos ocupa, comenzando por definir la democracia política.

II. Concepto de democracia

Pocas nociones tan fáciles de comprender pero tan difíciles de conceptualizar en forma precisa como la democracia.¹

* Profesor Investigador de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹En las ciencias humanas —afirma Grosser— «es necesario estar en guardia constantemente» frente a los conceptos que pretenden ser definitivos

Tal vez todos estaríamos de acuerdo en que — como afirma Giovanni Sartori— «la pregunta ¿cómo podemos ser gobernados sin ser oprimidos?, ha sido planteada desde los inicios de la civilización occidental y la democracia... es nuestra actual forma de responderla».²

Muchos también coincidiríamos en que dicho régimen se refiere, esencialmente, al derecho de cada mujer y de cada hombre —en tanto seres humanos libres e iguales por naturaleza— a participar en el gobierno de la sociedad en la que viven, concurriendo a la determinación del futuro de su comunidad y construyendo con libertad su destino individual.³

Por ello parece obvio que un régimen político de naturaleza popular no encuentra mayor justificación para su establecimiento y operación que el beneficio del pueblo. De allí que —como postula Isaiah Berlin— los individuos «debemos someternos a la autoridad no porque ésta sea infalible, sino por razones estrictas y abiertamente utilitarias, como una necesidad práctica».⁴

De las ideas expuestas podríamos desprender la necesidad de contar con un régimen político y la conveniencia de que éste sea de carácter democrático. Pero si formulamos la pregunta concreta: ¿qué es la democracia?, más temprano que tarde caemos en cuenta de que su determinación precisa es una de esas cuestiones cuyo planteamiento se antoja elemental, pero cuya respuesta plena puede resultar una labor verdaderamente compleja.

Todos sabemos que —en sus sentidos gramatical y etimológico— la democracia no preconiza otra cosa que la facultad del pueblo para ejercer el poder público. El propio Tucídides, en su elegía dedicada a Pericles, definió con lucidez extraordinaria esta institución desde la antigüedad, como el sistema en el que «el poder no descansa en los pocos, sino en los muchos y en el Derecho».⁵

Pero si la democracia en tanto idea general es, al menos en la forma, un valor social ampliamente

reconocido por la población y frecuentemente invocado por las autoridades, las manifestaciones concretas de la institución y el alcance del concepto han sido objeto de extensas e inagotables deliberaciones. Quizá por ello Arend Lijphart afirma que este régimen «virtualmente desafía una definición»; en tanto Georges Burdeau reconoce que «no es una noción en la que el contenido es inmutable; (pues) su rostro, es aquél que debe a los sueños del Hombre».⁶

Añeja es, por ejemplo, la confrontación de los llamados conceptos «formal» y «real» de democracia, que pretenden dilucidar si este modelo se construye tan solo al ámbito político o bien sí, por el contrario, engloba también aspectos de naturaleza económica y social. Resolviendo este aparentemente irreductible conflicto y confirmando la complementariedad de ambas posturas, Bobbio nos aclara: «el único punto en que ambos lados están de acuerdo, es en que la democracia perfecta debe ser substantiva y formalmente democrática».⁷

Bajo la premisa de que las nociones anteriores otorgan al régimen mencionado su sentido como un modelo integral de organización comunitaria que, trascendiendo el ámbito de lo estrictamente electoral, debe manifestarse en las estructuras económicas y en

²Lijphart, Arend. *Democracy in pluralist societies*, New Haven, Yale University, 1977, p. 4. No obstante lo indicado, Lijphart se adhiere a las ideas de Dahl sobre la noción de democracia como una poliarquía (cf. *infra*, nota 15). Burdeau, Georges, *La démocratie*, 2a edición, París, du Seuil, 1966, p. 179.

³Bobbio, Norberto, *Democracy and dictatorship*, Peter Kennealy trad., Minneapolis, University of Minnesota, 1989, p. 158.

El propio autor afirma que esta controversia ha dado lugar a «discusiones inútiles» (Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*, José F. Fernández Santillán trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 40). Un estudio sobre los alcances del concepto democracia, a partir de las posiciones de derecha e izquierda políticas, puede verse en otra obra del mismo politólogo italiano (Bobbio, Norberto. *Derecha e izquierda; razones y significados de una distinción política*. Alessandra Picone trad., Madrid Taurus, 1996).

Por su parte, en una excelente exposición sobre la complementariedad de la democracia en sus sentidos político y socioeconómico, Erich Fromm sostiene: «el único criterio acerca de la realización de la libertad es el de la participación activa del individuo en la determinación de su propia vida y en la de la sociedad, entendiéndose que tal participación no se reduce al acto formal de votar, sino que incluye su actividad diaria, su trabajo y sus relaciones con los demás». (Fromm, Erich. *El miedo a la libertad*, Gino Gernani, trad., Barcelona, Paidós, 1980, p. 300).

En sentido similar, se expresa Alain Touraine: «quienes oponen la democracia real a la democracia formal... demuestran tan sólo que son ajenos u hostiles a la democracia» (Touraine, Alain, *L'Après socialisme*, 2a edición, París, Grasset, 1980, p. 173. Sobre el tema véanse también: Touraine, Alain. *What is democracy?*, David Macey trad., Boulder, Westview, 1997, pp. 70-73 y Berlin, Isaiah. *Concepts and categories: philosophical essays*, Nueva York, Penguin, 1981, pp. 193-195).

Una amplia exposición de diversas posturas sobre este problema es presentada por Lauvaux, *op. cit.*, pp. 34-40.

Finalmente, dentro de la filosofía jurídica, podemos encontrar un estudio sobre este punto en Kelsen, Hans, *La democracia: su naturaleza - su valor*, Charles Eissenmann trad., 2a edición, París, Económica, 1988, pp. 84-87.

(Grosser, Alfred, *L'explication politique*, 2a. edición, Bruselas, Complexe, 1984, pp. 46-47). Sobre la crisis del concepto democracia, cf. también Badiou, Alain, *Peut-on penser la politique?* París, Du Seuil, 1985.

²Sartori Giovanni. *The theory of democracy revisited*, Chatham, Chatham House, 1987, vol. II, p. 266.

³Lauvaux, Philippe. *Les grandes démocraties contemporaines*. París, Presses Universitaires de France, 1990, p. 16

⁴El propio autor nos explica que lo que una sociedad requiere, «es una menos mecánica, una menos fanática aplicación de principios generales, sin importar qué tan racionales o qué tan justos sean; una más cauta, menos arrogante y menos confiada aplicación de soluciones generales, ampliamente aceptadas y científicamente probadas, a casos individuales». (Berlin, Isaiah. *Four essays on liberty*, Oxford, Oxford University, 1984, p. 40).

⁵Tucídides. «Discurso Funeral para Pericles», *Greek political oratory*, A.N.W. Saunders trad. y ed., Nueva York, Penguin, 1979, p. 34.

la vida social, en lo sucesivo haremos referencia al término democracia exclusivamente en su sentido político-jurídico.

Norberto Bobbio ofrece una «definición mínima» de democracia. El autor se refiere a este régimen como un «conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*».⁸ Este concepto, al aludir a reglas fundamentales, de alguna manera involucra también una referencia al Derecho.

Recurriendo a un enfoque finalista, Hermet y Badie hablan de este sistema como «un modo de organización del poder público en el que la legitimidad requiere reconocer plenamente la primacía de la soberanía popular».⁹ Dicha idea implica —según apunta Quermonne— que el régimen democrático no es otro que «el gobierno del pueblo ejercido por la mayoría libremente expresada del mismo, actuando dentro del respeto al derecho de la minoría a manifestar su oposición».¹⁰

Por otra parte, habida cuenta de que el fundamento de la potestad pública reside en el principio de la soberanía popular, Karl Popper entiende por democracia «el derecho del pueblo a juzgar y a deshacerse de sus gobernantes», como mecanismo de «control de los gobernantes por los gobernados». Tal vez por ello él mismo considera que este sistema es la mejor garantía para prevenir el ejercicio abusivo del poder, en tanto proporciona «un marco dentro del cual los ciudadanos pueden actuar de un modo más o menos organizado y coherente».¹¹

Es finalmente en la obra del politólogo francés Raymond Aron, donde encontramos el señalamiento expreso de la doble dimensión del término que analizamos. Según afirma este autor, la democracia se identifica con «los regímenes pluralista-

constitucionales», provistos de «una organización constitucional de la concurrencia pacífica por el ejercicio del poder». Tales sistemas descansan sobre dos principios fundamentales: «el respeto de la legalidad o de las reglas y el sentido del compromiso político».¹²

De modo semejante, Marcel Prétot y Boulouis identifican a la democracia moderna como estrechamente ligada a la idea de Constitución y provista de características tales como las libertades individuales, el pluralismo ideológico, el sufragio universal, el principio de mayoría y el funcionamiento de la división de los poderes públicos.¹³

Sin embargo, el derecho es susceptible de ser un instrumento que garantice y profundice la operación del régimen democrático, pero también puede actuar como mecanismo para limitar su funcionamiento.

La propia doctrina reconoce la compleja —y a veces contradictoria— relación entre los sistemas jurídicos y el avance de la democracia. En palabras de Hermet, «el Derecho presenta dos caras como Janus. Por otra parte, el Estado de Derecho de los países de Europa continental y el *Common Law* anglosajón, sirven a la percepción igualitaria de la ciudadanía; pero, por la otra, refuerzan en cada caso la supremacía del poder que controla la aplicación del Derecho a los hechos, sin mayor consideración por el principio platónico de la soberanía popular».¹⁴

En tal virtud la democracia requiere no sólo de reglas normativas claras, sino también de elementos que permitan la existencia del pluralismo y la operación de equilibrios y controles recíprocos en la vida pública.

La vigencia del pluralismo es, por tanto, indispensable para la existencia de una auténtica democracia. Por ello Grosser afirma que «fundar una tipología de los regímenes» sobre dicha noción, «es efectuar una elección moral»; mientras que Dahl identifica al modelo democrático con un esquema en el

⁸Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

Puede verse también una extensa exposición sobre el concepto democracia, sus significados y alcances en: Bobbio, Norberto y Matteuci, Nicola, *Diccionario de política*, José Aricó y Jorge Tula trads., 4a. edición, México, Siglo XXI, 1985, tomo A-J, 493-507.

⁹Hermet, Guy, Badie, Bertrand y otros. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, París, Armand Colin, 1994, pp. 78-79.

Hermet y Badie han publicado, asimismo, un interesante estudio teórico sobre los distintos modelos políticos que operan en el mundo contemporáneo: *cf.* Hermet, Guy y Badie, Bertrand, *Politique comparée*, París, Presses Universitaires de France, 1990.

¹⁰Quermonne, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, París, du Seuil, 1986, p. 19.

¹¹Popper, Karl R., *Selections*, David Miller ed., Princeton University, 1985, p. 333 y Popper, Karl R., *Conjectures and refutations: the growth of scientific knowledge*, Nueva York, Harper & Row, 1965, pp. 350-351.

¹²Aron, Raymond, *Démocratie et totalitarisme*, París, Gallimard, 1983, pp. 76, 85 y 112.

Para mayor información sobre el punto de la relación entre la democracia y el Derecho, puede consultarse: Duhamel, Oliver y Mény, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1992, pp. 283-291.

¹³Pétrot, Marcel, y Boulouis, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11a. edición, París, Dalloz, 1990, pp. 56-59.

Para un interesante estudio del funcionamiento de la democracia en varios países con modelos pluralista-constitucionales, *cf.* Mény, Yves, *Politique comparée*, 3a. edición, París, Montchrestien, 1991.

¹⁴Hermet, Guy, *Sociologie de la construction démocratique*, París, Economica, 1986, p. 62. Las consecuencias de este esquema en los países de Latinoamérica es ampliamente estudiada por el mismo autor en su trabajo titulado *En las fronteras de la democracia*, Enrique Lombera trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 102-109.

Puede consultarse también en el tema de la relación entre la democracia, la libertad y el derecho a Lauvaux, *op. cit.*, pp. 46-52.

que prevalecen mecanismos que aseguran un clima de competencia pública libre y abierta, es decir una «poliarquía».¹⁵

De modo semejante, Jean François Revel explica la íntima relación entre la existencia de factores de poder recíprocamente balanceados y controlados y la operación satisfactoria del sistema a que aludimos. El autor expresa textualmente: «la verdadera democracia no es el abuso de la posición mayoritaria, es la distribución del poder, primero por la limitación del ejecutivo por el legislativo y el judicial, luego por la acción de una o más oposiciones que tienen puntos de vista que expresar sobre la gestión de los asuntos públicos y, finalmente, en razón de la existencia de una prensa y de medios de comunicación electrónica simultáneamente independientes del Estado y de los partidos».¹⁶

Para cerrar el punto mencionemos las características que debe reunir un sistema político a fin de ser considerado democrático.

Maurice Duverger distingue tres elementos esenciales de la democracia en su connotación de régimen político:

- Selección de los gobernantes mediante elecciones basadas en el sufragio popular universal.
- Jerarquía de normas jurídicas y control de las autoridades públicas por jueces independientes.
- Funcionamiento de un parlamento provisto de amplios poderes.¹⁷

Biscaretti señala también algunas características de este sistema, enfocándose más a aspectos de orden jurídico:

- Pluralidad de órganos estatales y separación de poderes.
- Constitución rígida y sistema de control de la constitucionalidad.
- Parlamento electo popularmente.
- Tutela jurisdiccional de los derechos públicos subjetivos y de las libertades individuales.
- Descentralización regional del poder mediante mecanismos de autonomía o bien a través del régimen federal.¹⁸

Robert A. Dahl, por su parte, indica siete

elementos constitutivos de un sistema democrático:

- Libertad de manifestación de ideas en materia política.
- Libertad de información.
- Libertad de asociación.
- Sufragio universal.
- Libertad de postulación.
- Elección de funcionarios públicos mediante comicios periódicos y justos.
- Control de las decisiones de gobierno por funcionarios electos conforme a la Constitución.¹⁹

Por último, Quermonne menciona cinco características correspondientes a este régimen político. Estas son, a saber, las siguientes:

- Elecciones libres para escoger a los gobernantes, lo que implica derechos de voto pasivo y activo.
- Ejercicio del gobierno basado en el derecho de la mayoría a la titularidad del poder público.
- Respeto a la oposición, que conlleva libertad de crítica y derecho a la alternancia en el poder.
- Funcionamiento del régimen constitucional.
- Garantía de los derechos fundamentales del Hombre mediante la observancia del Estado de Derecho.²⁰

En conclusión, podríamos identificar a la democracia como un sistema en el que tienen plena vigencia y operación: la soberanía popular; el régimen constitucional con gobierno limitado y control de la constitucionalidad; el pluralismo y las libertades públicas —esencialmente las que se refieren a expresión, prensa, reunión, asociación y voto—; la representatividad —frecuentemente combinada con mecanismos de participación popular directa—; el principio de mayoría, que implica el derecho de ésta a gobernar, su obligación de respetar a la oposición y la posibilidad de alternancia de partidos en el poder, y la distribución de competencias mediante la separación de poderes y, en ocasiones, el federalismo.

Claro está que, aun en su acepción político-jurídica, los alcances y características de dicho régimen presentan variantes. Sin embargo, esa aparente vaguedad terminológica que, por una parte, se antoja inadecuada para identificar claramente a los regímenes democráticos y pernicioso en tanto permite la

¹⁵Para una explicación sobre el concepto poliarquía, véanse: Grosser, Alfred, *Au nom de quoi?: fondements d'une morale politique*, París, Du Seuil, 1969, p. 36; y Dahl, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, Yale University, 1971, pp. 1-14.

¹⁶Revel, Jean-François, *Le regain démocratique*, París, Fayard, 1992, pp. 338-339.

¹⁷Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 18a. edición, París, Presses Universitaires de France, 1990, tomo I, p. 80.

¹⁸Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 6a. edición, Milán, Giuffrè, 1988, pp. 68-69.

¹⁹Para la enumeración de los elementos de la democracia, puede consultarse Dahl, Robert A. *Dilemmas of pluralistic democracy: autonomy vs. control*, New Haven, Yale University, 1982, pp. 10-11. En una obra más reciente este autor nos presenta un enfoque cualitativo de los elementos que constituyen un sistema democrático (Dahl, Robert A., *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University, 1989, pp. 108-118).

²⁰Quermonne, *op. cit.*, pp. 20-21.

manipulación y la desnaturalización del término, puede también representar un elemento de riqueza conceptual. Después de todo —como apunta Mény— el valor de la democracia proviene de que «sus principios fundadores son, simultáneamente, “esenciales” y capaces de adaptación en el espacio y en el tiempo».²¹

Tal característica no implica «diferentes formas de democracia», sino el reconocimiento de «distintas maneras de entender la idea democrática», bajo la premisa del pleno respeto a la dignidad del Hombre y a los valores de la sociedad plural y del Estado de Derecho. Es, en cambio, lo que algunos autores han incluso llegado a denominar «paradigma de la democracia».²²

Visto lo anterior, pasemos a la determinación de las diversas modalidades que adopta el régimen democrático con relación al ejercicio del poder por la ciudadanía.

III. Formas de democracia

En su sentido más amplio la democracia implica el principio de soberanía popular y el ejercicio del gobierno por el pueblo. Sin embargo, el modo como la ciudadanía ejerce esta potestad puede presentarse en diversas formas, según el pueblo manifieste su poder sin intermediarios, mediante representantes, o bien a través del recurso a una combinación de mecanismos de participación directa e indirecta.

De allí que tanto politólogos como juristas reconocen tres principales formas en las que puede organizarse un régimen democrático. Estas son, a saber, la democracia directa, la indirecta y la semidirecta.²³

En seguida nos referimos a las peculiaridades que presentan cada una de las variantes enunciadas.

1. Directa

Históricamente la democracia directa se identifica con las ciudades-estado de la Grecia clásica y, en particular, con Atenas. Todos conocemos el papel central que la asamblea de hombres libres jugó dentro del gobierno de dicha comunidad. Baste recordar que la *ekklesia* fue espacio para la deliberación y la determinación de muchos aspectos de la vida política de esa comunidad.²⁴

Hoy día el mejor ejemplo de este modelo es el que prevalece en los *Landsgemeinde* o asambleas populares dentro del ámbito del gobierno local de algunos cantones suizos.²⁵

El concepto de democracia directa ha sido objeto de debate entre los estudiosos de la ciencia política y del Derecho Constitucional.

Bobbio afirma que no puede establecerse en la práctica una distinción entre la democracia directa y la representativa, sino que «únicamente se puede exponer el problema del paso de una a otra por medio de un *continuum* en el que es difícil decir dónde termina la primera y dónde comienza la segunda».²⁶

Sartori, por su parte, sostiene que esta figura «puede ser definida simplemente *a contrario*, esto es, como una democracia sin representantes y sin correas de transmisión representativa». El propio politólogo italiano nos aclara que, para que exista realmente, se requiere de una participación observante de la ciudadanía, por lo que sólo es auténticamente posible en comunidades con un número reducido de miembros.²⁷

Otros autores, en cambio, optan por adelantar un concepto. García-Pelayo, por ejemplo, define la democracia directa como «aquella en la que el pueblo

²¹ Mény, *op. cit.*, p. 21.

²² Rochlitz, Rainer, «Les bases normatives de la démocratie», en Bidet, Jacques ed., *Les paradigmes de la démocratie*, París, Presses Universitaires de France, 1994, p. 19.

Esta esencia cambiante de la democracia ha hecho expresar a Yves Cannac: «la democracia es el régimen de la ironía. Lo que ella construye, en todo momento, ella misma tiene el poder de demoler» (Cannac, Yves, *Le juste pouvoir*, París, Lattés-Pluirel, 1983, p. 259).

²³ Para el efecto, seguiremos la clasificación propuesta por Maurice Duverger y Jean-Louis Quermonne, entre otros. El primero afirma: «consideramos la democracia representativa, la democracia directa y la democracia semidirecta como las tres formas esenciales de los regímenes occidentales», (Duverger, *op. cit.*, tomo I, p. 93). Al efecto puede verse también Quermonne, *op. cit.*, pp. 88-89.

Cabe apuntar, sin embargo, que autores como Prélot identifican también al sistema semirepresentativo. Este último, según dicho jurista, es aquel en el que «el elector no tiene más que el poder de elegir, pero se encuentra en situación de influenciar —al menos psicológicamente— al elegido» (Prélot, *op. cit.*, p. 83).

²⁴ Para análisis históricos de las instituciones políticas griegas, pueden verse: Fine, John V. A., *The ancient greeks: a critical history*. Cambridge, Mass., Belknap-Harvard, 1983, pp. 383-441; Finley, Moses, *Vieja y nueva democracia*, Antonio Pérez-Ramos trad. México, Ariel, 1980, pp. 49-120; Jaeger, Werner, *Paideia*, Ramón Xirau y Wenceslao Roces trads., 2a. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, 409-412; Petrie, A., *Introducción al estudio de Grecia*, 3a. edición, Alfonso Reyes trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 86-92.

²⁵ Prélot apunta: «hoy la democracia directa ha casi enteramente desaparecido. Allí donde existe no procede de la antigüedad clásica sino, más exactamente, de la subsistencia de ciertas tradiciones germánicas antiguas a las que se refiere Tácito (Prélot, *op. cit.*, pp. 84-85).

En sentido similar, puede verse Duhamel, Olivier, *Les Démocraties: régimes, histoire, exigences*, París, Du Seuil, 1993, pp. 63-65.

²⁶ Bobbio, *El futuro*, *op. cit.*, p. 40.

²⁷ Sartori, *op. cit.*, tomo I, pp. 111. Una postura similar sobre la visibilidad de la democracia directa solamente en comunidades pequeñas es sostenida por Biscaretti (Biscaretti, *op. cit.*, p. 65).

ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen».²⁸ Esta noción —aunque correcta— nos parece demasiado general y un tanto imprecisa.

En nuestra opinión, es en la obra de Marcel Prélot, donde encontramos una determinación más adecuada del vocablo. El autor nos indica que, en el régimen político al que aludimos, «el pueblo en asamblea delibera y resuelve, sin intermediario, sobre la designación y la orientación del gobierno».²⁹

Así las cosas podemos sostener que, en la democracia directa, el ciudadano ejerce su poder mediante asamblea, discutiendo y acordando sin intermediarios sobre el gobierno y las políticas públicas.

2. Indirecta

Si bien es cierto que democracia significa gobierno popular, también lo es que, en la mayoría de los sistemas constitucionales modernos, la ciudadanía no ejerce directamente el poder público, sino que elige periódicamente a representantes para que gobiernen.

De allí que, frecuentemente, el sistema democrático se identifique con el régimen representativo y con el sufragio aunque, en realidad, no toda democracia adopta esta variante ni toda forma de representación política es de naturaleza popular. Más allá de lo expresado, los conceptos democracia indirecta o democracia representativa son indistintamente utilizados para referirse al mismo modelo de gobierno popular.³⁰

Sartori indica que en la democracia indirecta «el pueblo no se gobierna sino que elige representantes que lo gobiernan». Bobbio, por su parte, señala que un Estado representativo es aquel «en el que las principales deliberaciones son realizadas por los representantes elegidos», agregando que «su núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas».³¹

De modo similar, Duverger caracteriza a este

régimen como «el sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados como sus representantes».³²

Por ello la idea misma de la democracia indirecta está estrechamente relacionada con los derechos de reunión y de asociación, con el sistema de partidos y el derecho de voto pasivo, así como con el sufragio y los procesos electorales.³³

Atendiendo al fenómeno de la relativamente escasa participación popular que el modelo de la democracia indirecta permite, algunos politólogos han criticado severamente su funcionamiento.

Lauvaux, por ejemplo, afirma que este sistema «excluye toda intervención directa del pueblo que no sea la de la designación de representantes».³⁴

Marcel Prélot, por su parte, nos previene sobre cómo el régimen democrático representativo genera «el desvanecimiento del cuerpo electoral, que no vive sino un momento efímero, el solo instante de la elección». El mismo autor sostiene que «observada rigurosamente, la teoría representativa excluye la existencia de una opinión pública externa a las asambleas... pues (considera que) es sólo a través de los representantes reunidos que la voluntad nacional puede expresarse».³⁵

De allí la trascendencia de encontrar fórmulas para garantizar que, dentro del modelo democrático representativo, la ciudadanía pueda ampliar su margen de acción en la toma de las decisiones del Estado.

Es por ello que Bobbio afirma enfáticamente lo siguiente: «hoy día, si se quiere tener una indicación del desarrollo de la democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con

³²Duverger, *op. cit.*, p. 92.

³³Sobre los derechos de reunión y asociación, el sistema de partidos, el derecho de voto y las elecciones, pueden verse: Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Fernando Santos Fontela trad., Madrid, Alianza, 1980, volumen 1, pp. 19-21, 151-164; García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 73-88; García Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 184-198; Michels, Robert, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Enrique Molina de Vedia trad., Buenos Aires, Amorrortu, 1991, tomo 1, pp. 47-63; Prélot, *op. cit.*, pp. 57-78; Quermonne, *op. cit.*, pp. 203-238; Duverger, *ibid.*, pp. 82-112; Mény, *op. cit.*, pp. 48-107 y 141-189; Lauvaux, *op. cit.*, pp. 55-79, y Gicquel, *op. cit.*, pp. 89-100 y 118-183.

Un interesante estudio sobre las deformaciones del sistema electoral en los regímenes autoritarios puede verse en Hermet, Guy y otros, *¿Para qué sirven las elecciones?*, Diana Galak trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 54-89.

³⁴Lauvaux, *ibid.*, p. 80. Una idea muy cercana es expuesta por Prélot, *ibid.*, p. 83.

Para más sobre el alcance del régimen democrático-representativo, pueden consultarse: Dahl, Democracy *op. cit.*, pp. 28-30; Biscaretti, *op. cit.*, p. 65; Badie y Hermet, *Dictionnaire op. cit.*, p. 243; Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 914-917, y Gicquel, *ibid.*, pp. 118-121.

³⁵Prélot, *ibid.*, pp. 83 y 87.

²⁸García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, p. 182.

²⁹Prélot, *op. cit.*, p. 83.

³⁰Sobre el particular, Bobbio escribe: «no todo Estado representativo fue y es en principio una democracia» (Bobbio, *El futuro op. cit.*, p. 35).

³¹Sartori, *op. cit.*, p. 111. Un concepto similar es ofrecido por García-Pelayo, cuando dice que la democracia directa es aquella «en la que el pueblo ejerce su poder de un modo mediato y a través de sus representantes» (García-Pelayo, *op. cit.*, p. 184). Para la definición aportada por Norberto Bobbio, véanse *ibid.*, p. 34 y Bobbio y Matteucci, *Diccionario op. cit.*, tomo I-Z, pp. 1432-33.

derecho a votar, sino la cantidad de instancias — además del área tradicional de la política— en las que el derecho de voto es ejercido».³⁶

Para cerrar podríamos concluir que, la democracia indirecta es el sistema en el que el pueblo ejerce su poder eligiendo y substituyendo periódicamente a representantes que temporalmente son titulares de las diversas funciones del Estado.

3. Semidirecta

Resulta sencillo imaginar por qué el modelo más ampliamente practicado de democracia es el que adopta el sistema representativo. Es virtualmente imposible —al menos por el momento— que una sociedad sea gobernada por todos sus miembros. Por ello bien ha dicho Bobbio que sería una «propuesta insensata» plantear «la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones».³⁷

Sin embargo también es cierto que, en líneas generales, la evolución del sistema democrático-representativo a través de la historia, se ha caracterizado por el ensanchamiento gradual y progresivo de la participación del pueblo en la elección de las autoridades y en la toma de las decisiones del Estado. El sufragio, por una parte, ha ido pasando paulatinamente de un privilegio reservado a la nobleza, a una prerrogativa de todos los hombres y las mujeres a partir de la mayoría de edad; las instancias populares de consulta y decisión en materia de funciones públicas, por la otra, se han incorporado poco a poco a un número significativo de sistemas constitucionales.

Quizá por ello Bobbio pone en tela de juicio la naturaleza popular de los sistemas de democracia indirecta y se pronuncia por la necesidad de incorporar fórmulas cada vez más amplias mediante las cuales el pueblo pueda decidir directamente sobre la acción del Estado. Con una frase lapidaria, el politólogo italiano afirma: «la pregunta que debemos plantearnos no es ¿quién vota?, sino ¿sobre qué puntos puede votar?».³⁸

A objeto precisamente de avanzar en la consolidación de sus sistemas democráticos, muchos países han combinado el régimen representativo con mecanismos mediante los cuales el pueblo interviene

directamente en las funciones públicas para fines distintos a la elección de autoridades. Atendiendo a su naturaleza mixta, este régimen se ha denominado frecuentemente democracia semidirecta, aunque una parte de la doctrina prefiere considerar que se trata simplemente de una democracia representativa con mecanismos de democracia directa.³⁹ A lo largo de este estudio emplearemos la primera expresión.

En un intento de definición de este modelo, Maurice Duverger se contenta con afirmar que la democracia semidirecta es «una forma de colaboración entre los ciudadanos y sus representantes».⁴⁰ Esta noción funcional —siendo correcta— a nuestro entender no refleja de modo preciso el alcance del término.

Por su parte, Marcel Prélot nos indica que dicho modelo «se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema que en principio es representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental». En el concepto citado encontramos la idea de que la democracia semidirecta es un régimen esencialmente representativo, complementado con instancias de participación popular directa en las decisiones públicas.⁴¹

Pero más allá de la controversia terminológica apuntada, es un hecho que el régimen democrático que combina el principio representativo con instituciones de participación popular sin intermediarios, opera en un grupo importante de naciones.

Varios países de nuestro continente se ubican dentro de los sistemas de democracia semidirecta. Tal es el caso —entre otros— de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, en lo que respecta a Iberoamérica;⁴² así como de Canadá y

³⁹Duhamel, Duverger, Gicquel, Lauvaux y Prélot identifican a este tipo de régimen como «democracia semidirecta» (Duhamel, *Les démocraties op. cit.*, p. 76; Duverger, *op. cit.*, tomo 1, pp. 94-95; Gicquel, *op. cit.*, pp. 131-132; Lauvaux, *op. cit.*, pp. 297-301), y Prélot, *op. cit.*, pp. 88-92).

Sartori habla de «Democracia de Referéndum» para aludir a la participación directa del pueblo en decisiones del Estado. Este autor, en general, adopta una posición crítica respecto a ella (Sartori, *Theory op. cit.*, tomo 1, pp. 115-120). Bobbio engloba a este modelo dentro de «formas de participación en el poder que no constituyen ningún tipo de representación» (Bobbio, *Democracy op. cit.*, pp. 152-155).

García Pelayo, Mény y Quermonne, por su parte, consideran a esos mecanismos como «democracia directa» (García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 183-184, Mény, *op. cit.*, pp. 190-205 y Quermonne, *op. cit.*, pp. 89-93).

⁴⁰Duverger, *ibid.*, p. 94.

⁴¹Prélot, *op. cit.*, p. 88.

⁴²La constitución argentina, a partir de las reformas de 1994, incorporó la iniciativa popular y la consulta popular para proyectos de ley (artículos 39 y 40, *Constitución de la nación argentina*, Buenos Aires, Estudio, 1996, p. 29).

El artículo 1 de la Constitución de Brasil reconoce que el pueblo ejerce su soberanía «por medio de representantes electos directamente». La Carta

³⁶Bobbio, *Democracy op. cit.*, p. 157. Sobre este tema puede verse también: Duhamel, *Les démocraties op. cit.*, pp. 260-261.

³⁷Bobbio, *El futuro op. cit.*, p. 33; véase también Prélot, *op. cit.*, p. 88.

³⁸Bobbio, *loc. cit.*

de Estados Unidos en la América del Norte.⁴³

Con respecto a las naciones europeas que adoptan fórmulas de este tipo podríamos apuntar, a vía de ejemplo, los casos de Alemania, España, Francia, Italia y Suiza.⁴⁴

Esta tendencia del constitucionalismo internacional contrasta marcadamente con la experiencia

postula el plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum como mecanismos de democracia directa. (Artículos 1, 14, 61, 49 fracción XV, 18 numerales 1 a 4, *Constituição da república federativa do Brasil*, 9a. ed., São Paulo, Atlas, 1996, pp. 13, 26, 57, 58, 49, 50 y 29).

La Ley Suprema de Colombia apunta como «formas de participación democrática» por las que el pueblo ejerce su soberanía, las siguientes: «el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria al mandato». Estos mecanismos son reglamentados por varios numerales (artículos 3, 40, 100, 103 a 105, 154, 155, 170, 241, 297, 307, 319, 321, 374, 377 y 378, *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, 1991, pp. 12, 19, 38-40, 58-59, 63, 91-93, 113, 118-119, 124-125 y 145-146).

Costa Rica prevé en su Ley Suprema la necesidad de convocar a plebiscito en el único supuesto de cambios en la división territorial de los cantones (artículo 168, *Constitución de la República de Costa Rica*, San José, Juricentro, 1977, pp. 479-480).

Por su parte, la Carta uruguaya reconoce en su artículo 82 que «la soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum», mientras que dicho ordenamiento prescribe en otros numerales la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito en un relativamente amplio grupo de supuestos (artículos 77-79, 82, 304, 305, 322 inciso C y 331, *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Cámara de Senadores, 1997, pp. 24-27, 118, 124 y 126-130).

En Venezuela la Ley Suprema establece la iniciativa popular para proyectos de ley y prescribe el referéndum en el caso de reformas constitucionales (artículos 165 inciso 5 y 246 inciso 4, *Constitución de la República de Venezuela*, México, Fondo de Cultura Económica- Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 35 y 51).

⁴³Cabe apuntar que, aunque en Canadá y en Estados Unidos las leyes supremas no postulan expresamente los mecanismos de democracia directa, en la práctica el plebiscito ha operado a nivel nacional en el primer país y en ámbitos locales en el segundo (artículo 3, *Constitutional act (1982)*, en *The constitution acts 1867 to 1982*, 3a. ed. Ottawa, Ministry of Supply and Services, 1990, pp. 59 y Hogg, Peter W., *Constitutional law of Canada*, 2a. ed., Toronto, Carswell, 1985, pp. 70-77 y 290-295; artículos I secciones 1, 2 y 3, II sección I y III sección 1, *The constitution of the United States of America*, Washington, Senate Republican Committee, 1986, pp. 23-29 y Tribe, Lawrence H. *American constitutional law*, 2a. ed., Mineola, Foundation, 1988, pp. 1095-1097).

⁴⁴La Carta alemana se refiere genéricamente a elecciones y a votaciones (artículo 20.2, *Ley fundamental de la República Federal de Alemania*, Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal trad., Bonn, Gobierno Federal, 1983, p. 16).

En España la Constitución prevé una variedad de casos en los que procede la iniciativa popular y el referéndum (artículos 87, 23, 92, 62 inciso C, 149.1.32, 151.1, 152.1, 167.3 y 168.3, *Constitución Española*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 1989, pp. 45, 77-80, 64-65, 108-11, 113-116 y 123-124).

La Ley Suprema francesa se refiere al referéndum para los supuestos de leyes y de reformas a la Constitución (artículos 11 y 89). «Constitution, lois organiques et ordonnances», París, *Journal Officiel de la République Française*, 1990, pp. 5 y 27).

En Italia el máximo ordenamiento prescribe la iniciativa popular y el referéndum (artículos 71, 75 y 138, *Codice civile con la costituzione e le principali leggi speciali*, Milán, Guiffré, 1986, pp. 21-23 y 41-42).

Finalmente la Carta de la Confederación Helvética postula la iniciativa popular y el referéndum para leyes ordinarias y reformas constitucionales (artículos 43, 73, 90, 31, 38, 41, 32.1, 89, 89 bis.1, 90, 120 y 123, *Constitution fédérale de la confédération suisse*, Berna, Office Central Fédéral des Imprimés et du Matériel, 1995, pp. 121-123, 48-50, 16, 41-42 y 48-49).

mexicana. En efecto, nuestra Carta Federal prescribe un modelo puro de democracia representativa, sin incorporar ninguna fórmula de participación directa de la ciudadanía que no sea el sufragio para elegir a los gobernantes.

La Constitución mexicana expresa claramente en su artículo 41 que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes federales y estatales. Sin embargo, debe apuntarse que en el pasado nuestro Pacto Fundamental abrió la posibilidad de que operaran la iniciativa popular y el referéndum para leyes y reglamentos del Distrito Federal. Dichos principios —que nunca fueron objeto de reglamentación ni de aplicación— fueron derogados hace años.⁴⁵

De allí precisamente la pertinencia de aproximarnos al tema de los mecanismos de la democracia semidirecta, a fin de comprenderlos más cabalmente y de considerar su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Para cerrar, podríamos concluir que la democracia semidirecta es el régimen mediante el cual el pueblo ejerce el poder tanto por conducto de representantes elegidos popularmente, como a través de mecanismos de participación directa —tales como la asamblea abierta, el plebiscito, la iniciativa popular, el referéndum, el veto y la revocación de mandato— para la deliberación y resolución de asuntos competencia del Estado.

Determinadas las principales formas que adopta el régimen democrático en el mundo contemporáneo, tratemos de indicar el alcance de algunas de las más importantes instituciones que operan dentro del modelo de la democracia semidirecta.

⁴⁵La Carta Suprema de México expresa: «el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión... y por los Estados» (Artículo 41, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 122a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 43).

Por su parte, el artículo 73 fracción VI 2a, a raíz de su reforma de diciembre de 1977, apuntaba la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia del Distrito Federal, indicando: «los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que ella misma señala» (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 61a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 52-53).

A nivel local las leyes supremas de algunas entidades han incluido diversas fórmulas de democracia semidirecta. Tal es el caso, por ejemplo, de las cartas fundamentales de los estados de Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí y Nuevo León. (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).

IV. Instituciones de democracia semidirecta

Si la democracia semidirecta se caracteriza por ser un régimen político que postula los elementos del modelo representativo, complementándolos con instancias de participación del pueblo en las decisiones colectivas sin la necesidad de recurrir a intermediarios, las formas que reviste dicha intervención popular pueden ser de diversa índole.

En la actualidad las constituciones de un buen número de países han adoptado una o más instituciones de democracia semidirecta. Esta circunstancia es particularmente cierta en el caso de las naciones que cuentan con sociedades con un relativamente significativo grado de desarrollo institucional.

La mayor parte de los regímenes constitucionales contemporáneos que establecen mecanismos de participación directa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, contemplan un número limitado de instituciones de este tipo. Entre estas destacan — particularmente— el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

No obstante lo anterior, la doctrina política reconoce una más amplia gama de mecanismos de democracia semidirecta que, aunque han alcanzado una mucho menos extendida presencia en las leyes supremas, poseen gran relevancia como instrumentos para el ensanchamiento y la profundización de la vida democrática.

Baste decir que Prélot identifica al veto popular y a la revocación de mandato como expresiones de dichos mecanismos de intervención del pueblo en las decisiones del Estado; mientras que García-Pelayo menciona, además, a la asamblea abierta.⁴⁶

Así las cosas, en esta sección procuraremos determinar el significado y el alcance de algunas de las instituciones apuntadas.

1. Asamblea popular

Si la democracia es el poder del pueblo, la reunión de todos los ciudadanos en asamblea tendrá, consecuentemente, que ser considerada como la más pura manifestación del ejercicio directo de la soberanía popular.

Bobbio y Mantteucci definen a la asamblea como una «única sede del poder decisorio, que se contraponen tanto a las representaciones elegidas como a las burocracias que administran»; mientras que García-Pelayo la conceptúa como la «totalidad de los ciudadanos con derechos políticos y que sustituye así a las asambleas representativas».⁴⁷

Esta figura recoge la tradición de la reunión de hombres libres en el ágora de la Grecia clásica y algunas experiencias germánicas de participación popular. Su operación, aunque inusual en las democracias contemporáneas, continúa principalmente en algunos cantones de Suiza a través de la *Landgemeinde*.

La Carta helvética prescribe la soberanía de los cantones «en tanto no esté limitada por la Constitución federal» y establece, por tanto, una regla de competencia residual en favor de dichas entidades.⁴⁸

De esta suerte, la *Landgemeinde* constituye «la asamblea general de ciudadanos de pleno derecho», reuniéndose al menos una vez al año para resolver sobre cuestiones electorales, legislativas y administrativas.⁴⁹

Marcel Prélot nos explica así el funcionamiento de la instancia mencionada: «el pueblo se reúne en la plaza... designa a los *Landamann*, sus principales magistrados y a algunos funcionarios, nombra a un consejo —el *Landrat*—, elabora las leyes, conoce de las reformas constitucionales y ratifica los tratados, establece y modifica los impuestos, acepta las erogaciones y los gravámenes y realiza ciertos actos de alta administración».⁵⁰

Habida cuenta de la naturaleza de la asamblea popular y del alcance de sus funciones de gobierno, es fácil imaginar por qué la mencionada institución parece viable sólo en comunidades pequeñas, provistas de condiciones sociales y culturales singulares que permiten su adecuada operación. Ello explica —al menos parcialmente— su virtual extinción.

No obstante, esta figura merece ser rescatada

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 88-90 y García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 183-184.

Otros autores también dedican espacio al tema: Duverger se refiere al veto y al referéndum (Duverger, *op. cit.*, pp. 94-95); Mény habla de la iniciativa popular, del referéndum y de la revocación de mandato (Mény, *op. cit.*, pp. 190-203); Quermonne apunta el referéndum y la iniciativa (Quermonne, *op. cit.*, pp. 89-93); y Gicquel alude a la iniciativa y el veto populares, el referéndum y la revocación de mandato (Gicquel, *op. cit.*, pp. 131-132).

⁴⁷ Bobbio y Mantteucci, *op. cit.*, tomo A-J, p. 114 y García-Pelayo, *Derecho ibid.*, p. 183.

⁴⁸ Artículo 3, *Constitution* (Suiza) *op. cit.*, p. 1.

⁴⁹ Prélot, *op. cit.*, pp. 83-85. Véanse también García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 554-556 y Lauvaux, *op. cit.*, pp. 288-289.

⁵⁰ Prélot, *ibid.*, pp. 84-85.

por las principales vertientes del constitucionalismo mundial, por ser un mecanismo que profundiza la democracia, fortalece el compromiso cívico de los ciudadanos, ayuda a la consolidación del gobierno limitado y enriquece la vida colectiva.

2. Plebiscito

En torno a la noción de plebiscito —cuyo origen se remonta al *plebis scitum* de la civilización romana y a prácticas de legitimación política frecuentadas en la Francia del siglo XIX— la doctrina adopta dos principales tendencias: la primera identifica a esta institución con el referéndum, mientras que la segunda sostiene que se trata de dos figuras diversas.⁵¹

Aquí aludiremos al referéndum como un mecanismo similar al plebiscito, pero provisto de determinadas particularidades, pues estimamos que esta diferencia terminológica es útil para resaltar los elementos distintivos de ambas formas de participación popular.

Como ejemplo de constituciones que separan claramente el plebiscito y el referéndum, podríamos mencionar a las Cartas de Brasil y Colombia.⁵²

No obstante, algunos de los sistemas jurídicos que consagran las consultas al electorado para efecto de la aprobación o desaprobación de políticas estatales —distintas a los actos legislativos— prefieren también designar como referéndum a este tipo de mecanismo. Tal es el caso, específicamente, de España.⁵³

Cabe aclarar que una buena parte de la doctrina se ha inclinado por la segunda alternativa.

Bobbio y Matteucci consideran al plebiscito como «una votación popular sobre temas de relevancia popular», que se utiliza más frecuentemente para referirse a «pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales». Entretanto, García-Pelayo complementa el concepto al afirmar que: «es la consulta al cuerpo

electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir... no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política».⁵⁴

Más allá de lo expresado, el plebiscito representa por tanto una fórmula mediante la cual el pueblo expresa su parecer respecto a un planteamiento de las autoridades, participando así directamente en la acción del poder público.

3. Iniciativa popular

Hay también mecanismos de democracia directa mediante los cuales el pueblo resuelve sin intermediarios sobre asuntos relacionados con el procedimiento legislativo. Tal es el caso —esencialmente— de la iniciativa ciudadana, el referéndum y el veto popular.

La iniciativa, como afirma García-Pelayo, es el «derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa».⁵⁵

Con mayor rigor terminológico, Duhamel y Mény consideran que la institución referida es «un procedimiento de democracia semidirecta por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto».⁵⁶

Varias son las constituciones que establecen este mecanismo. Podemos mencionar, concretamente, a las leyes supremas de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.⁵⁷

Dicha facultad de iniciativa, frecuentemente, puede ejercerla tan sólo un conjunto de personas cuyo número o porcentaje del cuerpo electoral están previstos por la Ley Fundamental.⁵⁸

Algunos autores distinguen, finalmente, la posibilidad de presentar un proyecto de ley específico y detallado, de la elaboración de una solicitud genérica para que el Poder Legislativo dicte normas en alguna

⁵¹Autores como Hermet y Badie, Duhamel, Duverger, García-Pelayo, aluden a diferencias conceptuales entre plebiscito y referéndum (Hermet y Badie, *op. cit.*, pp. 214 y 233-234; Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 755-756 y 867-870; Duverger, *op. cit.*, pp. 94-95 y García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 183-184).

Por su parte, Bobbio y Matteucci, Sartori, Lauvaux, Gicquel, Quermonne y Prélot, no precisan claramente una distinción entre los términos (Bobbio y Matteucci, *op. cit.*, tomo L-Z, pp. 1208-1209 y 1394-95; Sartori, *op. cit.*, tomo 1, pp. 115-120; Lauvaux, *ibid.*, pp. 101-105; Gicquel, *op. cit.*, pp. 663-669; Quermonne, *op. cit.*, pp. 90-93 y Prélot, *ibid.*, p. 89).

⁵²Artículos 14, fracciones I y II y 49 fracción XV, *Constitución op. cit.*, pp. 26 y 49-50, y artículos 40 y 103, *Constitución (Colombia), op. cit.*, pp. 19 y 39.

⁵³Artículo 3, *Ley orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades del referéndum*, en *Normas políticas de España*, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 435-436.

⁵⁴ Bobbio y Matteucci, *op. cit.*, tomo L-Z, pp. 1208-09; García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, p. 184.

⁵⁵ García-Pelayo, *ibid.*, pp. 183-184. Una postura muy similar es adoptada por Prélot, *op. cit.*, p. 89.

⁵⁶ Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 510-511. Puede verse también Lauvaux, *op. cit.*, pp. 298-300.

⁵⁷ Artículo 39, *Constitución (Argentina) op. cit.*, p. 29; artículo 14, fracción III, *Constitución op. cit.*, p. 26; artículo 155, *Constitución (Colombia) op. cit.*, p. 59; artículo 165, fracción 5, *Constitución (Venezuela) op. cit.*, p. 35.

⁵⁸ La Constitución de Colombia, por ejemplo, prescribe esta facultad como prerrogativa de cada ciudadano; en tanto la de Venezuela exige que sea ejercida por un conjunto de personas que representen al menos veinte mil electores (artículo 155, *loc. cit.* y artículo 165, fracción 5, *loc. cit.*).

materia.⁵⁹

Con independencia de lo anterior, este mecanismo permite al cuerpo electoral poner en marcha las instancias legislativas del Estado, a fin de que estudien y decidan sobre la pertinencia de aprobar nuevos ordenamientos jurídicos.

4. Referéndum

El referéndum es quizá la figura de democracia semidirecta de más arraigo en los sistemas constitucionales del mundo contemporáneo. Esta institución puede encontrarse, lo mismo en una buena parte de los regímenes europeos, que en varios países del continente americano. Por citar tan sólo varios ejemplos, podemos apuntar las leyes supremas de España, Francia, Argentina y Brasil.⁶⁰

Aunque en ocasiones se le identifica con el plebiscito, el referéndum es definido comúnmente como el «derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas», es decir, como «una participación directa del cuerpo electoral en la elaboración de la ley, la que no se perfecciona sino por la decisión de éste».⁶¹

La institución puede adoptar diversas modalidades. En cuanto a su fundamentación, el referéndum puede ser obligatorio, cuando su celebración es prescrita por una norma jurídica, o bien facultativo, en caso de que su realización dependa de la acción de una autoridad o de los propios electores.

Atendiendo a sus efectos, éste se denomina de ratificación o de sanción, si constituye un requisito para que un proyecto se convierta en norma jurídica obligatoria, y consultivo, si su resultado no es vinculatorio para la autoridad.⁶²

El referéndum se ha convertido en un eficaz instrumento mediante el cual la ciudadanía puede colaborar en la formulación de las normas jurídicas que rigen a la sociedad, ensanchando los alcances del

debate institucional y coadyuvando a la construcción de un Estado de Derecho más sólido y más participativo.

Por ello, más allá de toda la discusión terminológica sobre las materias objeto de su operación, parece evidente que este mecanismo es una institución que permite la consolidación del régimen democrático.

5. Veto popular

La doctrina política identifica una fórmula más a través de la cual el pueblo concurre en la determinación de las leyes.

Algunos autores distinguen la consulta a la ciudadanía en el caso de proyectos legislativos, de la que se efectúa con relación a normas ya vigentes. A este último mecanismo lo denominan veto popular.

Por conducto del veto se concede al cuerpo electoral la posibilidad de exigir que se someta a votación de la ciudadanía, ya no un proyecto legislativo, sino una ley que se encuentra vigente.⁶³

En todo caso, el efecto de la desaprobación popular expresada mediante el veto, puede alcanzar incluso la derogación del texto normativo.

Desde nuestro punto de vista, la utilización de la expresión veto para aludir a la derogación de una ley por determinación del cuerpo electoral, no es acertada. Lo anterior, habida cuenta de que el concepto veto se ha identificado —tradicionalmente— con la facultad del Jefe de Estado de detener un proyecto legislativo justo antes de que se convierta en norma general y obligatoria, más que con una forma mediante la que puede dejarse sin vigencia a las leyes.

6. Revocación de mandato

Cabe mencionar por último la revocación de mandato, que surge de la institución anglosajona del *recall*.

Dicho mecanismo permite al pueblo «solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato», cuando el comportamiento del funcionario «ha dejado de

⁵⁹ Manuel García-Pelayo se refiere a ellas como iniciativa «formulada» e iniciativa «simple» (García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 183-184). En sentido similar véase Prélot, *op. cit.*, p. 89.

⁶⁰ Artículos 92, 167.3 y 168.3, *Constitución* (España) *op. cit.*, pp. 79 y 123-124; artículos 11 y 89, *Constitution* (Francia) *op. cit.*, pp. 5 y 27; artículo 40, *Constitución* (Argentina) *op. cit.*, p. 29, y artículo 14 fracción II, *Constituição* *op. cit.*, p. 26.

⁶¹ No obstante, autores como Hermet y Badie, Duhamel y Mény, Sartori y Bobbio se inclinan por un concepto más amplio (Hermet y Badie, *op. cit.*, p. 233; Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 867-870; Sartori, *op. cit.*, tomo I, pp. 111-112, y Bobbio, *El futuro op. cit.*, pp. 41-42).

⁶² Al efecto puede recurrirse, entre otras, a las obras de García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, p. 183, Prélot, *op. cit.*, p. 89 y Quermonne, *op. cit.*, pp. 88-93.

⁶³ García-Pelayo, *ibid.*, p. 184. En sentido similar puede verse a Prélot, aunque este autor se refiere no sólo al caso de las leyes, sino, en general, a «medidas» (Prélot, *ibid.*, pp. 89-89).

satisfacer a los electores».⁶⁴

La revocación prevé, por lo general, la iniciativa de un número o de un porcentaje de la ciudadanía previamente determinados y el voto aprobatorio de la mayoría del cuerpo electoral, reservándose esencialmente para el supuesto de abuso de autoridad. El efecto es la destitución del funcionario público.

En la actualidad ésta es quizá la menos generalizada de las figuras de la democracia semidirecta, aunque se encuentra contemplada por algunos sistemas jurídicos. Ello —quizá— en virtud de que su práctica indiscriminada puede poner en jaque la eficacia y la estabilidad del régimen representativo en su conjunto.

Como ejemplos de esta institución, podemos mencionar el caso de la Constitución de Colombia, que prevé la «revocatoria del mandato», así como los ordenamientos de varias entidades de los Estados Unidos de América en los que se contempla el *recall* de funcionarios públicos.⁶⁵

Presentados los rasgos esenciales de las instituciones de la democracia semidirecta, procedamos a exponer algunas reflexiones finales.

V. Conclusiones

Una vez precisado el concepto de democracia, sus modelos y los principales mecanismos de la democracia semidirecta, podemos afirmar:

1. La noción de democracia, por encima del debate terminológico, se identifica con los regímenes pluralista-constitucionales.

2. La democracia encarna un sistema en el que deben tener plena vigencia y operación las siguientes instituciones fundamentales:

- Soberanía popular.
- Régimen constitucional con gobierno limitado y control de la constitucionalidad.
- Pluralismo y libertades públicas.
- Sistema representativo.
- Principio de mayoría con respeto a la oposición y posibilidad de alternancia política.
- Distribución de competencias, con separación de poderes y, en ocasiones, federalismo.

3. En el régimen democrático las formas como el pueblo ejerce el poder pueden ser directa, indirecta o

semidirecta.

4. La democracia semidirecta supone un arreglo institucional mediante el cual el pueblo ejerce el poder, tanto por representantes que él elige, como sin intermediarios y a través de mecanismos de participación para la deliberación y la resolución de los asuntos públicos.

5. Las principales instituciones de la democracia semidirecta son: la asamblea, el plebiscito, la iniciativa popular, el referéndum y el veto popular, así como la revocación de mandato.

6. Las constituciones de un número importante de países adoptan la fórmula democrática semidirecta previendo, principalmente, instituciones como el plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum.

⁶⁴ Prélot, *ibid.*, pp. 89-90 y Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 865-866.

⁶⁵ Artículo 103, Constitución (Colombia) *op. cit.*, p. 39. Para el concepto y los alcances del *recall* en algunos gobiernos locales de los Estados Unidos de América, véanse *Black's law dictionary*, 5a. edición, St. Paul, West, 1979, p. 1139 y Reynolds, Osborne M., *Local government*, St. Paul, West, 1982, pp. 733-735.

7. Las diversas instancias de democracia semidirecta se han convertido en eficaces instrumentos para fortalecer el pluralismo y el régimen constitucional en muchos países.

8. El Pacto Federal mexicano no establece ese tipo de mecanismos.

9. La consolidación del proceso de transición democrática en México podría verse favorecida por la operación de mecanismos de la democracia semidirecta.

10. Parece conveniente plantearse las reformas y las adiciones constitucionales pertinentes para la incorporación de dichas instituciones a nuestro sistema jurídico.

