

PLEBISCITO Y REFERÉNDUM.
CONCEPCIONES TERMINOLÓGICAS ENTRE
LA DEMOCRACIA DIRECTA Y LA REPRESENTATIVA.
PUNTUAL TRATAMIENTO EN EL CONSTITUCIONALISMO
ESTATAL MEXICANO Y COMPARADO

Isidro de los SANTOS OLIVO*

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Clasificación del régimen de gobierno o político. Sobre las modalidades de la democracia.* III. *Rousseau y Montesquieu. Dos paradigmas de la democracia.* IV. *Sobre el referéndum y el plebiscito. Apreciaciones históricas y conceptuales.* V. *Reflexiones personales en la concepción del referéndum y el plebiscito.* VI. *El referéndum en la cultura política mexicana.* VII. *El plebiscito y el referéndum en las Constituciones de algunos de los estados de la República mexicana y en el constitucionalismo comparado.*

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para desarrollar un análisis que tenga por objeto el esclarecimiento conceptual, esto es, lo que consideramos como el uso adecuado, terminológico, sobre la definición y/o el significado de las figuras plebiscito y referéndum, y enunciar puntualmente su tratamiento actual en el constitucionalismo de algunas entidades federativas del Estado mexicano, creemos oportuno, como exigencia metodológica para este trabajo, referirnos

* Profesor-investigador adscrito a la División de Estudios de Posgrado y secretario académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

sucintamente, a la conformación histórica de la democracia, en sus formas: directa e indirecta,¹ en la organización política de las sociedades.

Resulta de suma importancia, a nuestro juicio, señalarle al lector que los académicos debemos esforzarnos en dilucidar, en el ejercicio doctrinal, nuestras aportaciones y productos sistemáticos de la investigación. Hay que tratar de esclarecer, al máximo, los conceptos, puesto que de no hacerlo se corre el gran riesgo de confundirlos, en detrimento y empobrecimiento del lenguaje y, desde luego, de la misma ciencia. Esta última nos impone, como primerísima regla del método, el principio de no contradicción, con la teleología de generar una teoría, consistente y congruente, con el rigor y la seriedad que demanda el propio quehacer de toda ciencia.

El presente trabajo tiene por objeto el intentar demostrar que —a partir de perspectivas histórico-políticas y estructurales— el plebiscito es una institución que no corresponde a un sistema representativo; por su parte, el referéndum es una figura que cuadra en una democracia de tipo indirecto, es decir, representativa. Ambas categorías se analizan a la luz de las concepciones teóricas de algunos autores clásicos, que han estudiado las dos modalidades en que se ha organizado la democracia. No debe soslayarse que existen posiciones que indican enfáticamente que al incorporar en una Constitución el sistema representativo, cualquier figura que apele a la intervención directa de la ciudadanía resulta incompatible con el régimen representativo, y tiene que estimarse como inconstitucional.²

Se puede decir que las figuras del plebiscito y del referéndum implican una transición de la democracia directa, hacia la democracia representa-

¹ El iuspublicista Serafín Ortiz Ramírez señala que dentro de las diversas formulaciones o clasificaciones de los sistemas democráticos, "... la más difundida es la que considera tres clases principales de democracia: la democracia directa, la democracia representativa y la democracia semi-directa". *Derecho constitucional mexicano. Sus antecedentes históricos, las garantías individuales y el juicio de amparo*, México, Cultura, 1961, pp. 248 y 249.

² Rafael Bielsa, siguiendo esta idea, al definir el plebiscito, expresa lo siguiente: "el plebiscito es el acto por el cual el pueblo decide directamente sobre una cuestión que debe ser materia de ley. Por eso, en nuestro sistema constitucional, él es inaplicable, ya que la forma representativa de gobierno atribuye a los poderes constitucionales esa potestad". A su vez, el francés Ademar Esmein dice: "sometiendo la labor al voto popular, se entorpece aquella en lugar de estimularla... muy buenas leyes han caído ante un prejuicio popular... que se aparta de la verdadera naturaleza del gobierno representativo". Citados por Ennis Humberto, María, en *Enciclopedia jurídica Omeba*, t. XXIV, Buenos Aires, Libreros, 1967, pp. 194 y 195.

tiva. Inclusive han llegado a ser nombrados por algunos, instrumentos de la democracia participativa. Hay quienes identifican a la democracia participativa con la democracia representativa.³ Destacamos que estos dos institutos han proliferado en las Constituciones de las entidades federativas de la República mexicana. En la parte final del presente trabajo, se estructura un cuadro comparativo de la *positivización* de las figuras objeto de estudio, en algunas de las Constituciones de los estados.

II. CLASIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO O POLÍTICO. SOBRE LAS MODALIDADES DE LA DEMOCRACIA

La organización del régimen político ha sido una preocupación primordial desde tiempos remotos. En la época antigua, el gran pensador de Estagira clasificó a los gobiernos en puros y corrompidos. En una cita extensa, pero que es conveniente reproducir, el filósofo refiere al respecto:

El gobierno es la administración suprema, y el administrador supremo es el soberano; pero este soberano es preciso absolutamente que sea, o un solo individuo, o una minoría, o la masa general de los ciudadanos. Cuando uno solo, o algunos, o todos, ejercen el poder supremo en vista del interés común, el gobierno es sabio y bueno. Cuando uno solo, o algunos, o todos, mandan por su interés personal, el gobierno es corrompido; porque todo individuo que tiene derecho a la cosa pública, o no es ciudadano, o debe participar de los comunes beneficios. El gobierno de uno solo, basado en el interés general, se llama monarquía. El de algunos, sea cualquiera su número, con tal de que no se reduzca a uno solo, se llama aristocracia, es decir, gobierno de los mejores, que debe tener por objeto el interés general de los asociados. El de todos, cuando está combinado en vista de la común utilidad, toma el nombre genérico de los gobiernos, y se llama Re-

³ Es el caso del profesor Raúl González Schmal, en su artículo “Democracia semidirecta y democracia participativa”, cuando manifiesta: “...no se ve la razón por la cual a la democracia participativa no se le emplee como sinonimia de la representativa, cuando en esta última los ciudadanos participan en la vida del estado —obvia y principalmente— en la emisión del voto, activo y pasivo, para elegir y ser elegido en los cargos de elección popular; pero también a través de los partidos políticos, de los medios de comunicación social, de las organizaciones, de lo que se ha dado en llamar la sociedad civil, de la opinión pública, de reuniones y manifestaciones y, en general, de cualquier expresión de la cultura política democrática de un pueblo”. El trabajo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica, de donde se toma la anterior cita: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/93/5.pdf>.

pública. Esta denominación es muy racional, porque los otros dos gobiernos toman su nombre de las cualidades morales que pueden ser patrimonio de un individuo o de una minoría; pero la totalidad de los ciudadanos no puede designarse por virtud alguna especial, a no ser por la guerra, que se manifiesta principalmente en las masas; lo demuestra el hecho de que los guerreros ocupan un rango distinguido en la República y el de ser en ella ciudadanos todos los que se emplean en el ejercicio de las armas. Tres son las desviaciones de estas tres formas de gobierno: la tiranía, la oligarquía y la demagogia, que son respectivamente la degradación de la monarquía, de la aristocracia y de la República. Así, la tiranía es el gobierno de uno solo, que no tiene en cuenta sino su interés personal; la oligarquía es la supremacía de algunos en provecho de la clase a que pertenecen; y la demagogia es el abuso de la autoridad suprema en beneficio de los pobres. Ninguno de estos tres gobiernos tienen para nada el interés general en cuenta.⁴

Cobra singular importancia por la aportación histórica del concepto de Estado, merced a la genialidad del padre de la ciencia política moderna, Nicolás Maquiavelo. En *De Principatibus* hay que destacar el hallazgo terminológico que a partir del siglo XVI toda sociedad política regida y organizada en cualquiera de sus formas, será nombrada como *lo stato*. También el pensador florentino establece su clasificación: “Todos los estados y dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, fueron o son repúblicas o principados”.⁵

Posteriormente, M. d’Alembert distingue el *gobierno*, a su vez, en republicano, cuando el pueblo, como corporación, tiene el poder soberano; el monárquico, en el que una sola persona gobierna mediante leyes de fondo, y el *despótico* cuando la única ley que impera es la voluntad del amo o tirano.⁶ En este orden de ideas, J. J. Rousseau, a su vez, establece una división de los gobiernos; veamos:

El soberano puede, en primer lugar, confiar el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se da el nombre de democracia. O puede también reducir o limitar el gobierno, depositándolo

⁴ Aristóteles, *La política*, Madrid, Alba, 2000, pp. 95 y 96.

⁵ *El príncipe*, trad. de Roberto Mares, México, Grupo Editorial, 1998, p. 23.

⁶ *Cfr.*, su trabajo “Análisis del Espíritu de las leyes y elogio de Montesquieu”, en la obra *Del espíritu de las leyes de Montesquieu*, trad. de Nicolás Estevanez, 6a. ed., 1984, Buenos Aires, Heliasta, p. 8.

en manos de los menos, de manera que resulten más ciudadanos que magistrados. Este sistema toma el nombre de aristocracia. Puede, por último, concentrar todo el gobierno en un magistrado único de quien los demás reciben el poder. Esta tercera forma es la más común y se llama monarquía o gobierno real.⁷

Una vez mencionadas brevemente las clasificaciones de destacados pensadores respecto a la organización política de algunas sociedades en diversas etapas de la historia, es menester referir ahora las modalidades de la democracia en el devenir histórico. El gobierno del pueblo, así designado por los griegos con el vocablo “democracia”, propiamente se ha estructurado en dos manifestaciones bien identificadas: democracia directa o de la identidad, como la llamó Juan Jacobo Rousseau, y democracia indirecta o representativa, cuyo apologista más conspicuo fue Montesquieu. El examen sobre la democracia exige, al menos metodológicamente, un tratamiento desde tres perspectivas: como una estructura jurídica, como un régimen político y como un sistema de vida.⁸ Un estudio detallado de estas tres perspectivas sería muy interesante; no obstante, rebasaría el propósito de esta investigación, puesto que, conceptualizar a la democracia resulta una tarea ardua y compleja, pues —como advirtió Harold J. Laski— ninguna definición de ésta comprende su vasto despliegue histórico.

Para algunos, la democracia es una forma de gobierno; según otros pensadores, es un modo de vida social; los hay quienes encuentran su esencia en el carácter del electorado; o en la forma de relacionarse los ciudadanos y el gobierno; tenemos la propuesta de aquellos que insisten en que para hablar de un régimen democrático, éste debe darse con ausencia de amplias diferencias económicas en la población, etcétera.⁹ Muy sugestiva, hasta nuestros días, resulta la expresión de quien fuera

⁷ *El contrato social o principios de derecho político*, México, Porrúa, 1987, p. 35.

⁸ Esta triple perspectiva de escrutinio a la democracia no es discrecional. Los tres enfoques sobre la misma los recoge textualmente el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicho numeral, fracción segunda, inciso a, la carta magna mexicana considera a la democracia “... no solamente como una *estructura jurídica* y un *régimen político*, sino como un *sistema de vida* fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (cursiva nuestra). *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Leyenda, 2008, p. 10.

⁹ Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *Manual de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1990, p. 274.

presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Abraham Lincoln, al pronunciar en su discurso en el campo de la batalla de Gettysburg, el 19 de noviembre de 1863, la famosa frase que define a la democracia “como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

Ni duda cabe que la morfología política de todo Estado es determinante para establecer lo que entendemos como democracia constitucional. De esta forma, la adjetivación de un régimen político democrático tiene que considerar tanto los aspectos normativos, institucionales y funcionales del sistema de gobierno, como la descentralización política y/o administrativa, según corresponda a un Estado compuesto o unitario; es decir, la forma de Estado. Asimismo, los aspectos históricos, ideológicos y socioeconómicos que permiten la tipificación estatal de las formas democráticas: democracia liberal, democracia marxista, etcétera. Finalmente, en el régimen democrático inciden la organización sistemática del gobierno (presidencialista, parlamentario, directorial), así como la consideración formal-estética: monarquía-república.¹⁰ En resumidas cuentas, la democracia constitucional es un régimen político que conforma ideológicamente al Estado, estructurado en un sistema normativo-institucional, que descansa en una organización formal-estética y con una vertiente socioeconómica.

No obstante lo aseverado hasta ahora, consideramos oportuno establecer una definición del concepto en comento. Así, los profesores Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva entienden por democracia

...un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y dialogo permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socio-económica.¹¹

Aquí se trata, obviamente, de una democracia representativa, como se advierte del contenido de su definición, pues refiere claramente a gobernantes y gobernados.

En una breve revisión histórica, la llamada democracia directa fue experimentada, como es sabido, en las sociedades antiguas. En ella, corresponde al pueblo el ejercicio directo del poder. En la *polis* griega,

¹⁰ *Ibidem*, p. 275.

¹¹ *Idem*.

las llamadas ciudades-Estado eran comunidades políticas casi abarcables con la mirada, y por su reducido número de habitantes les fue posible la participación política directa. Atenas contaba con una población aproximada de 300 mil habitantes, de los cuales más de la mitad eran esclavos sin derecho a participación política; algunos otros extranjeros, que también tenían esta condición, al igual que los menores de veinte años y las mujeres. Con base en estos registros,¹² se calcula que alrededor de 40 mil ciudadanos tenían derecho a reunirse en el ágora para conformar la asamblea o *ecclesia*, la cual era convocada por el Consejo de los Quinientos. En la plaza pública, instalada la asamblea, deliberaba y resolvía sobre los asuntos públicos más importantes del colectivo helénico.¹³

¹² Confróntese Andrade Sánchez, Justino Eduardo, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., México, Oxford, 2003, p. 63.

¹³ Convencionalmente, se ha llamado democracia directa a aquella participación política que surgió con los antiguos, debido principalmente a las condiciones político-demográficas, ya descritas. En puridad, a nuestro juicio, no se puede hablar de una auténtica *democracia directa*, pues en esa época, y a pesar de que las condiciones eran más propicias, no participaba de manera íntegra el cuerpo electoral, ni mucho menos la totalidad del pueblo. Ni qué decir en la actualidad. Por ello a Kelsen no le falta razón cuando sostiene que “Una democracia pura es tan irrealizable como una autocracia pura”. De la población de Atenas, aproximadamente, eran ciudadanos entre 30 y 40 mil individuos, esto es, aquellos que tenían *derecho* a participar en la *ecclesia* de los asuntos públicos en general. Ahora bien, para los asuntos de mayor trascendencia, verbigracia, el ostracismo, se requería de un quórum del 12% del cuerpo político, lo que arrojaba un total de, aproximadamente, 3,600 ciudadanos, mismos que tomaban los acuerdos que obligaban a todos (al cuerpo electoral y, desde luego, a todos los habitantes sin derecho a participación política). Se tiene el dato comprobable de una asistencia de 3,515 ciudadanos, según lo refiere H. B. Mayo. Lo anterior conduce a reconocer que, insistimos, en *sentido estricto*, ni aún, en la propia antigüedad, se pudiera hablar de una democracia directa. Por otra parte, hay que tener presente la existencia de las instituciones políticas atenienses, que conformaban una especie de cuerpos intermedios, como la Asamblea (institución democrática conformada por todos los ciudadanos libres); el Consejo del Areópago (primer cuerpo colegiado que constituía una especie de Senado aristocrático, cuyos orígenes quizá estaban ligados a los antiguos consejos de ancianos de las tribus). El Consejo de los Quinientos (inicialmente integrado por 400 miembros y, después, por 500, surgidos de las cuatro tribus que habían existido originalmente, quedando excluidos de este cuerpo los más pobres); las dicasterías (eran jurados populares que resolvían asuntos judiciales, por lo general económicos); los arcontes (especie de ministros con facultades administrativas, judiciales y religiosas). No obstante lo aseverado, estas prácticas políticas eran lo más aproximado a lo que se conoce como *democracia directa, pura* o de la *identidad*. Véase al respecto Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Teoría General...*, *cit.*, pp. 62 y ss.; así como su obra *Introducción a la ciencia política*, 3a. ed., México, Oxford, 2005, pp. 63 y 64.

El habitante ateniense tenía un contacto directo con su entorno vital; esto es, acudía al teatro, estaba enterado de los aspectos políticos que se trataban en las plazas públicas, ya que opinaba sobre los problemas, sobre la paz y la guerra y, a la vez, dialogaba con los filósofos y gobernantes. En la democracia de la capital helénica, los individuos votaban directamente las leyes en las asambleas y con la concurrencia de los magistrados. En definitiva, el hombre griego participaba de la *polis* cotidianamente, pues las condiciones culturales, geográficas, demográficas, sociológicas y políticas eran propicias para ello. Por esta razón, J. J. Rousseau se decantaba a favor de esta organización política de democracia directa, pues para él, los griegos hacían por sí mismos todo cuanto tenían que hacer, al asistir frecuentemente a las plazas públicas y discutir los asuntos comunes.

Posteriormente y, en concreto, en el bajo medievo, comenzaron a formarse las naciones, que conformaron el antecedente del Estado moderno. Las grandes extensiones territoriales, junto con la explosión demográfica, entre otros aspectos, imposibilitaron el desarrollo de la democracia directa, y se acudió a la fórmula denominada democracia representativa. Como lo afirma el mismo Rousseau, la idea de la representación arranca en el gobierno feudal, pues en los gobiernos antiguos, republicanos y monárquicos, nunca se tuvo representantes. En Roma, los tribunos, tan respetados, nunca pudieron imaginar tan sólo el prescindir de las decisiones tomadas por ellos, y no someterlas, en definitiva, a la decisión soberana del pueblo. De esta manera, el autor de *El contrato social* critica radicalmente el gobierno representativo "...bajo cuyo sistema la especie humana se degrada y el hombre se deshonra".¹⁴

Hay que admitir fehacientemente que es en los Estados contemporáneos, con la superación del antiguo régimen, donde se genera la democracia moderna; es decir, representativa, y es la que precisamente concierne a un Estado constitucional. La dialéctica permanente entre gobernantes y gobernados se corresponde con la idea de Constitución. En este contexto, la ley fundamental se concibe como instrumento organizador y limitador del Estado-aparato y del Estado-comunidad. La concepción de la representación política, al ser propia de la democracia constitucional, se puede afirmar, sin titubeos, que la teoría de la Constitución no puede entenderse sin la democracia representativa. En otros términos, se renuncia a la democracia directa por las necesidades prácticas en el desenvolvimiento histórico de las sociedades, lo que conduce inexorablemente a aceptar en

¹⁴ *El contrato social...*, cit., p. 51.

la dogmática de la Constitución, a la teoría de la representación, como un binomio de interacción política entre gobernantes y gobernados, dentro del Estado. En la democracia constitucional las leyes son elaboradas por las asambleas, por los representantes designados por el cuerpo electoral, a través del sufragio en las elecciones; esto es lo que se conoce como *democracia representativa*.

III. ROUSSEAU Y MONTESQUIEU. DOS PARADIGMAS DE LA DEMOCRACIA

Con el advenimiento del Estado constitucional, producto de las revoluciones liberales, hay que situarse en unas coordenadas temporo-espaciales, para identificar la disputa entre las modalidades de la democracia aquí tratadas en el naciente Estado de derecho. Propiamente son tres los países referentes en los que se desarrollaron los inicios de la organización política constitucional euroatlántica: Inglaterra, Estados Unidos de América y Francia. Con el movimiento liberal, varios autores desarrollaron sendas teorías sobre las ideas democráticas. No pretendemos analizar y comentar de manera exhaustiva sus destacadas y prolifas aportaciones.¹⁵

La tensión democracia representativa *versus* democracia directa cobra relevancia teórica en la organización política constitucional cuando, en el siglo XVIII, Montesquieu se decanta por la democracia representativa, y por su parte, J. J. Rousseau, se pronuncia por la democracia directa.¹⁶ Recogemos aquí algunas citas de estos dos autores, en las que manifiestan su posición con relación a la forma de organizar a la democracia:

El pueblo que goza del poder soberano, —afirma Montesquieu— debe hacer por sí mismo todo lo que él debe hacer; y lo que materialmente no pueda hacer por sí mismo y hacerlo bien, es menester que lo haga por de-

¹⁵ Véanse al respecto, entre otros, Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América* (prefacio, notas y bibliografía de J. P. Mayer), México, Fondo de Cultura Económica, 1995; Stuart Mill, John, *El gobierno representativo*, trad. de Siro García del Mazo, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1878.

¹⁶ La disputa entre Rousseau y Montesquieu con relación a la democracia directa y representativa la he referido brevemente con anterioridad, en otro estudio. *Cfr.*: Santos Olivo, Isidro de los, “La Constitución en la encrucijada. Permanencia y cambio constitucional en la democracia mexicana”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 741 y ss.

legación en sus ministros. Los ministros no lo son del pueblo si él mismo no los nombra; por eso es una de las máximas fundamentales en esta forma de gobierno, que sea el pueblo el que nombre sus ministros, esto es, sus magistrados. El pueblo soberano, como los monarcas y aún más que los monarcas, necesita ser guiado por un senado o consejo. Pero se ha de tener confianza en esos consejeros o senadores, indispensable es que él los elija, bien designándolos directamente él mismo como en Atenas, bien por medio de algún o algunos magistrados que él nombra para que los elija, como se practicaba en Roma algunas veces.¹⁷

Charles-Louis de Secondat se decanta por la democracia representativa, como se desprende en el texto anterior. Inclusive, interpreta la democracia antigua, como representativa, ya que para él era indispensable que el pueblo soberano fuera dirigido por un senado o consejo (representantes), nombrado por el pueblo, ya de manera directa como se practicaba en Atenas, ya eligiendo por aquél magistrados para que éstos, a su vez, designaran a sus autoridades. Como se aprecia, en los argumentos que aporta el mismo Montesquieu sostiene que aun en los antiguos existían órganos representativos.

Montesquieu estaba convencido de que el pueblo no era el más apto para poder atender *directamente* los asuntos del gobierno; antes bien, lo que podía hacer era designar a los individuos en quienes depositaba la potestad pública, escogiéndolos según sus características personales y circunstancias que le rodean.

El pueblo —dice Montesquieu— es admirable para escoger los hombres a quien debe confiar una parte de su autoridad. Le bastan para escogerlos cosas que no puede ignorar, hechos que se ven y que se tocan. Sabe muy bien que un hombre se ha distinguido en la guerra, los éxitos que ha logrado, los reveses que ha tenido: es por consiguiente muy capaz de conseguir un caudillo. Sabe que un juez se distingue o no por su asiduidad, que las gentes se retiran de su tribunal contentas o descontentas: está, pues, capacitado para elegir un pretor. Le han llamado la atención las riquezas y magnificencias de un ciudadano. Ya puede escoger un buen edil. Todas estas cosas, que son otros tantos hechos, las conoce el pueblo en la plaza pública mejor que el monarca en su palacio. ¿Pero sabría dirigir una gestión, conocer las cuestiones de gobierno, las negociaciones, las oportunidades para aprovechar las ocasiones? No, no sabría.¹⁸

¹⁷ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Heliasta, 1984, p. 56.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 56 y 57.

Los argumentos de Montesquieu en defensa del sistema representativo son evidentes. En relación con el referéndum, en otro argumento suyo se puede apreciar que esta figura se corresponde con la democracia representativa, cuando asienta: “La constitución de Roma y la de Atenas eran muy sabias; los acuerdos del Senado tenían fuerza de ley durante un año, pero no se hacían perpetuos si la voluntad del pueblo no los *refrendaba*” (cursivas nuestras).¹⁹

Por su parte, Rousseau rechazaba rotundamente en sus argumentos teóricos los cuerpos intermediarios entre el poder político y la ciudadanía. Al concebir la voluntad general soberana del pueblo, para el ginebrino, tal voluntad es inalienable e irrepresentable, siendo el soberano, en cuanto ser colectivo, no susceptible de representarse más que por sí mismo. El pensador suizo lo expresa en los siguientes términos: “...no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite no la voluntad”.²⁰ Se advierte claramente que Rousseau desconfiaba en los representantes del pueblo. Apoyaba sus argumentos en las democracias de la antigüedad clásica y, a su vez, influyó en la construcción de su teoría, el modelo de organización política de su país natal, propenso —por sus condiciones particulares, esto es, alta educación cívica en sus pocos habitantes, dentro de un reducido territorio y una gran tradición democrática secular— para postular el principio de identidad política o democracia directa.

Rousseau insiste en el rechazo de la representación política, aduciendo que cuando se designan delegados se destruye el cuerpo político, quedando éste a merced de los representantes, por no poder resolver los asuntos satisfactoriamente

La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada.²¹

¹⁹ *Ibidem*, p. 59.

²⁰ *Op. cit.*, p. 14.

²¹ *Ibidem*, p. 51.

En este texto, Rousseau advierte que la voluntad general, en una democracia representativa, se falsea, puesto que la ley deja de ser expresión del soberano pueblo para transformarse en la manifestación de la voluntad de los representantes. En otras palabras, la ley debe recoger los intereses legítimos del pueblo, y que en una democracia representativa, Rousseau pone en duda el proceder de los representantes, quienes, al elaborar la ley, reflejaban en ella sus espurios intereses. Esto significa, como lo explica claramente Pedro de Vega, que lo que en realidad el ginebrino estaba realizando era “la más formidable denuncia de una forma de legitimidad democrática que teóricamente se asienta en el principio de la voluntad general, pero que prácticamente se convierte, a través del mecanismo representativo, en criterio legitimador de la voluntad particular de los representantes”.²²

Posteriormente, Rousseau se convence de que la democracia directa es prácticamente inviable, y que no hay otra forma de organizar a la democracia sino a través de representantes, como lo señala De Vega en el texto inmediato anterior citado. Conviene destacar dos puntualizaciones que Rousseau indica en *El contrato social*, para acotar la democracia representativa. La primera es en el sentido de establecer una especie de mandato imperativo, pues, según él, los representantes son comisarios del pueblo. La segunda, cuando expresa que las leyes que no son ratificadas por el pueblo deben ser nulas.

IV. SOBRE EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO. APRECIACIONES HISTÓRICAS Y CONCEPTUALES

1. *El referéndum y el plebiscito en México*

Se ha hablado de la democracia directa, pura o de la identidad y, a su vez, de la democracia representativa o indirecta. Para una corriente doctrinal mayoritaria, los términos “referéndum” y “plebiscito” vienen a ocupar una posición intermedia entre ambas modalidades de aquéllas. A la adopción de estas instituciones, entre otras, en los regímenes constitucionales

²² Tomo la cita del artículo “Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual”, editado por Working Papers (Institut de Ciències Polítiques i Socials (Barcelona, Catalunya), p. 6. El documento puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.recercat.net/bitstream/2072/1325/1/ICPS141.pdf>

se le suele calificar como democracia semidirecta. “Los sistemas donde impera el referéndum —sostiene Ignacio Burgoa Orihuela— suelen llamarse democráticos semidirectos, pues la ciudadanía tiene en ellos una intervención directa de gobierno para emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico elaborado por las asambleas legislativas”.²³

Estos dos mecanismos de participación ciudadana son conocidos, de manera frecuente, como sinónimos, y en algunos casos son distinguidos con ciertos matices. Interesa aquí destacar que ambas figuras son contempladas en las Constituciones de los estados. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente no contiene disposiciones relativas a estos dos institutos. Se reconoce una democracia representativa. En su artículo 40 aduce: “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” (cursivas nuestras).²⁴ Como lo reconoce literalmente el texto, se afirma el principio representativo en el dispositivo constitucional mexicano, el cual tiene una forma de Estado compuesto, es decir, federal. Esto implica que las autoridades de la federación se eligen mediante el sufragio, y son representativas de los mexicanos. De igual forma, aplica el principio de representación política para todos los estados o entidades federativas integrantes de la Unión o Estado federal. Desde la aparición histórica del Estado constitucional, la democracia se organizó mediante la representación efectiva de los órganos del poder público; es decir, hablar de una democracia constitucional, como la nuestra, es hablar del sistema representativo estatal.²⁵

Hay que recordar que la institución del referéndum estuvo vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁶ regu-

²³ *Derecho constitucional mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 574. También Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de las ciencias del derecho constitucional argentino y comparado*, t. VI, Buenos Aires, Alfa, 1956, p. 167.

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit., p. 42.

²⁵ Para una perspectiva sobre la *teoría jurídica de la representación política*, consúltese a Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *Manual de derecho...*, cit., pp. 219-241.

²⁶ Para tener una visión más detallada, con motivo de la reforma a la Constitución general de la República, consúltese el artículo de Valadés, Diego, “La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano”, *Anuario Jurídico VI*, México, 1980, pp. 375-384. Asimismo, véase el comentario de Tena Ramírez, Felipe, sobre esta reforma

lada en el artículo 73, fracción VI, base segunda. La inclusión de esta institución en nuestra ley fundamental se concretó a partir del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, en los siguientes términos:

Artículo 73.²⁷ El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometándose a las bases siguientes:

1a....

2a. 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... (cursivas nuestras).

Esta disposición, a su vez, fue derogada a través de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, en la que se define la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introduce, entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Actualmente, la institución del referéndum y, a su vez, la del plebiscito, han sido recogidas en algunas Constituciones de las entidades federativas de la República mexicana. Más adelante se muestra, en un cuadro comparativo, la regulación constitucional de ambas figuras en los códigos políticos de algunos estados.

2. *Sucinta historia y definiciones del referéndum y el plebiscito*

Parece ser que el referéndum se gesta en las representaciones parlamentarias feudales:

...la palabra referéndum —comenta Pedro de Vega García— comenzó usándose para designar las interpelaciones que los delegados electos de los Parlamentos medievales debían realizar a sus electores, en aquellas cuestiones que se discutían en las Asambleas, pero que no estaban incluidas en los términos del mandato. Hasta conocer la opinión de los electores sobre ellas, los delegados las presentaban *ad referéndum*.²⁸

constitucional en su obra *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 34a. edición, 2001, pp. 98 y 99.

²⁷ Andrade, Manuel, *Constitución política mexicana con reformas y adiciones al día*, 7a. ed., México, Información Aduanera de México, 1953, pp. 51 y ss.

²⁸ *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 113.

Hay que tener presente que dicha institución de democracia semidirecta se manifestó, asimismo, en el siglo XVI en la primigenia Confederación Helvética, en la cual los distritos aliados Graubunden y el Valais, que no formaban parte de dicha Confederación, y que en la actualidad constituyen dos de sus cantones, se estructuraban en su interior mediante federaciones de municipios. Existían delegados de los municipios a la asamblea federal del distrito. Estos representantes tenían la obligación de informar a sus electores sobre las cuestiones trascendentales para la vida política y recabar de éstos el sentido en que debían aquéllos emitir su voto.²⁹

Con posterioridad, el referéndum modifica su función inicial de dar cuenta de *toda* cuestión pública importante por parte de los delegados a sus electores, en el sentido de revestir un carácter de legislación por parte del pueblo, lo que implica que esta institución funciona mediante la consulta al cuerpo político-social, por parte de la autoridad, para que aquél se pronuncie a favor o en contra sobre una propuesta articulada en forma de ley. En Suiza, la lucha desatada en el cantón de Saint-Gall en 1830 entre partidarios del sistema representativo y los del sistema de democracia pura o directa originó que apareciera como solución transaccional el referéndum legislativo.³⁰

El propio referéndum fue utilizado en los Estados Unidos en 1778 para la aprobación, por el voto popular, de las Constituciones de los estados de Massachusetts y New Hampshire. Esta situación continuó dándose para otros estados de la Unión Americana durante el primer tercio del siglo XIX, a la que calificó León Duguit como “la tierra clásica del referéndum”. Con el movimiento liberal francés, este instrumento de participación ciudadana fue utilizado para que el pueblo se pronunciara aceptando las Constituciones que fueron promulgadas en la época. La Convención de la Asamblea Nacional Francesa aprobó, mediante este mecanismo, la Constitución de 1793.

Ya en el siglo XX, concretamente a partir de la segunda posguerra, la institución del referéndum adquirió un nuevo auge, lo que propició un despliegue en la incorporación de instituciones de gobierno semidirecto o mixto, dentro del contenido normativo de las Constituciones de algunos estados de Europa. Paradójicamente, después de la segunda confla-

²⁹ *Enciclopedia jurídica Omeba, cit.*, t. XXIV, p. 191.

³⁰ *Ibidem*, p. 191.

gración mundial, el referéndum perdió importancia, y hubo una evidente declinación en la acción de sus sostenedores y propagandistas.³¹

Es importante destacar en esta parte de nuestro trabajo, varias definiciones de diversos autores que han conceptualizado las instituciones del referéndum y el plebiscito. No se trata de acopiar una colección exhaustiva de definiciones al respecto, por lo que echaremos mano de algunos iuspublicistas que han tratado estos temas. En una primera acepción, el referéndum puede definirse como una “votación mediante la cual el cuerpo social consultado se pronuncia de modo afirmativo o negativo o en blanco o se abstiene respecto a una propuesta de resolución de un órgano del poder”.³²

El *Diccionario de la lengua española*³³ establece en la primera de sus acepciones la siguiente definición de referéndum:

“(Del lat. *referendum*, gerundio de *referre*).

1. m. Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone”.

Maurice Hauriou sostiene que en países de gobierno semidirecto o semirrepresentativo, como el caso de Suiza, el cuerpo electoral tiene la posibilidad de participar directamente en la elaboración de la ley. Cuando los consejos legislativos legislan, sus resoluciones son sometidas al referéndum.³⁴ En sentido análogo se pronuncian Felipe Tena Ramírez y J. A. González Casanova. El primero afirma que al ser el referéndum una forma atenuada del gobierno directo, “consiste en la ratificación o desaprobación de las leyes fijadas por el pueblo”.³⁵ Por su parte, González Casanova, con relación a la citada institución democrática, indica que es “el derecho del electorado a intervenir en la aprobación de las leyes o en su derogación”.³⁶

³¹ *Ibidem*, p. 193.

³² Esta definición es la que proponen los profesores de la Universidad Complutense, los hermanos Ángel Luis y José Antonio Alonso de Antonio en su obra *Derecho constitucional español*, Madrid, Universitas, 1998, p. 216.

³³ Como la cita de la versión electrónica, la cual puede consultarse en <http://www.rae.es/rae.html>

³⁴ *Principios de derecho público y constitucional*, 2a. ed. Madrid, Reus, citado por Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Pax, 1976, pp. 298 y 299.

³⁵ *Op. cit.*, p. 98.

³⁶ *Teoría del Estado y derecho constitucional*, Barcelona, Vicens-Vives, 1984, p. 316.

Para J. Eduardo Andrade Sánchez, referéndum “es la consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace un texto constitucional, legal o un tratado internacional”.³⁷ Esta definición indica que el referéndum puede darse sobre tres textos normativos específicos (Constitución, leyes y tratados internacionales). No obstante, opinamos que la ratificación o desaprobación de leyes por la ciudadanía debe entenderse en su contenido más amplio y genérico, englobando en este concepto todo instrumento jurídico. Ahora bien, para este mismo autor, el plebiscito “es la consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace la adopción de una medida gubernamental o una política determinada”.³⁸ De acuerdo con las definiciones que propone Andrade Sánchez, el referéndum se presenta como una propuesta legislativa por un órgano del Estado para que el electorado la acepte o la rechace y, por su parte, en el plebiscito, la propuesta que es sometida a consulta versa sobre un acto de gobierno y que puede o no, a su vez, generar un marco normativo. Según este autor, ambas figuras se llevan a cabo en una democracia representativa.

El *Diccionario de la lengua española*³⁹ define al plebiscito, en sus tres acepciones, como:

(Del lat. *plebiscītum*).

1. m. Resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos.
2. m. Consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etcétera.
3. m. Ley que la plebe de Roma establecía separadamente de las clases superiores de la república, a propuesta de su tribuno. Por algún tiempo obligaba solamente a los plebeyos, y después fue obligatoria para todo el pueblo.

Destacamos la tercera acepción de plebiscito que refiere la Real Academia Española de la Lengua, que nos habla de los orígenes históricos de este instituto. Hay que situarse en la república romana para encontrar la génesis del plebiscito. Las resoluciones o decisiones de la clase plebe-

³⁷ *Introducción...*, cit., p. 64.

³⁸ *Ibidem*, p. 64.

³⁹ Tomo la cita de la versión electrónica, la cual puede consultarse en <http://www.rae.es/rae.html>

ya en las asambleas (*concilium plebis*) que adoptaban por tribus, y que eran formuladas por sus *tribunos*, se llamaron *plebiscitum*. Las resoluciones plebiscitarias, inicialmente tenían fuerza de ley para la *plebe* que las adoptaba (Ley Valeria y Horatia). Con la Ley Publía se obligó al Senado a sancionar dichos acuerdos. Con la Ley Hortensia, la fuerza legal de los plebiscitos alcanzó a todos habitantes del pueblo romano.⁴⁰

El profesor Elisur Arteaga Nava dice que el *plebiscito* “Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica”.⁴¹

Por su parte, Diego Valadés Ríos señala que el plebiscito “...es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político”.⁴²

En la legislación constitucional estatal comparada también encontramos que el término *plebiscito* se utiliza para la ratificación de reformas a una ley fundamental. De esta forma, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, de 1994, establece en su artículo 209: “Las enmiendas aprobadas en plebiscito y las sanciones de la convención reformadora, serán promulgadas y publicadas como parte integrante de la Constitución”.⁴³

Ahora bien, es muy importante comentar que los conceptos referéndum y plebiscito también han sido empleados como sinónimos de manera frecuente. Así, Serafín Ortiz Ramírez indica que

El referéndum, que también recibe el nombre de plebiscito, consiste en la consulta que se hace al pueblo para que decida sobre la aprobación o desaprobación de una ley. Bajo este sistema las asambleas legislativas discuten y votan las leyes exactamente como ocurre en el gobierno representativo; pero esas leyes no son jurídicamente perfectas y obligatorias sino hasta después de haber sido aceptadas por el pueblo, quien al someterlas

⁴⁰ Consúltense, entre otros, Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 339; además, *Enciclopedia jurídica...*, cit., p. 372; igualmente, Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Teoría...*, cit., p. 76.

⁴¹ *Derecho constitucional*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2008, p. 121.

⁴² *La incorporación del referéndum...*, cit., p. 375.

⁴³ *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 13 de septiembre de 1994. Consultada en http://www.hcdtandil.gob.ar/archivos/pdf/cp_buenos_aires.pdf

a su consideración tiene la soberana facultad de aprobarlas o desecharlas. De este modo el pueblo, tiene la última palabra sobre la ley.⁴⁴

La sinonimia de las instituciones aquí referidas también se presenta en Carlos Sánchez Viamonte, cuando llama "...referéndum o, en términos generales, plebiscito a la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación, y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo".⁴⁵

El insigne jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, al manifestar su posición para reforzar el principio de rigidez en la Constitución mexicana, esto es, que las reformas o adiciones a la carta magna sean sometidas al escrutinio del cuerpo electoral, asienta lo siguiente: "El más importante consistiría en implantar el referéndum popular, en el sentido de que las reformas o adiciones constitucionales que impliquen actos supresivos, restrictivos o sustitutivos de cualesquiera de los principios esenciales que se han esbozado, deban someterse a plebiscito, que sería la forma como el pueblo externara su voluntad, aprobándolas o rechazándolas".⁴⁶ El texto que acabamos de reproducir utiliza como sinónimas ambas figuras. Paradójicamente, Ignacio Burgoa, en otra parte de esta misma obra, hace una diferencia entre las instituciones que hemos venido refiriendo.

Se suele hablar indiferentemente —afirma el autor— de "referéndum popular" y de "plebiscito" como si ambos vocablos fuesen sinónimos. El empleo indiscriminado de estos conceptos es indebido a nuestro entender, aunque no deja de haber indiscutibles similitudes entre ellos. Históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos... Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la *plebs*, es decir, de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaba. En cambio, el referéndum, como ya lo hemos recordado, es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme

⁴⁴ *Derecho constitucional mexicano...*, cit., pp. 253 y 254.

⁴⁵ Citado por Ossorio y Florit, Manuel en *Enciclopedia jurídica Omeba*, cit., t. XXII, p. 373.

⁴⁶ *Derecho constitucional...*, cit., pp. 384 y 385.

a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente, y prescindiendo de la impropiedad que denota llamar a dicha votación “plebiscito” como si emanara de una sola clase social —la *plebs*—, entre éste y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente.⁴⁷

Una reflexión similar es la que aporta Gladio Gemma. Este autor dice que el plebiscito es “una votación popular sobre temas de importancia constitucional y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa, aunque puede ser utilizado, como todos los mecanismos de este tipo, de manera instrumental por corrientes autoritarias o totalitarias para legitimar su poder autocrático”.⁴⁸ Para este comentarista, los estudiosos sobre este tema manifiestan que existen diferencias entre las dos figuras, destacando que las definiciones que aportan con relación al plebiscito, para diferenciarlo del referéndum, no cuadran con el uso del lenguaje en la experiencia histórica. En este sentido, sostiene que, por ejemplo, algunos consideran que hay plebiscito cuando el pueblo delibera sobre un tema sin ningún acto previo de los órganos estatales, pues si así fuera, según él, se estaría en presencia del referéndum. Insiste Gladio Gemma en que esta definición de *plebiscito* no coincide con su realización cuando se ratificaron actos estatales, como la aprobación de la Constitución del 22 de brumario, año VIII, que permitió el paso al golpe de Estado de Napoleón I; tampoco es congruente la definición de plebiscito, sigue diciendo Gemma, aquella que dan otros autores, y que es difundida en Italia, “cuando el pueblo se pronuncia sobre determinados hechos o sucesos (proposición de personas en cargos, anexiones territoriales o elección de formas de gobierno) y no sobre actos normativos (para los cuales se aplicaría el referéndum)”.⁴⁹ Finalmente, el autor, después de revisar las definiciones y compararlas con la praxis histórica, concluye que “...bajo el aspecto descriptivo, debe registrarse la falta de una definición unívoca de plebis-

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 575 y 576.

⁴⁸ Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, t. II, trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo XIX Editores, 2005, p. 1183.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 1183.

cito que lo diferencie del referéndum. En realidad, los dos términos son sinónimos”.⁵⁰

V. REFLEXIONES PERSONALES EN LA CONCEPCIÓN DEL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO

Hemos incorporado en este conciso estudio diversas definiciones de las figuras referéndum y plebiscito, respectivamente. Como se advierte, las posiciones de los autores no son totalmente coincidentes. Sin embargo, en cuanto al referéndum, observamos como argumentos análogos la consulta al pueblo (ciudadanos), para su aprobación o rechazo, ya para actos de gobierno, ya para normas jurídicas, dentro de la dialéctica gobernantes-gobernados. Por su parte, el plebiscito contiene las más diversas definiciones. En su conceptualización hay quienes afirman que son ratificaciones o rechazos a propuestas elaboradas por órganos del Estado, articuladas en forma de ley y, hay quienes dicen que, por su excepcionalidad, el plebiscito se utiliza en pronunciamientos populares, no precedidos por actos estatales y, sobre todo, sobre hechos o sucesos y no actos normativo. No obstante que existen diferencias conceptuales entre el referéndum y el plebiscito, hay autores que manifiestan que ambas instituciones son sinónimas. Se puede considerar que algunos emplean ambos conceptos de manera indiferente, y en este caso pudiera pensarse que lo hacen —cuando escriben sobre estos institutos— utilizando un recurso lingüístico. Como se puede apreciar, el uso terminológico entre los académicos no es coincidente, a veces es indistinto y es susceptible de crear confusiones; en definitiva, no hay claridad.

En esta parte de nuestro trabajo, y atendiendo a nuestro propósito indicado al comienzo de este estudio, de intentar demostrar que la institución del plebiscito se distingue de la del referéndum, opinamos que, inicialmente, aquella no corresponde a una democracia constitucional representativa, como esta última. Para tal objetivo, habremos de realizar un análisis y una valoración en el tratamiento conceptual que diversos autores han propuesto sobre el tema y, a su vez, ponderar las premisas históricas que influyeron en la gestación y desarrollo de ambas figuras. Acudimos, principalmente, a los métodos lógico-analítico, crítico-valorativo e histórico.

⁵⁰ *Idem.*

En principio, el referéndum es una institución democrática mediante la cual un órgano o autoridad del Estado realiza una consulta a los ciudadanos o cuerpo electoral para que manifiesten su afirmativa o negativa respecto al asunto que es sometido a su consideración. La propuesta es realizada por los representantes constitucionales, a los representados o pueblo. A nuestro juicio, el referéndum se articula dentro de la democracia representativa y, por consiguiente, no puede entenderse como un instrumento de la democracia directa.

Por esta razón, la institución referendaria, necesariamente, tiene que encuadrarse dentro del edificio constitucional, esto es, dentro de los esquemas de la democracia representativa y como instrumento de ratificación, de control, que ejercen los representados o gobernados, respecto de actos de los representantes o gobernantes. No compartimos la opinión de aquellos que sostienen que el referéndum es una figura inconstitucional por contravenir el sistema representativo. Antes bien, hay que señalar que su teleología estriba en fortalecer el respeto a la voluntad soberana del pueblo expresada en el texto constitucional. Recordemos que el referéndum legislativo puede tener dos modalidades: referéndum constitucional (referido a la Constitución y a la reforma de ella) y referéndum ordinario (referido a las demás leyes, esto es, a la legislación secundaria). Un Estado constitucional hay que entenderlo, en principio, como un Estado regido por el derecho, y, por consiguiente, sujeto a límites y controles. Todo acto de autoridad, incluyendo aquel que tenga por objeto reformar a la Constitución, tiene que concebirse, lógicamente, como un acto de los poderes constituidos; es decir, los órganos o autoridades del Estado son instituciones limitadas, y reciben facultades expresas.

Así, la incorporación del referéndum en una democracia constitucional, esto es, representativa, debe entenderse como una actuación inserta, necesariamente, en la órbita de los poderes constituidos, dentro de los límites del arquetipo constitucional. Una vez que el pueblo soberano —erigido en asamblea constituyente— decide como acto volitivo y libre, organizar su vida institucional a través de una ley fundamental o Constitución, ésta viene a ser el centro de referencia básico de todo el sistema jurídico-político, en el que todos (gobernantes y gobernados), están supeditados a la propia Constitución. Se transita, así, de una soberanía política, a una soberanía jurídica. Una vez establecida la Constitución, ésta se convierte en la manifestación técnico-jurídica de la soberanía. Incluso, en el caso de la revisión a ésta, cuando el órgano encargado de

llevarla a cabo acude al pueblo para que se pronuncie mediante el referéndum sobre la reforma a la carta magna, hay que concebir —en esa lógica constitucional— que esta convocatoria al soberano debe darse, ineluctablemente, dentro de los límites del texto fundamental. O sea, como un acto regulado y limitado por la norma básica en el ámbito del poder constituido.

Dicho lo anterior, no hay que perder de vista que, al ser el Estado constitucional una organización que limita el ejercicio del poder público, y teniendo presente el principio de supremacía constitucional, toda la dialéctica de la vida del Estado entre autoridad, poder político o gobernantes, con relación al pueblo o elemento sociológico, inexorablemente, tiene que llevarse a cabo dentro de los confines de la ley fundamental. En el caso del referéndum, la apelación al pueblo que, desde luego, se hace porque se le considera soberano,⁵¹ y en esa lógica jurídica, no es menos cierto que la operación referendaria por el cuerpo político implica la ratificación, o no, de actos de la autoridad, con la teleología de evitar que la actuación de los órganos del Estado se lleve a cabo rebasando los límites de la propia Constitución. Dicho de otra forma, el pueblo actúa incitado por un órgano de autoridad constituido y, por ende, limitado, y, por esta misma razón, el acto o la ley que es sometida a la decisión del pueblo tiene que sujetarse a la propia Constitución; en este caso, la actuación del pueblo no es un ejercicio pleno de soberanía absoluta (de la cual es titular y permanece en su letargo), sino la decisión que tome tiene que hacerse dentro del marco constitucional. Igualmente, en el caso de la revisión a

⁵¹ La vigente Constitución francesa de 1958, en su artículo 3o, parte inicial, establece que “La *soberanía* nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus *representantes* y por medio del *referéndum*” (cursivas nuestras). Tomo el texto de la versión electrónica, que puede consultarse en http://conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution-espagnol_juliet2008.pdf. El precepto constitucional sirve de apoyo a nuestra afirmación sostenida en el presente estudio —de entender al referéndum como figura de la democracia representativa, a diferencia del plebiscito que, concuerda con la democracia directa— puesto que en dicho dispositivo, se menciona claramente que el pueblo francés, en su democracia constitucional, ejerce la soberanía mediante representantes y el propio referéndum. De esta manera, la figura referendaria cuadra, es propia y, pertinente, con la representación política. Además, en ningún artículo de la Constitución francesa se reconoce la figura del plebiscito. En este último supuesto se encuentran las Constituciones de Italia, Alemania y España, referentes imprescindibles del constitucionalismo euroatlántico, las cuales incorporan en su contenido normativo fundamental al *referéndum*, y no así al plebiscito.

la Constitución, cuando el órgano encargado de llevarla a cabo acude al pueblo para que se pronuncie mediante el referéndum sobre la reforma a la carta magna, hay que deducir que, en esa lógica constitucional, esta actuación del soberano ocupa estructurarse, necesariamente, dentro de los límites del texto fundamental. Es decir, como un acto regulado y limitado por la norma básica en el ámbito del poder constituido "...el referéndum constitucional no legitima políticamente la reforma constitucional como un acto de soberanía".⁵²

Más aún, y apoyando nuestros ulteriores argumentos, asienta Pedro de Vega que

...el fundamento y la grandeza de la institución radica en la pretensión de evitar que la voluntad del pueblo, expresada a través de las Asambleas, pueda ser trastocada por éstas y convertida en su única y soberana voluntad. Ante hipotéticas arbitrariedades de mayorías cualificadas y ante la veleidad y propensión de todo poder constituido a transformarse en poder constituyente, el referéndum aparece como institución de garantía y de protección de las minorías, que se inserta en el juego de los *checks and balances*, de los frenos y contrapesos, en que descansa el Estado constitucional representativo.⁵³

El referéndum, como se puede percibir, opera, indubitadamente, en la democracia representativa, para ratificar actos consultivos, legislativos, o en el caso de reformas a la Constitución. El profesor Jorge Carpizo, en un estudio suyo, en el que analiza las tesis que, por un lado, está a favor de establecer una nueva Constitución para nuestro país, y por otro, las que solamente indican que hay que reformar la misma, se pronuncia a favor de la segunda postura, y sugiere, para la propia reforma constitucional, la utilización de la institución referendaria, para que se involucre al mayor número de ciudadanos y actores políticos, con el firme propósito de fortalecer la democracia. Así se pronuncia el ex rector de la UNAM: "Basta ya de asambleas o congresos constituyentes —que son contrarias a la idea de soberanía y de poder constituyente—, sólo pueden existir asambleas proyectistas que presenten exactamente eso, 'un proyecto' de reforma constitucional a la consideración del pueblo, el cual decide a través de

⁵² Vega García, Pedro de, *La reforma constitucional...*, cit. p. 114.

⁵³ *Ibidem*, p. 119.

un *referendo*”⁵⁴ (cursivas nuestras). Más adelante sostiene que la Constitución mexicana vigente requiere de algunas reformas “...para reforzar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes y para introducirle mecanismos de gobierno semidirecto, como son el referéndum y la iniciativa popular”⁵⁵ (cursivas nuestras).

Por su parte, el plebiscito se conforma como un instituto propio de la democracia directa. En primer lugar, hay razones históricas para sostener nuestro dicho. Como se ha mencionado aquí, el plebiscito surge en la comunidad romana como un pronunciamiento de la clase plebeya, en la que sus tribunos, convocando a la asamblea, llegaban a acuerdos, que eran tomados como obligatorios, inicialmente para los plebeyos, y con el tiempo alcanzaron a los patricios, convirtiéndose en normas o actos vinculantes para toda la sociedad romana. De esta forma, en esa época, en la que se manifestó lo más cercano a la democracia directa o pura, por no existir representantes, se extremó el cuidado de acudir al pueblo para respetar y acatar la expresión de su soberana voluntad. Los plebiscitos, entonces, hay que admitirlo, corresponden, rotundamente, a la democracia de la identidad o directa. Por ello, en argumentos apodícticos de Juan Jacobo Rousseau, los tribunos “... no hubiesen siquiera imaginado que podían usurpar las funciones del pueblo, y que en medio de una tan grande multitud, no hubieran jamás intentado prescindir de un solo *plebiscito*”⁵⁶ (cursivas nuestras).

En segundo lugar, el plebiscito se distingue del referéndum, pues este último no es un ejercicio emanado de una decisión súbita del pueblo —lo que correspondería al plebiscito—, sino de un acto de un órgano constituido que procede como parte incitadora, en la que la decisión sometida a la aprobación o rechazo del pueblo no es elaborada por él mismo, sino por los órganos estatales representativos.

Esto quiere decir —aduce Pedro de Vega— que el sí o el no a que, en definitiva, queda reducida toda la operación referendaria, aunque constituya

⁵⁴ “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, en Morodo, Raúl y Vega García, Pedro de, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, t. II, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 888.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 889.

⁵⁶ *El contrato...*, cit., p. 51.

una decisión soberana del pueblo, lo que en realidad implica es una ratificación o una prohibición de actos llevados a cabo por los poderes constituidos, en la órbita de la democracia representativa, y no, por supuesto, en el ámbito de la democracia de la identidad.⁵⁷

De conformidad con lo anteriormente expuesto, podemos concluir que ahora las figuras de referéndum y plebiscito quedan claramente diferenciadas una de la otra. Es así como el plebiscito, al ser una institución —como quedó demostrado en esta investigación— propia de la democracia pura, directa o de la identidad, apelando a la lógica jurídica y al principio de no contradicción, no tiene cabida en una democracia constitucional representativa. Por el contrario, el referéndum, que nace en el seno del sistema representativo y se establece como un mecanismo de control para vigilar a las asambleas o a cualquier autoridad estatal, es congruente, y casa, indudablemente, en un sistema de representación política. Al acudir al cuerpo electoral para que se pronuncie a favor o no sobre la propuesta hecha, los ciudadanos se convierten así en fiscalizadores de que la actuación de los órganos del Estado (para actos o leyes sometidos a la actividad referendaria) se verifique dentro del paradigma constitucional; es decir, que el ejercicio de las facultades de los poderes, al ser expresas, y, por ende, limitadas conforme lo que dispone la Constitución, que es la suprema, no se arroguen atribuciones metaconstitucionales.

Por otro lado, Miguel Lanz Duret señala que el veto popular es una figura más de la democracia semidirecta.⁵⁸ En la definición que propone de dicha institución emplea el vocablo “referéndum”, lo que produce confusión. Así, para el autor, el veto popular “supone que una ley previamente votada por las asambleas electas es plenamente válida y produce todos sus efectos, si en cierto plazo después de votada, determinado número de ciudadanos no pide el referéndum, pues en este último caso esa consulta debe ser practicada y el pueblo puede aun rechazar la ley”.⁵⁹ Y, para este caso “...la ley existirá, a menos que el pueblo no manifieste en un cierto

⁵⁷ *La reforma constitucional...*, cit., p. 117.

⁵⁸ Así lo entiende Miguel Lanz Duret, al señalar que “Este sistema de gobierno se presenta bajo una triple forma: el referéndum propiamente dicho, el *veto popular* y la iniciativa popular” (cursivas nuestras). En su texto *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5a. ed., México, Norgis Editores, 1959, p. 57.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 59.

plazo su desaprobación formal”.⁶⁰ Sin embargo, en nuestra opinión, el veto popular es una modalidad del mismo referéndum, porque se establece dentro de los parámetros de la democracia representativa, ya que hay elementos indubitables de ésta, al impulsar un órgano del Estado (representantes), un acto normativo. También, en este caso, la autoridad actúa, fehacientemente, como instancia incitadora, con el solo hecho de emitir su resolución con carácter de norma jurídica, y que, al aprobarla, ya hay una motivación para que el ciudadano participe en su convalidación.

La dialéctica representantes-representados es evidente. El veto popular, según advertimos, cuenta con un matiz que lo distingue del referéndum, y que consiste en que si el cuerpo político no se manifiesta en un lapso impugnando la ley emanada del órgano legifaciente, aquélla se convalida por haber prescrito el plazo para el ejercicio de este derecho, ocurriendo con ello una especie de afirmativa ficta. Entonces, el veto popular viene a ser una clasificación del referéndum, porque la resolución en forma de ley proviene de un órgano del Estado, lo que singulariza a la democracia representativa y, por supuesto, a esta institución. El ejercitar o no el veto popular, para la realización del escrutinio en el que se aprueba o rechaza el dispositivo a examinar, queda sujeta a la libre voluntad del ciudadano. En este caso, el veto popular adquiere la calificación de referéndum derogatorio.⁶¹

A manera de colofón a lo expuesto hasta ahora, podemos estipular que el referéndum es un acto meramente repulsivo o ratificativo del cuerpo electoral (ciudadanos o representados), sobre una propuesta específica de un órgano de autoridad (representantes o gobernantes), dentro de los esquemas de una democracia representativa, y por lo mismo, carece de la espontaneidad creativa que ha identificado, histórica y conceptualmente, al plebiscito. Igualmente, apoyamos nuestra aseveración en Battelli, quien aporta, en palabras de Pedro de Vega, “...el criterio más fructífero para separar y distinguir entre el referéndum y el plebiscito. Mientras el referéndum se sitúa en la mecánica del poder constituido, y en los esquemas de la democracia representativa, el plebiscito sería el medio a través del cual el pueblo decide libremente, sin el concurso de ningún órgano estatal, como la expresión más contundente de la democracia de la identidad”.⁶²

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Para una clasificación convencional del referéndum, consúltese a González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado...*, cit., p. 317.

⁶² *La reforma constitucional...*, cit., pp. 117 y 118.

VI. EL REFERÉNDUM EN LA CULTURA POLÍTICA MEXICANA

Se ha podido observar que al correr de los siglos, las entidades políticas cobran eficacia en la medida de la madurez cívica de los destinatarios de éstas. En el elemento sociológico estriba, en gran medida, el éxito, la aplicación y la funcionalidad de todas las normas e instituciones públicas. Por ello, el axioma de Tácito es inexorable: “Las leyes, sin las costumbres, son inútiles”. La figura del referéndum implica una evolución en la cultura democrática de los Estados constitucionales.

En México, la institución del referéndum ha sido completamente inoperante. Durante la vigencia de éste en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nunca tuvo aplicación. En las entidades federativas —que registran inclusive la figura del plebiscito— tampoco ha prosperado como un instrumento que fortalezca a la democracia representativa (que es la que constitucionalmente se tiene). Particularmente, en el estado de San Luis Potosí, desde la incorporación de ambas categorías en su texto constitucional a partir de 1996 y hasta la elaboración del presente trabajo, no han tenido funcionalidad ni eficacia alguna, puesto que en ninguna ocasión se ha presentado. Más aún, bajo la vigencia de la Ley de Referéndum y Plebiscito para San Luis Potosí, que fue publicada por primera vez el 30 de abril de 1997 y abrogada por la nueva ley de la materia, publicada el 10 de mayo de 2008, no se ha patentizado ningún ejercicio democrático con relación a estas entidades sociales.

En nuestro país, las instituciones del referéndum y su modalidad equivocada de plebiscito —que corresponde a un referéndum consultivo— están lejos de tener eficacia y arraigo en la praxis política. Siendo la democracia, antes que nada, una forma de vida que exige tanto a los ciudadanos como a su respectiva clase política, al menos, un *minimum* de instrucción cívica, de respeto a la ley, a las instituciones y, con ello, de amor patrio, factores, todos ellos imprescindibles para un Estado constitucional, difícilmente, figuras como las aquí referidas podrán sentar sus reales y cumplir con su finalidad. El referéndum y el mal llamado plebiscito en México se convierten así en leyes literarias.

El referéndum —afirma con rotundidad Serafín Ortiz Ramírez— es patrimonio de los pueblos cultos, entrenados en las lides democráticas y en la escuela de la buena política. Desgraciadamente no puede practicarse en pueblos que no tienen estas características. México, por ejemplo no puede

practicar esta forma de gobierno. Su cultura, su impreparación política y su falta de sentido democrático se lo impiden. Y si a todo esto agregamos que el pueblo mexicano, en los problemas de gobierno, se ha caracterizado por su abulia, que les es más que indiferente la cosa pública, que la política no le interesa más que a aquellos que la ven como negocio o como medio de notoriedad, podemos comprender fácilmente que no es posible llevar a cabo en nuestro país esta forma de gobierno, tan digna y tan necesaria de practicarse.⁶³

Cuando existe pueblo, reiteramos, no como una masa amorfa, indiferente e ignorante de individuos, sino como aquel contingente ciudadano con conciencia de vida nacional y de grupo, fuerte y sobrio en el respeto irrestricto de sus normas e instituciones jurídicas para su correcta coexistencia política, el soporte normativo-institucional de toda Constitución se encuentra en posibilidad de cumplir el propósito para lo que fue creado. En otras palabras, de nada sirve trasplantar de otras sociedades figuras y categorías políticas que tiendan a perfeccionar la democracia constitucional si no existe campo fértil en las conciencias, en la educación, en la idiosincrasia de los individuos y sus grupos, que puedan darles vigencia y, desde luego, eficacia; esto, por supuesto, con el indubitable y firme propósito de establecer la justicia, la paz y la prosperidad política y así construir, sobre bases sólidas, el Estado de derecho, el Estado civilizado.

VII. EL PLEBISCITO Y EL REFERÉNDUM EN LAS CONSTITUCIONES DE ALGUNOS DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA Y EN EL CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

Un ulterior comentario permite que nos pronunciemos sobre la situación que prima en nuestro país en el tratamiento de los mecanismos del referéndum y plebiscito en el constitucionalismo estadual. Muchas de las Constituciones de los estados de la República mexicana contemplan en su tejido normativo a estas instituciones. El plebiscito es utilizado, generalmente, para consultas de actos o decisiones del gobernador o titular del Poder Ejecutivo estatal.

En un análisis comparativo sobre el plebiscito y el referéndum, nos encontramos en la situación de que son pocos los ordenamientos consti-

⁶³ *Derecho constitucional mexicano...*, cit., p. 254.

tucionales estatales en que se establece una definición de ambas figuras de participación ciudadana, pudiéndose hacer mención de las Constituciones de Tabasco y Zacatecas como un ejemplo de ello; en las demás legislaciones fundamentales de los estados se encuentran únicamente las bases de estos instrumentos, y nos remiten a la legislación reglamentaria, la cual establece las materias que pueden ser objeto del referéndum y plebiscito, los requisitos para convocarlos y el órgano facultado para hacerlo, así como los plazos para su realización, los procedimientos a que estarán sujetos, los porcentajes mínimos de participación electoral y los efectos que produzcan sus resultados.

Solamente para efectos de mostrar el diseño constitucional que recogen las figuras del referéndum y plebiscito, se presentan los siguientes esquemas sistematizados que los regulan.

TEXTO CONSTITUCIONAL DE ALGUNOS ARTÍCULOS RELATIVOS AL REFERÉNDUM
Y PLEBISCITO EN EL CONSTITUCIONALISMO ESTATAL

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|--|---|--|---|--|---|
| A G U A S C A L I E N T E S | <p>ART. 17</p> <p>Con relación a las figuras del Plebiscito y el <i>referéndum</i>, el Instituto Estatal Electoral será el órgano responsable de organizarlo, previa aprobación del H. Congreso del Estado. El Plebiscito y <i>referéndum</i> podrán solicitarlos:</p> <p>a) El dos punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, cuya identificación se acreditará con el folio, nombre y firma que se contiene en la credencial de elector;</p> <p>b) Una tercera parte de los Diputados que integran el H. Congreso del Estado;</p> <p>c) Los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, en el ámbito de su competencia; o</p> <p>d) El Gobernador del Estado. Para que la solicitud se declare aprobada se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del H. Congreso del Estado la cual, deberá ser turnada al Instituto</p> | <p>ART. 17</p> <p>Con relación a las figuras del <i>plebiscito</i> y el Referéndum, el Instituto Estatal Electoral será el órgano responsable de organizarlo, previa aprobación del H. Congreso del Estado. El <i>plebiscito</i> y Referéndum podrán solicitarlos:</p> <p>a) El dos punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, cuya identificación se acreditará con el folio, nombre y firma que se contiene en la credencial de elector;</p> <p>b) Una tercera parte de los Diputados que integran el H. Congreso del Estado;</p> <p>c) Los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, en el ámbito de su competencia; o</p> <p>d) El Gobernador del Estado. Para que la solicitud se declare aprobada se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del H. Congreso del Estado la cual, deberá</p> | | <p>Artículo 17. (tercer párrafo)</p> <p>No podrán someterse a <i>referéndum</i> ni a <i>plebiscito</i> aquéllas Leyes o Artículos que contemplen las siguientes materias:</p> <p>a) Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos en el Estado de Aguascalientes;</p> <p>b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes;</p> <p>c) Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos;</p> <p>d) Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y</p> <p>e) Las demás que determinen las leyes.</p> | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|---|--|---|--|---|
| | <p>Estatal Electoral para que a su vez, elabore la pregunta para expedir enseguida la convocatoria correspondiente. No podrán someterse a <i>referéndum</i> ni a Plebiscito aquéllas Leyes o Artículos que contemplen las siguientes materias:</p> <p>a) Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos en el Estado de Aguascalientes;</p> <p>b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes;</p> <p>c) Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos;</p> <p>d) Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y</p> <p>e) Las demás que determinen las leyes.</p> <p>Los procedimientos, mecanismos, plazos, términos, medios de impugnación y publicidad de los procesos electorales serán aplicables a las figuras del plebiscito y el <i>referéndum</i>.</p> | <p>ser turnada al Instituto Estatal Electoral para que a su vez, elabore la pregunta para expedir enseguida la convocatoria correspondiente. No podrán someterse a referéndum ni a <i>plebiscito</i> aquéllas Leyes o Artículos que contemplen las siguientes materias:</p> <p>a) Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos en el Estado de Aguascalientes;</p> <p>b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes;</p> <p>c) Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos;</p> <p>d) Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y</p> <p>e) Las demás que determinen las leyes.</p> <p>Los procedimientos, mecanismos, plazos, términos, medios de impugnación y publicidad de los procesos electorales serán aplicables a las figuras del <i>plebiscito</i> y el referéndum.</p> | | | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|--|---|-------------------|---|---|---|
| E S T A D O D E M É X I C O | EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. La soberanía popular encuentra una nueva forma de ejercicio mediante el <i>referéndum</i> , que se propone como derecho popular para derogar reformas a la Constitución Política local, en los términos de la ley respectiva. | | | La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y procedimiento a que se sujetarán el <i>referéndum</i> Constitucional y el Legislativo | Artículo 14. El Gobernador del Estado podrá someter a <i>referéndum</i> total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal. Los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a <i>referéndum</i> total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento 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. La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y procedimiento a que se sujetarán el <i>referéndum</i> Constitucional y el Legislativo. |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|--|---|---|--|---|--|
| G U A N A J U A T O | <p>TÍTULO TERCERO. DE LA SOBERANÍA Y FORMA DE GOBIERNO</p> <p>Capítulo primero. De la soberanía del Estado.</p> <p>ARTÍCULO 30. Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El <i>referéndum</i>, el plebiscito y la iniciativa popular son formas de participación ciudadana.</p> | <p>TÍTULO TERCERO. DE LA SOBERANÍA Y FORMA DE GOBIERNO</p> <p>Capítulo primero. De la soberanía del Estado.</p> <p>ARTÍCULO 30. Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El referéndum, el <i>plebiscito</i> y la iniciativa popular son formas de participación ciudadana.</p> | <p>ARTÍCULO 34. Para la erección de un nuevo Municipio, serán necesarios los requisitos siguientes:</p> <p>III. Que lo soliciten los ciudadanos del Municipio afectado, como resultado de un <i>plebiscito</i> que se convoque en los términos de la Ley correspondiente</p> | <p>ARTÍCULO 57. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Leyes, Decretos o Acuerdos. Las leyes que expida el Congreso, con excepción de las financieras, las orgánicas de los Poderes del Estado y del Gobierno Municipal, y las demás que determine la Ley correspondiente, podrán ser sometidas a <i>referéndum</i>. La Ley de la materia establecerá los requisitos y procedimiento para su ejecución, así como para que el resultado sea vinculatorio para el Congreso del Estado. Si el resultado del <i>referéndum</i> es en el sentido de desaprobar la Ley, el Congreso del Estado emitirá el decreto abrogatorio o derogatorio que proceda en un plazo no mayor de quince días si se encuentra en periodo ordinario, o bien si se encuentra en receso, en la segunda sesión del periodo ordinario inmediato subsecuente.</p> | <p>ARTÍCULO 143. Las reformas y adiciones a esta Constitución podrán ser sometidas a <i>referéndum</i> por los diputados, los Ayuntamientos o los ciudadanos, en los términos que ésta y la Ley correspondiente establezcan. En el caso de los ciudadanos, éstos deberán representar cuando menos el diez por ciento de los inscritos en el listado nominal de electores correspondiente a la Entidad.</p> |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|-------------------|-------------------|---|---|---|
| | | | | <p>Sección cuarta. De las Facultades del Congreso del Estado:</p> <p>II. Expedir, reformar y adicionar cuantas leyes o decretos sean conducentes al gobierno y administración en todos los ramos que comprenden y que no estén, de manera exclusiva, reservados a la federación; así como aquellos que resulten conducentes al cumplimiento de la resolución derivada de un proceso de <i>referéndum</i>;</p> | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|--|--|--|---|--|--|
| <p>J A L I S C O</p> | <p>Artículo 8o. Son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses: I. Votar en las elecciones populares, así como en los procesos de plebiscito y <i>referéndum</i>.</p> <p>TÍTULO SEGUNDO. CAPÍTULO I. DEL SUFRAGIO</p> <p>Artículo 11. El sufragio es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los gobiernos municipales y para la participación en los procesos de plebiscito y <i>referéndum</i> en los términos que establezcan las leyes. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de los ayuntamientos del Estado, se realizará en elecciones, mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.</p> | <p>Artículo 8o. Son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses: I. Votar en las elecciones populares, así como en los procesos de <i>plebiscito</i> y <i>referéndum</i>.</p> <p>TÍTULO SEGUNDO. CAPÍTULO I. DEL SUFRAGIO</p> <p>Artículo 11. El sufragio es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los gobiernos municipales y para la participación en los procesos de <i>plebiscito</i> y <i>referéndum</i> en los términos que establezcan las leyes. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de los ayuntamientos del Estado, se realizará en elecciones, mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.</p> | | <p>Artículo 34. Las leyes que expida el Congreso, que sean trascendentales para el orden público o interés social, en los términos que marca la ley, con excepción de las de carácter contributivo y de las leyes orgánicas de los poderes del Estado, serán sometidas a <i>referéndum</i> derogatorio, total o parcial, siempre y cuando: I. Lo solicite ante el Instituto Electoral del Estado un número de ciudadanos que represente cuando menos al dos punto cinco por ciento de los jaliscienses debidamente identificados, inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación; o II. Lo solicite el Titular del Poder Ejecutivo ante el Instituto Electoral del Estado, dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación.</p> | <p>CAPÍTULO II. DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN</p> <p>Artículo 117.-... Las reformas y adiciones a esta Constitución podrán ser sometidas a <i>referéndum</i> derogatorio, parcial o total, en los términos que esta Constitución y las leyes establezcan para las reformas, adiciones y creación de leyes que expida el Congreso, siempre y cuando, además de los requisitos ya establecidos por esta Constitución, los ciudadanos solicitantes radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del Estado</p> |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|-------------------|---|---|--|---|
| | | <p>CAPÍTULO III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO DEL ESTADO</p> <p>Artículo 35. Son Facultades del Congreso:</p> <p>VII. Solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a <i>plebiscito</i>, en los términos que disponga la ley, propuestas de decisiones o actos del Gobernador, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado;</p> <p>Artículo 50. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:</p> <p>V. Solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a <i>plebiscito</i>, en los términos que disponga la ley, propuestas de actos o decisiones de su gobierno, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado;</p> | | <p>Las leyes sometidas a <i>referéndum</i>, sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participa cuando menos el cuarenta por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado y, de los mismos, más del cincuenta por ciento emite su voto en contra.</p> <p>Si dentro de los primeros treinta días no se solicita el proceso de <i>referéndum</i>, la ley iniciará su vigencia.</p> <p>Si en dicho período se solicitare <i>referéndum</i>, la vigencia de la ley deberá quedar en suspenso, salvo los casos de urgencia determinada por el Congreso.</p> <p>Cuando la solicitud a que se refiere el párrafo anterior posea efectos suspensivos, la vigencia de dichas disposiciones comenzará una vez concluido el proceso de <i>referéndum</i>, si las mismas no fueren derogadas.</p> | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|-------------------|-------------------|---|--|---|
| | | | | <p>Las leyes que se refieran a materia electoral no podrán ser sometidas a <i>referéndum</i> dentro de los seis meses anteriores al proceso electoral, ni durante el desarrollo de éste.</p> <p>No podrán presentarse iniciativas en el mismo sentido, dentro de un período de dieciocho meses contados a partir de la fecha en que se publique el decreto derogatorio.</p> <p>El Instituto Electoral del Estado efectuará el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el periódico oficial “El Estado de Jalisco”. Una vez que la resolución del Instituto Electoral quede firme, si es derogatoria, será notificada al Congreso del Estado para que, en un plazo no mayor de treinta días, emita el decreto correspondiente.</p> | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|-------------------|-------------------|---|--|---|
| | | | | <p>CAPÍTULO III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO DEL ESTADO</p> <p>Artículo 35. Son Facultades del Congreso:</p> <p>VIII. Solicitar al Instituto Electoral del Estado, someta a <i>referéndum</i> derogatorio, en los términos que disponga la ley, los reglamentos y decretos emanados del Gobernador que sean considerados como trascendentes para la vida pública o el interés social del Estado;</p> <p>Artículo 47. Los reglamentos y decretos que expida el titular del Poder Ejecutivo, que sean trascendentales para el orden público o interés social, en los términos que establezca la ley, con excepción de las de carácter contributivo, podrán ser sometidos a <i>referéndum</i> derogatorio, total o parcial, siempre y cuando:</p> | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|-------------------|-------------------|---|--|---|
| | | | | <p>I. Lo solicite ante el Instituto Electoral del Estado un número de ciudadanos que represente cuando menos el dos punto cinco por ciento de los jaliscienses inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos, debidamente identificados, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación; o</p> <p>II. Lo solicite el Congreso del Estado, ante el Instituto Electoral, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia.</p> <p>Los reglamentos y decretos sometidos al proceso de <i>referéndum</i> sólo podrán ser derogados si en dicho proceso participa, cuando menos, el cuarenta por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado y, de los mismos, más del cincuenta por ciento emite su voto en contra.</p> | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|-------------------|-------------------|---|---|---|
| | | | | <p>Si dentro de los primeros treinta días no se solicita el proceso de <i>referéndum</i>, el reglamento o decreto iniciará su vigencia.</p> <p>Si en dicho período se solicitare <i>referéndum</i>, la vigencia del reglamento o decreto deberá quedar en suspenso, salvo los casos de urgencia determinada por el titular del Ejecutivo.</p> <p>Cuando la solicitud a que se refiere el párrafo anterior posea efectos suspensivos, la vigencia de dichas disposiciones comenzará una vez concluido el proceso de <i>referéndum</i>, en caso de que no fueran derogadas.</p> <p>En caso de derogación, no podrá decretarse un nuevo reglamento en el mismo sentido, dentro de un período de dieciocho meses contados a partir de la fecha en que se publique el decreto derogatorio.</p> | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|-------------------|-------------------|---|--|---|
| | | | | <p>El Instituto Electoral del Estado efectuará el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al Titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el periódico oficial El Estado de Jalisco. Una vez que la resolución del Instituto Electoral quede firme, si es derogatoria, será notificada al titular del Poder Ejecutivo para que en un plazo no mayor de treinta días emita el decreto correspondiente.</p> | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---|--|---|---|---|---|
| S A N L U I S P O T O S Í | ARTÍCULO 38. El <i>referéndum</i> y el plebiscito son instrumentos de consulta popular para decidir los actos de Gobierno que determine la ley. Los poderes Legislativo, y Ejecutivo, podrán someter, a través del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, a <i>referéndum</i> total o parcial de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal, en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto las de carácter tributario o fiscal; así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales, que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | ARTÍCULO 38. El referéndum y el <i>plebiscito</i> son instrumentos de consulta popular para decidir los actos de Gobierno que determine la ley. Los poderes Legislativo, y Ejecutivo, podrán someter, a través del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, a referéndum total o parcial de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal, en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto las de carácter tributario o fiscal; así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales, que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | | ARTÍCULO 38. (Párrafo segundo) Los poderes Legislativo, y Ejecutivo, podrán someter, a través del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, a <i>referéndum</i> total o parcial de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal, en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto las de carácter tributario o fiscal; así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales, que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | ARTÍCULO 38. (Párrafo segundo) Los poderes Legislativo, y Ejecutivo, podrán someter, a través del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, a <i>referéndum</i> total o parcial de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal, en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto las de carácter tributario o fiscal; así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales, que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|--|--|---|--|---|
| | <p>Los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, que someta a <i>referéndum</i> total o parcial, las reformas legislativas, en los términos del párrafo anterior. La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento a que se sujetará el <i>referéndum</i>. El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana resolverá, con base en la trascendencia de la materia y en el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley, sobre la procedencia del mismo.</p> | <p>Los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, que someta a referéndum total o parcial, las reformas legislativas, en los términos del párrafo anterior. La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimiento a que se sujetará el referéndum. El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana resolverá, con base en la trascendencia de la materia y en el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley, sobre la procedencia del mismo.</p> | | | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------------------------|---|---|---|--|--|
| T A B A S C O | <p>ARTÍCULO 8 bis. Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al Plebiscito, al <i>referéndum</i> y a la Iniciativa Popular, en los términos establecidos en la misma y en las demás leyes aplicables. Fracción II. Se entiende por Referéndum, el proceso mediante el cual los ciudadanos tabasqueños, manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a disposiciones de la Constitución Política del Estado, a las leyes que expida el Congreso local; a los acuerdos o reglamentos de carácter general y abstracto que emita el titular del Poder Ejecutivo; a los acuerdos, los reglamentos, bandos, de carácter general y abstracto que emitan los Ayuntamientos.</p> <p>a) El <i>referéndum</i> no procederá cuando se trate de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal; | <p>ARTÍCULO 8 bis. Fracción I. Se entiende por <i>plebiscito</i> el proceso por el que se consulta a los ciudadanos la aprobación o rechazo de un acto o decisión del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, trascendental para la vida pública del Estado o de los Municipios, según el caso.</p> <p>a) Podrán someterse a <i>plebiscito</i>:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los actos o decisiones de carácter general del Ejecutivo del Estado que se consideren como trascendentes en la vida pública de esta Entidad Federativa; y 2. Los actos o decisiones de gobierno, de las autoridades municipales, siempre que se consideren trascendentes para la vida pública del Municipio. <p>b) No podrán someterse a <i>plebiscito</i> los actos o decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, relativos a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El régimen interno de la Administración Pública Estatal y Municipal; | | <p>ARTÍCULO 8 bis. Inciso a) El <i>referéndum</i> no procederá cuando se trate de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal; 3. Las leyes y reglamentos que regulen el régimen interno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como del Gobierno Municipal; | <p>ARTÍCULO 8 bis. Inciso a) El <i>referéndum</i> no procederá cuando se trate de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. <i>Las reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales, que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</i> |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|--|---|---|--|---|
| | <p>2. Las reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales, que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>3. Las leyes y reglamentos que regulen el régimen interno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como del Gobierno Municipal;</p> <p>4. La designación del Gobernador interino, sustituto o provisional;</p> <p>5. Los Convenios celebrados por el Estado con la Federación, y con otros Estados de la República o con los Municipios de la entidad; y</p> <p>6.- Las demás que determine la propia Constitución, o en forma expresa la ley.</p> <p>b) El <i>referéndum</i>, podrá ser promovido en el ámbito de su competencia, por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Titular del Poder Ejecutivo; 2. El Congreso Local, previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; | <p>2. Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y</p> <p>3. Los demás que determine esta Constitución ó las leyes secundarias expresamente.</p> <p>c) El <i>plebiscito</i>, podrá ser promovido en el ámbito de su competencia por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Titular del Poder Ejecutivo; 2. El Congreso Local, previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura; 3. Los Ayuntamientos, previa aprobación de la mayoría calificada de sus integrantes; y 4. El diez por ciento de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o del Municipio, en su caso. <p>Realizado que sea el <i>plebiscito</i> establecido en esta Constitución, si participan en el mismo más del 30% de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o del Municipio de que se trate, según el caso, y se obtiene el 60% o más de los votos emitidos, los resultados tendrán carácter vinculatorio.</p> | | | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|--|--|---|--|---|
| | <p>3. Los Ayuntamientos, previa aprobación de la mayoría calificada de sus integrantes; y</p> <p>4. El diez por ciento de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o del Municipio, en su caso. Para que tenga validez el proceso de <i>referéndum</i>, y sus resultados tengan el carácter vinculatorio, deberá participar más del 30% de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o del Municipio de que se trate, según el caso, y obtenerse el 60% o más de los votos emitidos.</p> <p>Las leyes que se refieran a materia electoral no podrán ser sometidas a <i>referéndum</i> dentro de los seis meses anteriores al proceso electoral, ni durante el desarrollo de éste;</p> | <p>Aprobado el acto o la decisión del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, éstos serán válidos y continuarán; de no aprobarse, deberán interrumpirse, sea para no continuarlos y extinguirlos por el medio legal correspondiente o para revocarlos.</p> | | | |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---|---|---|---|---|--|
| Z A C A T E C A S | <p>Artículo 45. El <i>referéndum</i> es un instrumento democrático de participación ciudadana, mediante el cual el voto mayoritario de los electores en los términos que establezca la ley, aprueba o rechaza disposiciones legislativas de notoria trascendencia para la vida en común.</p> <p>El <i>referéndum</i> puede ser total o parcial, según se refiera a toda una ley o solamente a algunos de sus preceptos. La legislación reglamentaria establecerá las materias que pueden ser objeto de <i>referéndum</i>, los requisitos para convocar y el órgano facultado para hacerlo, así como los plazos para su realización, los procedimientos, a que estará sujeto, los porcentajes mínimos de participación electoral y los efectos que produzcan sus resultados.</p> | <p>Artículo 46. El <i>plebiscito</i> es un instrumento democrático de participación ciudadana a través del cual el Ejecutivo del Estado o los Ayuntamientos podrán someter a la consideración de los ciudadanos los actos que pretendan llevar a cabo a los convenios que deseen celebrar para su aprobación o en su caso desaprobación. El <i>plebiscito</i> será aplicable a los actos que corresponde efectuar a la Legislatura del Estado en lo relativo a la supresión, fusión o formación de Municipios.</p> <p>Los acuerdos referentes a las tarifas de los servicios públicos no son susceptibles de consulta a través del <i>plebiscito</i>.</p> | | <p>Sección tercera. De las facultades y obligaciones de la Legislatura.</p> <p>ARTÍCULO 65. Fracción XLV. Convocar a <i>plebiscito</i> y <i>referéndum</i> así como a foros de consulta a los ciudadanos, y llevarlos a cabo, con el fin de obtener información y opiniones que contribuyan al ejercicio pleno de las atribuciones que esta Constitución le otorga; y</p> | <p>Artículo 46 (tercer párrafo).</p> <p>En ningún caso y por ningún motivo podrá convocarse a <i>referéndum</i> en materia tributaria o fiscal, ni respecto de reformas a la Constitución del Estado o las leyes locales que se hubieren expedido para adecuar el marco jurídico del Estado a las reformas o adiciones que se hicieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> |

| <i>Estado</i> | <i>Referéndum</i> | <i>Plebiscito</i> | <i>Referéndum o plebiscito consultivo</i> | <i>Referéndum o plebiscito legislativo</i> | <i>Referéndum o plebiscito constitucional</i> |
|---------------|---|-------------------|---|--|---|
| | <p>En ningún caso y por ningún motivo podrá convocarse a <i>referéndum</i> en materia tributaria o fiscal, ni respecto de reformas a la Constitución del Estado o las leyes locales que se hubieren expedido para adecuar el marco jurídico del Estado a las reformas o adiciones que se hicieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Podrán solicitar que se convoque a <i>referéndum</i> el Gobernador del Estado, los Diputados de la Legislatura que formen una tercera parte de sus integrantes, y los ciudadanos que sumen diez por ciento de los electores registrados en el padrón estatal actualizado. La Ley Reglamentaria señalará el órgano que califique los resultados de <i>referéndum</i>, quien los hará saber al Ejecutivo del Estado para el efecto de su publicación en el periódico oficial del Gobierno del Estado.</p> | | | | |

TEXTO CONSTITUCIONAL DE ALGUNOS ARTÍCULOS RELATIVOS
AL REFERÉNDUM EN EL CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

| <i>Francia</i> | <i>Alemania</i> | <i>España</i> | <i>Italia</i> |
|---|---|---|---|
| <p>Artículo 3 La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrán arrogarse su ejercicio. El sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto. ...</p> <p>Artículo 11 El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicadas en el Journal Officiel (Boletín Oficial), podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos,</p> | <p>Artículo 29 (modificado 27/10/1994) 1...</p> <p>2. Las medidas de reorganización del territorio federal deberán adoptarse mediante ley federal que requiere la ratificación por referéndum. Deberá darse audiencia a los Länder afectados.</p> <p>3. El referéndum se celebrará en los Länder cuyos territorios o partes de territorio pasen a formar parte de un nuevo Land o de un Land conformado con otros límites (Länder afectados). La votación se realizará sobre la cuestión de si los Länder afectados deben subsistir como hasta ahora, o bien ha de formarse el nuevo Land o el Land con nuevos límites. Será positivo el resultado del referéndum sobre la formación de un nuevo Land o de un Land con otros límites, cuando respectivamente la apruebe</p> | <p>Artículo 62 Corresponde al Rey: a) Sancionar y promulgar leyes. b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución. d)... e)... f)... g)... h)... i)... j)...</p> <p>Artículo 92 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.</p> | <p>Art. 132 Se podrá disponer mediante ley constitucional, oídos los Consejos Regionales, la fusión de Regiones existentes o la creación de Regiones nuevas con un mínimo de un millón de habitantes cuando así lo soliciten unos Ayuntamientos que representen como mínimo a un tercio de las poblaciones interesadas y la propuesta se apruebe en referéndum por la mayoría de éstas. Se podrá, con el voto favorable, expresado en referéndum, de la mayoría de las poblaciones interesadas de la Provincia o Provincias interesadas o del Municipio o Municipios interesados y mediante ley de la República, después de oídos los Consejos Regionales, autorizar que determinadas provincias o municipios que así lo hayan solicitado, queden segregados de una Región e incorporados a otra.</p> |

| <i>Francia</i> | <i>Alemania</i> | <i>España</i> | <i>Italia</i> |
|---|--|---|---------------|
| <p>sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.</p> <p>Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada asamblea una declaración que será seguida de un debate.</p> <p>Cuando el referéndum concluya con la aprobación del proyecto de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta. Artículo 72-1 (añadido 28/03/2003)</p> | <p>una mayoría en su futuro territorio y en el conjunto de los territorios o partes de territorio de un Land afectado, cuya pertenencia a un <i>Land</i> haya de ser modificada en igual sentido. Contrariamente, será negativo cuando en el territorio de uno de los <i>Länder</i> afectados una mayoría rechace la modificación; no obstante, el rechazo queda sin efecto si, en una parte del territorio cuya pertenencia al Land afectado debe ser modificada, una mayoría de dos tercios aprueba la modificación, a menos que una mayoría de dos tercios en la totalidad del Land afectado rechace la modificación.</p> <p>4...</p> <p>5. La consulta popular tiene por objeto comprobar si cuenta con apoyo un cambio de la pertenencia a un Land que debe ser propuesto en la ley. Esta puede someter a consulta popular diversas propuestas, pero no más de dos. Si la mayoría aprueba una modificación propuesta de la pertenencia a un Land,</p> | <p>3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.</p> | |

| <i>Francia</i> | <i>Alemania</i> | <i>España</i> | <i>Italia</i> |
|--|--|---------------|---------------|
| <p>La ley fija las condiciones en las que los electores de cada colectividad territorial pueden, para ejercer el derecho de petición, solicitar la inscripción en el orden del día de la asamblea deliberante de su colectividad, de un asunto relevante de su competencia. En las condiciones previstas por la ley orgánica, los proyectos de deliberación o de acción que dependen de la competencia de una colectividad territorial pueden, para su iniciativa, ser sometidos, por la vía del referéndum, a la decisión de los electores de esta colectividad. Cuando se prevé crear una colectividad territorial dotada de un estatuto particular o modificar su organización, puede ser decidido por ley consultar a los electores inscritos en las colectividades interesadas.</p> | <p>habrá de determinarse por ley federal dentro del plazo de dos años si ha de modificarse la pertenencia a un <i>Land</i> según el apartado 2. Si una propuesta presentada a consulta popular alcanza la aprobación correspondiente según los requisitos de las frases 3 y 4 del apartado 3, deberá promulgarse, en el plazo de dos años después de la realización de la consulta popular, una ley federal para la formación del Estado propuesto, que ya no necesita ratificación por referéndum.</p> <p>6. La mayoría requerida en el referéndum y en la consulta popular es la mayoría de los votos emitidos siempre que estos comprendan, por lo menos, un cuarto de los ciudadanos del territorio afectado con derecho a voto en elecciones federales. Por lo demás, una ley federal regulará las modalidades del referéndum, de la iniciativa popular y de la consulta popular; esta ley federal puede prever también que las</p> | | |

| <i>Francia</i> | <i>Alemania</i> | <i>España</i> | <i>Italia</i> |
|---|---|---------------|---------------|
| <p>La modificación de los límites de las colectividades territoriales también puede dar lugar a la consulta de los electores en las condiciones previstas por la ley.</p> | <p>iniciativas populares no se repitan en el plazo de cinco años. 7... 8. Los <i>Länder</i> pueden, apartándose de lo dispuesto en los apartados 2 a 7, regular a través de un tratado estatal una nueva organización del territorio o de partes del territorio que respectivamente abarcan. Deberá darse audiencia a los municipios y distritos afectados. El tratado estatal requiere la ratificación por referéndum de cada uno de los <i>Länder</i> interesados. Si el tratado estatal afecta a partes del territorio de los <i>Länder</i> interesados, la ratificación puede restringirse a referéndums en estas partes de los territorios; queda sin efecto la segunda parte de la frase 5. En un referéndum decide la mayoría de los votos emitidos si, al menos, incluye la cuarta parte de quienes tienen derecho a voto en las elecciones al <i>Bundestag</i>; la regulación se hará por una ley federal. El tratado estatal requiere la aprobación del <i>Bundestag</i>.</p> | | |

| <i>Venezuela</i> | <i>Colombia</i> | <i>Brasil</i> | <i>Chile</i> |
|---|--|---|--|
| <p>Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa...</p> <p>Artículo 71. Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor de diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.</p> | <p>Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3... 4... 5... 6... 7... <p>Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.</p> <p>Artículo 170. Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley.</p> | <p>CAPÍTULO IV DE LOS DERECHOS POLÍTICOS</p> <p>Art. 14. La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante:</p> <ol style="list-style-type: none"> I plebiscito; II referéndum; III iniciativa popular. <p>DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO</p> <p>CAPÍTULO I. DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA</p> <p>Art. 18. ...</p> <ol style="list-style-type: none"> 1... 2... 3. Los Estados pueden integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexionarse a otros o formar nuevos Estados o Territorios Federales, mediante la aprobación de la población directamente interesada, a través de plebiscito y del Congreso Nacional, por ley complementaria. | <p>ARTÍCULO 5. La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.</p> <p>ARTÍCULO 15. En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.</p> <p>Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.</p> <p>ARTÍCULO 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República:</p> <p>...</p> <p>4o.- Convocar a plebiscito en los casos del artículo 128;</p> <p>...</p> |

| <i>Venezuela</i> | <i>Colombia</i> | <i>Brasil</i> | <i>Chile</i> |
|--|--|---|--|
| <p>También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia municipal y parroquial y estatal...</p> <p>Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor de veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.</p> <p>Cuando igual o mayor número de lectores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras</p> | <p>La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.</p> <p>No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.</p> <p>Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:</p> <p>1...</p> <p>2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.</p> | <p>4. La creación, la integración, la fusión y el desmembramiento de los Municipios preservará la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, se harán por ley estatal, cumpliendo los requisitos previstos en ley complementaria estatal, y dependerán de la consulta previa a las poblaciones directamente interesadas mediante plebiscito.</p> | <p>ARTÍCULO 64. El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley. Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.</p> <p>ARTÍCULO 93. Son atribuciones del Tribunal Constitucional:</p> <p>...</p> <p>5°. Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones;</p> <p>...</p> |

| <i>Venezuela</i> | <i>Colombia</i> | <i>Brasil</i> | <i>Chile</i> |
|--|---|---------------|--------------|
| <p>inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley.</p> <p>Artículo 73. Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea.</p> <p>Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro civil y electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley.</p> <p>Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales,</p> | <p>3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.</p> <p>4...</p> <p>5...</p> <p>6...</p> <p>7...</p> <p>8...</p> <p>9...</p> <p>10...</p> <p>11...</p> | | |

| <i>Venezuela</i> | <i>Colombia</i> | <i>Brasil</i> | <i>Chile</i> |
|--|-----------------|---------------|--------------|
| <p>podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral. Artículo 74. Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso</p> | | | |

| <i>Venezuela</i> | <i>Colombia</i> | <i>Brasil</i> | <i>Chile</i> |
|--|-----------------|---------------|--------------|
| <p>de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro civil y electoral. Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia del cuarenta por ciento de los electores y electoras inscrito en el registro civil y electoral. No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público y las de amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia.</p> | | | |