

**W**

**WORKING  
PAPERS**

**286**

**Una visión introductoria  
sobre la democracia directa  
en Estados Unidos**

**ADRIÀ RODÉS**



*Institut de Ciències Polítiques i Socials*  
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona



**Una visión introductoria sobre la  
democracia directa en Estados Unidos**

ADRIÀ RODÉS

Universitat Autònoma de Barcelona

WP núm. 286  
Institut de Ciències Polítiques Socials  
Barcelona, 2010

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, previo informe del correspondiente Comité de Lectura, especializada en la publicación –en la lengua original del autor– de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)  
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España)  
<http://www.icps.cat>

© Adrià Rodés

ISSN: 1133-8962

## Introducción: la democracia directa en el sistema federal norteamericano

El planteamiento teórico de este *working paper* se sitúa en el análisis de la supremacía de las declaraciones de derechos y el concepto de democracia en el marco constitucional de los estados de los Estados Unidos de América (EEUU), sobre la base de que los valores democráticos tienen una repercusión decisiva en los estados con alta descentralización política y territorial. Resurge con fuerza la idea de la legitimidad democrática del poder del Estado, con el fin de cumplir con lo que se ha considerado como la función política de su organización territorial. Satisfacer las preferencias de los ciudadanos, haciendo frente a una gran diversidad ideológica, política, religiosa, cultural y social, se convierte en el objetivo a perseguir y alcanzar para que, dentro del mismo Estado, diferentes concepciones de la vida pública puedan ser simultáneamente posibles.

Como revela la misma historia constitucional norteamericana, las constituciones estatales (lejos de ser meras copias a pequeña escala de la Constitución federal) han ocupado un papel decisivo en el desarrollo de las instituciones gubernamentales de los EEUU, siendo "laboratorios de democracia"<sup>1</sup> que completan la Constitución federal en todos aquellos elementos esenciales del sistema que no se hallan en la misma. Así, la influencia de las constituciones estatales en la elaboración de la Constitución de los EEUU y del *Bill of Rights* se conecta tanto en la capacidad de los estados de este país para evolucionar e influenciarse entre sí (federalismo horizontal<sup>2</sup>) como el impacto de parámetros estatales a nivel federal (casos de federalismo vertical). Esta constante interacción entre el desarrollo constitucional estatal y el federal hace que el sistema norteamericano sea complejo y creativo.

A este tenor, a través de la libertad estatal para realizar ajustes sobre la naturaleza de su propia democracia constitucional, los mecanismos de democracia directa manifiestan las conexiones entre el principio del federalismo y los derechos constitucionales (y su dual

---

<sup>1</sup> Metáfora que ilustra la trascendencia en las influencias entre los diferentes niveles de poder, entre los estados de EEUU también referente al poder federal. Vid. *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 311 (1932) (Brandeis, J., dissenting). *Truax v. Corrigan*, 257 U.S. 312, 344 (1921) (Holmes, J., dissenting); también a Gardner, James A. "The 'States-As-Laboratories' Metaphor in State Constitutional Law", 30 Val. U. L. Rev. 475 (1996); Tarr, G. Alan. "Laboratories of Democracy? Brandeis, Federalism, and Scientific Management", 31 *Publius: The Journal of Federalism* 37 (Winter 2001).

<sup>2</sup> Véase a Porter, Mary Cornelia & Tarr, G. Alan. *State Supreme Courts: Policymakers in the Federal System*. Westport: Greenwood Press, 1982, pp. xxi-xxii.

protección<sup>3</sup>), toda vez que los estados de EEUU pueden perfeccionar el sistema global de derechos, no sólo estableciendo aquellos que no han sido regulados en la Constitución federal sino también desarrollando los que explícitamente consagra dicho texto, con legitimación para modificar el nivel mínimo constitucional federal de protección de los derechos.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, en este trabajo se analizarán las tres formas de democracia directa establecidas por las constituciones de los Estados de EEUU; en concreto, la iniciativa popular (legislativa y constitucional), el referéndum y la destitución popular de cargo público (el denominado *recall*).

## Evolución de la democracia directa en Estados Unidos

El desarrollo de la democracia contemporánea en los EEUU ofrece una perspectiva prevista ya por el constitucionalismo clásico norteamericano, en el sentido de que hay que reconocer a toda persona legalmente capacitada el derecho a tomar parte directamente en el gobierno del país, mediante cualquier medio de consulta o de participación popular. En este sentido, la evolución de la sociedad norteamericana a lo largo del siglo XX ha promovido la incorporación a las constituciones estatales de instrumentos y derechos ciudadanos para que, en determinadas circunstancias, la voluntad popular pueda intervenir de forma directa en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Esta evolución en la dimensión social del fenómeno jurídico ha producido una transformación del sistema constitucional representativo, el cual debería integrar algunos elementos de democracia directa. En consecuencia, el derecho de toda persona a la participación política es un presupuesto ineludible de la forma republicana de gobierno norteamericano<sup>4</sup>. Naturalmente, eso produce ciertas consecuencias éticas para los ciudadanos, en el sentido de que un mayor poder comporta, sin duda, una mayor responsabilidad.

Así, pese a que los instrumentos de democracia directa son desconocidos a nivel federal (por omisión consciente en la Constitución de los EEUU<sup>5</sup>), esta perspectiva no simboliza, de forma

---

<sup>3</sup> Vid. William J. Brennan, Jr. "State Constitutions and the Protection of Individual Rights", 90 Harv. L. Rev. 489 (1977); William J. Brennan, Jr., "The Bill of Rights and the States: The Revival of State Constitutions as Guardians of Individual Rights", 61 N.Y.U. L. Rev. 535, 548 (1986) citing *Robins v. Pruneyard*, 592 P. 2d 341 (Cal. 1979), *aff'd*, 447 U.S. 74 (1980); Pollock, Stewart G. "State Constitutions as Separate Sources of Fundamental Rights", 35 Rutgers L. Rev. 707, 716 (1983); Lousin, Ann. "Justice Brennan: A Tribute to a Federal Judge who Believes in States' Rights", 20 J. Marshall L. Rev. 1, 2 n. 3 (1986); Kahn, Paul W. "State Constitutionalism and the Problems of Fairness", 30 Val. U. L. Rev. 459, 459 n. 2 (1996).

<sup>4</sup> Como se afirma en la sentencia, por todas, *Berzsen v. Boulder*, 186 Colo. 81, 525 P.2d 416 (1974): "*recall, as well as initiative and referendum, were fundamental rights of a republican form of government that the people have reserved unto themselves*".

<sup>5</sup> La omisión de los mecanismos de democracia directa en la Constitución de los EEUU no fue ni un accidente ni un descuido, sino más bien una elección consciente. Los Padres de la Constitución EEUU (Madison, entre otros) creían que un diseño adecuado de sistema de gobierno representativo guiaría mejor la voluntad del pueblo frente a una democracia directa, que era objeto de un gran rechazo (así como contra los mecanismos de democracia directa como la iniciativa legislativa popular). Joseph M. Bessette, *The Mild Voice of Reason*:

absoluta, la auténtica tradición constitucional norteamericana, atendiendo al hecho de que numerosas constituciones estatales reflejan una tradición constitucional divergente de la defendida por los Padres de la Constitución de los EEUU (1787) sobre, por ejemplo, el peligro de la *majority faction* y de las amenazas de la democracia directa para el gobierno republicano<sup>6</sup>.

Es así como la Declaración de Derechos de Virginia (1776) reconoce que “todo el poder político recae en y deriva del pueblo solamente” (sec. 2), y que el pueblo, en consecuencia, tiene “un indiscutible, inalienable, e irrenunciable derecho” para “reformular, alterar o cambiar totalmente [el gobierno], cuando su protección, seguridad, prosperidad, felicidad lo requiera” (sec. 3), que la Declaración de Derechos de la Constitución de Pennsylvania (1776) establece que “el pueblo de este Estado tiene el derecho único, exclusivo e inherente de gobernar” (arts. 16, 3, y 4) o como numerosas constituciones estatales consagran que “todo poder político es inherente al pueblo”<sup>7</sup>, que los gobiernos “son fundados bajo la autoridad popular”<sup>8</sup>, que los ciudadanos tienen el derecho de dar instrucciones a sus representantes<sup>9</sup>, o que el pueblo tiene un derecho para cambiar la forma de gobierno cuando lo desee, expresándose, en todas estas cláusulas constitucionales, el principio de la soberanía popular como guía de actuación de los poderes públicos<sup>10</sup>.

El pensamiento constitucional estatal, pues, casaba con la idea de que la representación era un mal necesario, aceptable sólo porque el tamaño de la población impedía el funcionamiento de la democracia directa. El sistema de gobierno representativo, por lo tanto, debía comportar que los representantes encarnaran fielmente las opiniones de la población. De este modo, la participación popular directa a través de la iniciativa legislativa y constitucional popular y el referéndum<sup>11</sup> ha sido una característica constante del constitucionalismo estatal desde el principio de la Federación. En un primer momento (siglos XVIII y XIX), fueron habituales los referéndums para decidir sobre la celebración de convenciones constitucionales, ratificar propuestas de revisiones y enmiendas

---

*Deliberative Democracy and American National Government* (Chicago: University of Chicago Press, 1994); Cronin, Thomas E. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 1989, p. 157-195.

<sup>6</sup> Según la tradición constitucional estatal, el peligro fundamental a que debe hacer frente un gobierno republicano es la “facción minoritaria” –*minority faction*– (el poder ejercido por los ricos o de los pocos bien situados), en lugar de la “facción mayoritaria” –*majority faction*– (creencia esencial de los padres fundadores a nivel federal plasmada entre otros, en el *Federalist Paper n. 10*). Además los estados eran escépticos acerca de los remedios republicanos que se propusieron en *The Federalist Papers*. Véase a Tarr, G. A. “For the People: Direct Democracy in the State Constitutional Tradition” en Elliott Abrams (ed.): *Democracy: How direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2002, p. 88 y ss.

<sup>7</sup> Constitución de Idaho, 1890, art. I, sec. 2, o de Utah, 1896, art. I, sec. 2.

<sup>8</sup> Sec. 4 de la Constitución de Kentucky, 1891.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la Constitución de California, 1879, art. I, sec. 3, de entre trece estados.

<sup>10</sup> Entre otras, las Constituciones de Tejas, 1876, art. 1, sec. 2 y de Wyoming, 1890, art. 1, sec. 1.

<sup>11</sup> El referéndum legislativo fue la primera institución de democracia directa aparecida entre finales del siglo XVIII y principios del XIX.

constitucionales (Massachusetts, 1778; New Hampshire, 1783; Rhode Island 1788)<sup>12</sup>. Posteriormente (siglo XX)<sup>13</sup>, la institucionalización constitucional generalizada de los mecanismos de democracia directa forjó que la iniciativa popular se postulara, a partir de entonces, como el instrumento esencial para asegurar el reflejo de la voluntad popular en el gobierno<sup>14</sup>.

En suma, en la tradición constitucional de los estados de EEUU, no sólo se dió la oportunidad de participar directamente a los ciudadanos en el ejercicio de poder estatal, sino que esta premisa se consideró perfectamente natural y, de hecho, imperativa<sup>15</sup>.

Se analizan, a continuación, los aspectos más destacables de cómo las constituciones y las leyes han diseñado la iniciativa legislativa y constitucional popular, el referéndum y la destitución popular de cargo público en los estados de EEUU.

## La iniciativa popular

### Concepto y clases

El mecanismo de la iniciativa popular en los estados de EEUU permite a los ciudadanos iniciar el procedimiento legislativo y, en su caso, aprobar una ley a través de la ratificación popular posterior, en el caso de que se recoja una cantidad determinada de firmas de los ciudadanos<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Las convenciones constitucionales sólo se creaban por voto popular y cuando el pueblo quería abordar cuestiones políticas fundamentales (si los legisladores se negaban a someterse a la voluntad popular, los ciudadanos convocaban convenciones extra-legales). Además, la ratificación por referéndum del pueblo ofrecía una oportunidad para aprobar o rechazar las medidas propuestas por las convenciones constitucionales. Por lo general, los votantes consideraban el proyecto de constitución en su conjunto aunque en algunos estados (como en el de New York en las convenciones de 1846 y de 1894) permitieron una votación separada de las disposiciones constitucionales (lo que se asemeja al mecanismo de la iniciativa constitucional).

<sup>13</sup> A partir del siglo XX el impulso de las convenciones constitucionales lo realizaban las élites políticas (más que el pueblo), con lo que dejaron de ser un mecanismo de control popular a nivel constitucional.

<sup>14</sup> Por ejemplo, en las Constituciones de Dakota del Sud, 1898; Utah, 1900; Oregon, 1902; Nevada, 1905 respecto del referéndum popular; Montana, 1906; Oklahoma, 1907; Maine y Michigan, 1908; California, 1911; Alaska, 1959; Wyoming, 1968; y Mississippi, 1992. El caso de Rhode Island debe comentarse en el sentido de que aunque en el año 1996 los ciudadanos decidieron en referéndum introducir los mecanismos de democracia directa a su Constitución estatal, el Parlamento estatal ignoró el resultado positivo del referéndum por cuanto éste era no vinculante.

<sup>15</sup> Según George Washington "*the basis of our political systems is the right of the people to make and to alter their constitutions of government*" ("*Farewell Address*", 1796, cita en Charles Sumner Lobingier. *The people's law or popular participation in law-making from ancient folk-moot to modern referendum. A study in the evolution of democracy and direct legislation*. New York: The Macmillan Company (1909), reprint 2001, p. v.

<sup>16</sup> En el caso de la iniciativa popular para enmendar la constitución, las firmas requeridas para poder proceder a dicha votación respecto del porcentaje de votos emitidos en las últimas elecciones generales, el porcentaje varía entre el 5% (en Colorado y el Distrito de Columbia), 7% (Nebraska), 8% (California, Florida, Illinois, Missouri, Oregon y South Dakota), 10% (Arkansas, Montana, Nevada y Ohio) y el 15% (Arizona y Oklahoma). Nord Dakota, sin embargo, requiere el 4% de firmas sobre el porcentaje de la población residente.



Actualmente, veinticuatro estados de EEUU gozan de este instrumento de democracia directa. Dieciocho estados pueden utilizar la iniciativa popular para reformar su constitución, mientras que veintiún la puedan usar para elaborar leyes.

La iniciativa popular puede ser directa o indirecta. La directa se ejerce cuando la iniciativa es propuesta por la ciudadanía y se presenta a los votantes para su aprobación o rechazo sin ningún tipo de participación del Parlamento estatal. Mientras que dieciséis constituciones estatales han consagrado la iniciativa directa para reformar la constitución<sup>17</sup>, catorce estados tienen establecida en su constitución la posibilidad de la iniciativa legislativa popular directa<sup>18</sup>.

La iniciativa popular indirecta implica que una vez recogidas las firmas requeridas por los ciudadanos la misma debe ser sometida, en plazo establecido, a la aprobación parlamentaria. Si la iniciativa es aprobada por el Parlamento, la iniciativa se convierte en ley. En cambio, si se rechaza (o si el legislador ha modificado la iniciativa original de una manera inaceptable para los proponentes, o la legislatura no actúa en el plazo legal), la medida es objeto de votación popular en la próxima elección general, generalmente si los proponentes reúnen un mayor número de firmas de soporte a la iniciativa original. Algunos estados establecen que si el legislador no aprueba la propuesta de iniciativa, este órgano puede ofrecer una propuesta sustitutiva sobre el mismo tema que acompañe la propuesta original a fin de que sea votada.

Massachusetts<sup>19</sup> y Mississippi<sup>20</sup> son los únicos estados que tienen la posibilidad constitucional de utilizar la iniciativa popular indirecta para proponer reformas constitucionales. Por otro lado, nueve estados han establecido la iniciativa legislativa popular indirecta<sup>21</sup>.

Por último, la iniciativa popular puede ser vinculante o consultiva. El resultado de una iniciativa vinculante es una ley. La iniciativa consultiva puede servir para conocer la opinión mayoritaria ciudadana sobre un determinado tema.

---

El número de firmas para poder votar sobre una iniciativa legislativa popular es, según el Estado, del 5% (Colorado, California, Missouri, Montana, Utah y el Distrito de Columbia), 6% (Oregon y South Dakota), 7% (Nebraska), 8% (Arkansas, Oklahoma y Washington) y 10% (Arizona y Idaho) sobre el porcentaje de votos emitidos en las últimas elecciones generales a gobernador.

<sup>17</sup> Véase el cuadro en el Anexo 1 de este trabajo.

<sup>18</sup> Vid. Anexo 1.

<sup>19</sup> Este estado exige sólo un 3% de firmas ciudadanas (el mismo porcentaje se requiere para proponer iniciativas legislativas populares) sobre el total de votos emitidos en las últimas elecciones para elegir al gobernador del estado.

<sup>20</sup> Mississippi exige que se consiga el 12% de firmas respecto del total de votos emitidos en las últimas elecciones para elegir gobernador. Sin embargo, el Parlamento estatal puede someter a votación no sólo la versión original de la enmienda sino también la versión modificada de la misma. Además, la asamblea legislativa está facultada para derogar y modificar estas iniciativas después de su promulgación.

<sup>21</sup> Véase el cuadro en el Anexo 1 de este trabajo. El porcentaje de firmas requeridas sobre el total de votos emitidos en las últimas elecciones generales a gobernador es de 3% (Massachusetts y Ohio), 5% (Utah), 8% (Michigan y Washington), 10% (Alaska, Maine y Nevada), y 15% (Wyoming). Sólo los estados de Utah y Washington permiten ambas formas de iniciativa legal, la directa y la indirecta.

### Cuestiones procedimentales básicas

El procedimiento de iniciativa popular es diferente en cada estado, aunque algunos aspectos son comunes para todas las regulaciones estatales<sup>22</sup>.

La primera exigencia es la presentación previa de la solicitud ante un cargo público (por ejemplo, ante el teniente gobernador –Alaska–, el fiscal general –Arkansas, Missouri y Utah–, o el secretario de Estado –Arizona, Maine, Nevada, North Dakota, Oklahoma y Wyoming). Algunos estados requieren que la iniciativa propuesta se presente avalada por un cierto número de firmas (desde cinco en Montana hasta cien en Alaska). Además, cinco estados requieren un depósito económico en forma de fianza que se devuelve cuando la petición se ha completado<sup>23</sup>.

El segundo requisito comúnmente exigido es la revisión de la solicitud de la iniciativa para cotejarla con los requisitos jurídicos establecidos antes de ser puesta a disposición de los ciudadanos. Dependiendo del estado, deberá ser revisada, por un funcionario estatal, la forma de la petición, su terminología, sentido y/o su constitucionalidad.

En tercer lugar, la iniciativa debe someterse al criterio de la ciudadanía, para obtener el número de firmas requerido. El período durante el cual se pueden recoger las firmas de los ciudadanos varía entre los diferentes estados, desde sesenta y cuatro días en Massachussets o ciento cincuenta en California, hasta la inexigencia de un límite temporal como en los estados de Utah, Ohio y Arkansas.

Según el caso, el título y el resumen de la iniciativa pueden ser propuestos por los mismos proponentes, aunque a menudo, como mínimo, se revisa por algún cargo gubernamental y, en algunos supuestos, es redactada por el gobierno (fiscal general del Estado, secretario de Estado, entre otros).

Las materias excluidas de las iniciativas pueden referirse, por ejemplo, a la adopción de iniciativas políticas que tienen un interés que sobrepasa el poder de la legislatura, a otras que se refieran a impuestos o las que pretendan crear nuevos tribunales.

La cuarta fase común dentro del proceso de iniciativa incide en el control de las firmas por parte de un órgano público. A continuación, si se trata de una iniciativa indirecta existe otra fase procesal que consiste en el pronunciamiento del Parlamento estatal sobre la aprobación o rechazo de la iniciativa, dentro de un período de tiempo<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Philip L. Dubois; Floyd Feeney. *Lawmaking by initiative. Issues, Options an Comparisons*. New York: Agathon Press, 1998, pp. 71-92; Waters, M. Dane. *The Initiative and Referendum Almanac*, Carolina Academic Press, 2003, p. 12.

<sup>23</sup> En el estado de Washington se requieren 5\$, en Ohio 25\$, en Alaska 100\$ y en Mississippi y Wyoming 500\$.

<sup>24</sup> El proceso de iniciativa legislativa popular por vía indirecta es controvertido. Un ejemplo de lo dicho lo mostró California y South Dakota, cuando ambos estados derogaron el proceso indirecto de iniciativa, el primero en el año 1966 y el segundo en el año 1988, por falta de uso.

La última fase procedimental de la iniciativa popular es establecer el día de la votación para ejercer el derecho de voto sobre dicha iniciativa.

### Uso de la iniciativa

Desde la primera iniciativa estatal en el Estado de Oregon (1904) hasta la actualidad, se han aprobado el 41% (936) de un total de 2.305 iniciativas legislativas, presentadas a votación en el marco de los veinticuatro estados de EEUU con este mecanismo constitucional implantado.

A pesar de que en algunas décadas el número de iniciativas sometidas a votación ha sido muy bajo<sup>25</sup>, desde finales de 1970 el incremento en el uso de la iniciativa ha sido muy relevante, pasando de 271 iniciativas (115 aprobadas) entre 1981-1990, a 389 (188 aprobadas) entre 1991-2000.

Este flamante movimiento a favor de la iniciativa popular se inició a finales de 1970 en el Estado de California con la reducción fiscal que planteaba la *Proposition 13* (1978) y, desde entonces, el año 1996 ha sido el más álgido en el uso de la iniciativa con un total de 93 veces (39 aprobadas). La proliferación de iniciativas constitucionales refleja una nueva –y renovada– voluntad de eludir las instituciones representativas, por no responder a la voluntad popular.

Sobre el uso de la iniciativa popular<sup>26</sup>, aunque veinticuatro estados han establecido dicho proceso, el 60% de todas las iniciativas (entre 1904-2005) han tenido lugar sólo en seis estados: Arizona, California, Colorado, North Dakota, Oregon y Washington. Asimismo, sólo una pequeña porción de las iniciativas que se presentan es realmente sometida a votación popular. En California, únicamente el 26% de todas las iniciativas presentadas han llegado a ser votadas y de éstas sólo el 8% fueron aprobadas por el pueblo. Desde el año 1996 el número de iniciativas que se han sometido a votación se ha mantenido constante sobre la base de períodos bienales<sup>27</sup>.

Desde el año 2000 hasta principios de 2009, un total de 371 iniciativas han sido sometidas a votación, de las cuales 157 fueron aprobadas; un nivel de actividad comparable a la década de los años 1990. En consecuencia, la década actual ya es la segunda con más actividad de iniciativas de la historia.

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, entre 1901-1910, donde sólo se adoptaron 25 de 56 propuestas; entre 1961-1970, 37 de 87; y entre 1951-1960, 45 de 114.

<sup>26</sup> Información obtenida de los datos plasmados por el *Initiative and Referendum Institute* en la siguiente dirección de correo: <http://www.iandrinstitute.org/>.

<sup>27</sup> En el año 1997 fueron votadas 5 iniciativas, de las cuales ninguna fue aprobada; en el 1998 fueron aprobadas 37 de 61; en el 1999, 2 de 5; en el 2000, 33 de 76, en el 2001, 3 de 4; en el 2002, 21 de 51; en el 2003, 3 de 7; en el 2004, 36 de 66; en el 2005, 2 de 18; en el 2006, 32 de 79; en el 2007, 1 de 2; y, finalmente, en el 2008, 26 aprobadas de un total de 68 sometidas a votación. Los números de iniciativas son mucho más bajos en los años impares ya que sólo las constituciones de cinco estados permiten las iniciativas en los años impares: Colorado, Maine, Mississippi, Ohio y el Estado de Washington.

Por último, debe remarcarse que durante el periodo de 1904 a 2008, Oregon es el Estado con un número más alto de votaciones de iniciativas populares, California está en segundo lugar y seguirían los estados de Colorado, North Dakota y Arizona.

### El rol de los tribunales

Los jueces y los tribunales juegan un papel muy importante en la efectividad de la iniciativa legislativa una vez ha sido aprobada. La iniciativa como mecanismo diseñado para establecer la democracia pura es controlada y, a menudo, frustrada por los tribunales.

Un ejemplo reciente que muestra este conflicto entre los votantes de iniciativas populares y los tribunales se ha dado sobre la base de la *Proposition 8* aprobada en California (por un 53,5% a favor) el 4 de noviembre de 2008. La aprobación de la *Proposition* modificó la Constitución de California, eliminando “el derecho de las parejas del mismo sexo a contraer matrimonio. Además, se añadió una sección en la constitución declarando que “sólo el matrimonio entre un hombre y una mujer es válido o reconocido en California”. Después de las elecciones fueron presentadas numerosas demandas contra la *Proposition* ante el Tribunal Supremo de California. Una vez escuchados los argumentos orales (5 de marzo de 2009), el Alto Tribunal dictó sentencia (26 de mayo de 2009), confirmando la *Proposition* en el sentido de que su “título y resumen” no era falso ni engañoso cuando afirmaba que la misma “eliminaba el derecho de las parejas del mismo sexo a contraer matrimonio” en California. Al respecto, este mismo Tribunal había sostenido que las parejas del mismo sexo tenían el derecho constitucional a contraer matrimonio en virtud de la Constitución de California, lo que propició la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo en dicho Estado desde el 15 de mayo de 2008 hasta el 5 de noviembre del mismo año.

Otros ejemplos se encuentran, con anterioridad, en el marco del movimiento popular de los “límites de mandatos” de cargos públicos. Entre 1990 y 1994, votantes en más de 20 estados utilizaron el proceso de iniciativa para imponer límites al número de mandatos de los miembros electos del *Congress* y cargos estatales. Sin embargo, en el año 1995, el Tribunal Supremo de EEUU dió un revés decisivo a dicho movimiento. En *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton* 514 U.S. 779 (1995), el citado Tribunal revocó la voluntad de millones de votantes declarando inconstitucional la limitación de mandatos de los diputados del *Congress*. Como consecuencia, varios tribunales estatales revocaron la limitación de mandatos de cargos estatales (por todas, *Lehman v. Bradbury*, SC S48771 (2002) del Tribunal Supremo del Estado de Oregon).

Estos ejemplos demuestran que aunque los ciudadanos, como legisladores directos, pueden eludir las asambleas legislativas y otras instituciones de gobierno representativo para representar de forma directa “la voluntad del pueblo”, no pueden eludir los tribunales. Los tribunales son las únicas instituciones que pueden verificar el proceso de iniciativa legislativa y, en definitiva, controlar el poder de iniciativa del pueblo.

La invalidación judicial de iniciativas populares aprobadas por el pueblo no es rara. Los tribunales han intervenido (totalmente o de forma parcial), en muchas medidas relativas, por ejemplo,

a regular la financiación de campañas, restringir los derechos de los inmigrantes ilegales, e imponer duras sanciones penales<sup>28</sup>.

Hay por lo menos tres importantes razones que explican el porqué de tantas iniciativas populares invalidadas por los tribunales: (1) el objeto de las iniciativas; (2) el proceso de polarización entre partidarios y detractores que provoca el mecanismo de la iniciativa legislativa; y (3) la creciente hostilidad de algunos tribunales hacia el instrumento de la iniciativa<sup>29</sup>.

En primer lugar, el objeto de muchas iniciativas invita al desafío constitucional y político por cuanto muchas de éstas abordan temas regulados en la constitución y de alto interés político. Iniciativas populares sobre la protección del medio ambiente, la fiscalidad y la regulación económica, rara vez son impugnadas por motivos sustantivos, y raramente anuladas judicialmente.

En cambio, sobre las iniciativas que se refieren a derechos de los acusados u otras minorías protegidas, los derechos políticos (por ejemplo, sobre las contribuciones económicas en campañas electorales), y las instituciones de gobierno representativo<sup>30</sup>, las mismas son impugnadas y anuladas en un alto porcentaje.

En segundo lugar, el proceso de la iniciativa legislativa popular incrementa el riesgo de litigios. Si los detractores de una iniciativa popular no tienen oportunidades para suavizar la propuesta, sus únicas opciones son o derrotar en la votación la opción legislativa que se vota o tratar de anular sus efectos a través de los tribunales.

En tercer lugar, los hechos sugieren que se ha incrementado la hostilidad de los jueces estatales respecto de la iniciativa popular. El argumento de que la iniciativa popular carece de controles al estilo del procedimiento de la legislación ordinaria, ha promovido la promulgación de normas procedimentales que dificultan su uso.

Por último, cabe señalar que los votantes tienen potencialmente un poder de reacción contra los tribunales hostiles a los mecanismos de iniciativa popular, por ejemplo, en la medida de que se usen las iniciativas populares para modificar y cambiar la forma en que el poder judicial opera, así como la realización de campañas para destituir a los jueces elegidos electoralmente. Por lo tanto, aunque los tribunales pueden ejercer un control poderoso sobre la iniciativa legislativa, pueden ser también vulnerables.

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, cabe destacar, entre otras, las siguientes sentencias judiciales: *Amalgamated Transit Union Local 587 v. State of Washington* (99-2-27054-1 SEA) (2000) de la Superior Court del Estado de Washington; *Armatta v. Kitzhaber*, S44955 (1998), de la Oregon Supreme Court; *Bernbeck v. Moore*, 96-3503 (1997) de la United States Court of Appeals for the Eighth Circuit, No. 96-3503; y *Chandler v. City of Arvada, CO*, del Federal District Court de Colorado, 00-N-0342 (2001).

<sup>29</sup> Kenneth P. Miller. "The Court and the Initiative Process" en Waters, *The Initiative...*, 2003, pp. 459-467.

<sup>30</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de los EEUU *Buckley v. Valeo*, 424 US. 1 (1976) ayudó a fundamentar el que el gasto en las campañas electorales no puede ser limitado.

## El referéndum

### Concepto y clases

El referéndum norteamericano se refiere a la capacidad del cuerpo electoral de un Estado para que expresen su opinión (aprobación o rechazo) sobre una norma (constitucional, legislativa, administrativa o de otro tipo), que haya sido aprobada o todavía no. La proposición puede venir de los mismos ciudadanos o de un órgano estatal<sup>31</sup>, por mandato constitucional o legal, o por voluntad del pueblo o del gobierno. El resultado del referéndum puede ser vinculante (dando como resultado el veto de la ley objeto de referéndum) o meramente consultivo.

En el ámbito estatal norteamericano se pueden encontrar dos tipos de referéndums: el referéndum popular y el institucional.

En el referéndum popular los votantes pueden aceptar o rechazar (a modo de “veto popular”) una ley o un proyecto de ley del Parlamento estatal cuando acrediten que esta norma les afecta directamente. Dentro de un plazo legal, los peticionarios de la celebración del referéndum popular tendrán que presentar un número requerido de firmas<sup>32</sup>. En ocasiones la convocatoria de referéndum sobre una ley que todavía no ha entrado en vigor puede suspender su entrada en vigor hasta que los votantes la hayan refrendado. El referéndum popular se ha establecido en veinticuatro constituciones estatales<sup>33</sup>.

En cuanto al referéndum institucional (denominado *legislative referendum*), es propuesto por un órgano estatal (parlamento estatal, comisión estatal de revisión constitucional, ministerio, entre otros) o por representantes políticos concretos, que confían a los ciudadanos la aprobación o el rechazo de leyes y enmiendas (constitucionales o legales). El referéndum institucional es posible en todos los estados de EEUU<sup>34</sup>.

Actualmente, el referéndum institucional puede referirse a enmiendas constitucionales o a normas de rango legal. En el primer caso, el referéndum es propuesto a los electores por parte del Parlamento, ministerio o por una comisión de revisión constitucional. Este tipo de referéndum es

---

<sup>31</sup> Aunque la práctica habitual demuestra que la ciudadanía es convocada a un referéndum para manifestar la aprobación o el rechazo de una ley del Parlamento estatal correspondiente.

<sup>32</sup> El porcentaje de firmas requerido para poder celebrar un referéndum popular va desde el 3% (Montana), 4% (Washington y Oregon), 5% (entre otros, Arizona, California, Kentucky, Michigan, Missouri y South Dakota) y el 10% (por ejemplo, en Alaska, Idaho, Maine, Nevada y Utah) sobre el porcentaje de los votos emitidos en las últimas elecciones generales a gobernador hasta exigir el porcentaje sobre el total de votos de las últimas elecciones para el secretario de Estado (Colorado: 5%), o en función del total de personas registradas para votar (District of Columbia: 5% y North Dakota: 2%).

<sup>33</sup> Véase el cuadro en el Anexo 2 de este trabajo.

<sup>34</sup> El primer Estado que celebró un referéndum institucional en el ámbito estatal a fin de que sus ciudadanos ratificaran su constitución fue Massachusetts en el año 1778. New Hampshire fue el siguiente Estado, en el año 1792. Después Connecticut (1818), Maine (1819), New York (1820) y Rhode Island (1824), que sometieron sus respectivas constituciones y cualquier cambio constitucional a la votación de los electores.

una exigencia obligatoria a nivel constitucional por parte de todos los estados<sup>35</sup>, salvo el Estado de Delaware (que únicamente tiene, para este tipo de enmiendas, el procedimiento parlamentario). En el segundo caso de referéndum institucional, la propuesta igualmente debe venir del órgano estatal competente y puede tratar sobre leyes o proyectos de ley, siendo normalmente vinculante. Este tipo de referéndum se encuentra regulado en todos los textos constitucionales de los estados de EEUU.

### **Objeto y materias del referéndum**

Frecuentemente los referéndums estatales tienen por objeto o una enmienda constitucional o leyes estatales, hayan o no, estas últimas, entrado en vigor. Aunque algunos estados pueden someter a referéndum cualquier ley surgida del Parlamento estatal, en muchos de ellos se imponen restricciones al referéndum, en función de la materia. Por lo tanto, la formulación constitucional normalmente establecerá que "podrá solicitarse un referéndum de cualquier ley u otra norma promulgada, con la excepción de aquéllas excluidas expresamente por la Constitución o por las leyes".

Sobre las leyes que no pueden ser objeto de referéndum, algunas constituciones estatales<sup>36</sup> hacen referencia a las leyes dictadas por el procedimiento de urgencia<sup>37</sup>. Asimismo, en catorce estados de EEUU<sup>38</sup>, algunas leyes por razón de la materia quedan excluidas de la petición de referéndum (normalmente, cuando la ley convoque unas elecciones, regule impuestos y se refiera a gastos ordinarios del Estado). Por ejemplo, en Massachusetts no es posible realizar referéndums sobre leyes que se refieren a la religión, prácticas o instituciones religiosas, que afecten, a magistrados (nombramiento, calificación, traslado, remuneración, etc.) o a los tribunales (competencias, creación o supresión) y también cuando se trate de divisiones territoriales y políticas sobre un pueblo, ciudad, distrito o localidad determinada.

### **Cuestiones procedimentales básicas**

En cuanto a la capacidad de iniciativa del referéndum popular, normalmente las constituciones hacen referencia a la legitimación del "pueblo", entendido concretamente como los ciudadanos con capacidad de voto.

En el caso del referéndum institucional los entes legitimados pueden ser los siguientes: los parlamentos estatales, un cargo electo con competencia de iniciativa de referéndum, una comisión estatal de revisión constitucional, un ministerio y el fiscal general.

---

<sup>35</sup> Vid. el cuadro en el Anexo 2 de este trabajo.

<sup>36</sup> Por ejemplo, la de California, art. 2, sec. 9 (a).

<sup>37</sup> Por ejemplo, aquellas leyes que entren en vigor antes del plazo legal establecido desde que es aprobada por el Parlamento estatal.

<sup>38</sup> Alaska, Arizona, California, Colorado, Kentucky, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, New Mexico, Dakota del Sud, Washington y Wyoming.



En el caso del referéndum popular, antes de poner a disposición de los ciudadanos cualquier petición de referéndum para conseguir las firmas requeridas, los proponentes deberán presentar un borrador de la propuesta de petición al fiscal general con un título y un resumen de los fines y puntos principales sobre la norma que pretende someterse a referéndum y, si ocurre, pedir de forma motivada la suspensión del acto normativo que será objeto de referéndum.

Después de la recepción de la propuesta de la petición de referéndum, si el fiscal general valora que la propuesta de referéndum puede tener un impacto económico para la administración, deberá derivar la citada propuesta al ente económico competente (departamento de hacienda del estado o una comisión legislativa de presupuesto) para que lleve a cabo tal valoración. Una vez recibida la estimación fiscal o el dictamen económico solicitado, el fiscal general tendrá que preparar un resumen de los propósitos y puntos principales sobre la norma propuesta por referéndum, una copia de la cual será enviada al secretario de estado dentro de un periodo establecido, desde la recepción de la propuesta por parte de los proponentes y, otra copia será transmitida a la legislatura.

De esta manera, el parlamento se pronunciará sobre la forma en que las peticiones se tienen que distribuir, presentar a los ciudadanos y certificar, así como otras medidas que pueda considerar convenientes. En principio, el parlamento no podrá ni modificar la medida ni impedir que se pueda llevar a cabo el referéndum, en caso de que se cumplan todos los requisitos establecidos.

Con respecto a las firmas requeridas para la petición de referéndum, en la totalidad de los casos se establece la consecución de un porcentaje determinado, por ejemplo, en función de los votantes inscritos o de los votos emitidos en la anterior elección a gobernador (aunque también se podría establecer un número absoluto de firmas). En estos casos, el peticionario tiene que recoger las firmas necesarias en un período, generalmente dos o tres meses desde que la ley es aprobada por el parlamento.

La asamblea legislativa tendrá que proporcionar legalmente la manera en que el secretario de estado tiene que determinar si una petición de referéndum contiene el número necesario de firmas por parte de los ciudadanos con la capacidad requerida. Igualmente, el secretario de estado tendrá que completar el proceso de verificación dentro de un plazo establecido (por ejemplo, de treinta días a partir del último día en que la petición pueda ser presentada).

El cuerpo electoral (ciudadanos con capacidad para votar y adecuadamente registrados) es el legitimado para poder participar en un referéndum.

La autorización de la convocatoria de referéndum se realizará por el gobierno estatal. En general, el gobierno (secretario de estado) tiene que encargarse de que el referéndum se realice con las próximas elecciones estatales, a no ser que el parlamento por ley establezca otra cosa. Normalmente, pues, existe una simultaneidad entre el referéndum con las elecciones generales.

El gobierno estatal se encarga de hacer llegar información sobre el referéndum a los votantes, como puede ser el texto que se someterá a referéndum, junto con otros documentos,



como por ejemplo, copias sobre los informes legislativos y/o argumentos a favor y en contra del referéndum.

Con respecto a las garantías del procedimiento y control de los resultados y recursos, tanto el secretario de Estado, el Parlamento y los tribunales tienen facultades de control sobre el procedimiento, de los resultados y de los recursos impugnando los resultados.

Los efectos de un referéndum pueden ser vinculantes o no vinculantes. En el primer caso, la norma aprobada por referéndum afirmativo<sup>39</sup> entrará en vigor dentro de un plazo legal breve (la mayoría de constituciones establecen que entrará en vigor al día siguiente de la votación a no ser que legalmente se disponga otra cosa, pero este plazo puede ser más amplio, por ejemplo, hasta treinta días desde la realización del referéndum), y al revés, quedará sin efecto en caso de que se trate de un referéndum rechazado. En el segundo caso, el referéndum no vinculante legitimará al gobierno para que pueda ignorar el resultado del mismo.

Finalmente, alguna normativa estatal establece límites en el número y la frecuencia de referéndums cuando se trate de referéndums sobre un objeto sustancialmente igual. Exigiendo, por ejemplo, el paso de un periodo temporal para volver a proponer un referéndum de contenido muy similar.

## Selección de materias objeto de iniciativa y de referéndum

Aunque son muchos y varios los temas en los que se ha utilizado la iniciativa legislativa y constitucional popular y el referéndum, a continuación se muestra una selección de aquéllos que pueden resultar de mayor interés<sup>40</sup>.

### Regulación de impuestos

El uso de iniciativas legislativas y constitucionales populares, con el objeto de regular y/o limitar los impuestos, ocupa la primera posición en el ranking temático global sobre el uso de las citadas iniciativas y referendums estatales<sup>41</sup>, siendo una constante desde el año 1906, cuando en el Estado de Oregon se aprobó la *Proposition 10* sobre determinados impuestos.

En 1978, el punto de inflexión de la relación entre iniciativas populares y la política fiscal se fija con la *Proposition 13* de California, que llevó a una limitación de los impuestos sobre la propiedad, iniciándose lo que se ha denominado como la época de la rebelión fiscal (“*tax revolt*”). A partir de este año numerosos estados aprobaron iniciativas que limitaban la imposición de

---

<sup>39</sup> Sobre el quórum de votos afirmativos se entiende aceptado el referéndum cuando los votos afirmativos son superiores a los negativos.

<sup>40</sup> Waters, *The Initiative...*, 2003, pp. 481-520.

<sup>41</sup> Hasta el año 2003, 363 iniciativas estatales fueron sometidas a votación popular.

impuestos a los ciudadanos<sup>42</sup>. Además, los estados ampliaron la base de las limitaciones basándose en la exigencia de supermayorías parlamentarias para aprobar nuevos impuestos<sup>43</sup>.

Precisamente, la primera preocupación de las iniciativas populares y los referéndums relativos a la educación pública estatal se ha centrado en la cuestión de cómo hacer frente a los costes de la educación pública. Hasta la década de los años 1970, las escuelas públicas fueron principalmente financiadas por los impuestos que gravaban las propiedades sobre bienes inmuebles de los ciudadanos del Estado. Sin embargo, el aumento de los costes de la educación pública (que ha creado fuertes opositores) y algunos movimientos ciudadanos como el de la *tax revolt* iniciado en la década de 1970 afectaron drásticamente al ámbito de la financiación de la educación pública por la reducción de impuestos por vía constitucional<sup>44</sup>.

La imposibilidad de financiar adecuadamente la educación pública mediante los impuestos estatales, provocó que los partidarios de la educación pública comenzaran a considerar la vía de la iniciativa popular y referendaria para asegurar su financiación. Por ejemplo, la *Proposition 98* en el estado de California (1988) inició la tendencia de garantizar un nivel mínimo de financiación para la educación (en este caso concreto, de al menos el 40% del presupuesto del Estado), también en el año 2000 los votantes de Colorado aprobaron una enmienda constitucional (*Proposition 23*) que requiere al Estado el aumento de la financiación de la educación pública al menos un 1% anual. Aunque muchas iniciativas de este tipo han sido votadas en otros estados, la mayoría de estas no han sido aceptadas<sup>45</sup>.

### Limitación de número de mandatos

El debate sobre los límites de mandatos para cargos públicos (parlamentarios, gobernadores y otros cargos públicos) surgió con fuerza en la escena política en la década de los años 1990<sup>46</sup>, con

---

<sup>42</sup> Estados como Michigan (*Proposition E*, 1978), Massachussets (*Proposition 2*, 1980), Missouri (1980), Oregon (*Proposition 5*, 1990), Washington (*Proposition 601*, 1993; *Proposition 695*, 1999; y *Proposition 747*, 2001) y California (*Proposition 218*, 1996).

<sup>43</sup> Por ejemplo, en Florida *Proposition 1*, 1996 y en Nevada, *Proposition 11*, 1996.

<sup>44</sup> Actualmente, uno de los instrumentos más utilizados para financiar la educación pública estatal es a través de la votación de medidas específicas, que proporcionan fondos adicionales para financiar las escuelas públicas y proyectos concretos (con lo cual los votantes pueden ver exactamente qué nuevos edificios escolares o instalaciones se realizarán con sus impuestos).

<sup>45</sup> Por ejemplo, *Proposition 1* en Arkansas (1962) y *Proposition I-177* en Washington (1996).

Por otro lado, los mecanismos de democracia directa también han servido a los fines de los que se oponen a la educación pública, para tratar de privatizar completamente la educación. Otras cuestiones se han focalizado en la cuestión de cuál es la función apropiada de la educación pública en los Estados Unidos, la regulación de aspectos salariales de los trabajadores de la escuela pública (*Proposition I-732* en el Estado de Washington (2000)) y sobre la determinación de la política educativa y escolar, por ejemplo, en lo que se refiere a la reducción del tamaño de las clases y en la promoción o prohibición de la enseñanza bilingüe: *Proposition 227* en el Estado de California (1998) y *Proposition 203* en el Estado de Arizona (2000).

<sup>46</sup> Aunque antes de 1990 pueden encontrarse algunas iniciativas populares relativas al term limits: en North Dakota para limitar el mandato del "office of County treasurer" (1956), en Arizona sobre los "County officers" (1964) y en Arkansas (*Proposition 64*, 1984) para los "state constitutional officers".

el rechazo de la *Proposition 131* y posterior aprobación de la *Proposition 140*, ambas en California (1990), sobre los *term limits* para los funcionarios del Estado. Sin duda, este debate no hubiera trascendido como lo hizo si no fuera por el uso de la iniciativa popular en este contexto, las repercusiones a nivel estatal fueron muy fuertes, con la aprobación de este tipo de iniciativas<sup>47</sup>. Algunos de estos estados han repetido esta forma para limitar los mandatos de cargos públicos, es el caso de Alaska, Arkansas y Missouri.

Los límites a los mandatos de los legisladores estatales se han promulgado en veintidós estados a través de iniciativas populares, a excepción de Louisiana. En los últimos años, el movimiento popular sobre los *term limits* se sitúa en el objetivo de no limitar los mandatos en los planos estatal y local, un ejemplo, es el rechazo de la *Proposition 9* en Mississippi (1999).

### Derechos de los homosexuales

La mayoría de estados de EEUU han celebrado votaciones estatales sobre los derechos de los homosexuales. Uno de los estados de EEUU que lidera las votaciones sobre derechos homosexuales es Oregon<sup>48</sup>. Otros estados pioneros sobre esta materia fueron Colorado<sup>49</sup>, Idaho<sup>50</sup>, Washington<sup>51</sup>, así como Maine que con varias iniciativas, aprobó en el año 1998 la derogación de una ley que prohibía la discriminación basada en la orientación sexual.

Sobre la prohibición del derecho a contraer matrimonio de personas del mismo sexo, desde el año 2000 hasta ahora han sido aprobadas 29<sup>52</sup>, de las 30 iniciativas legislativas en contra del matrimonio homosexual<sup>53</sup>. Cabe destacar la *Proposition 8* aprobada en el Estado de California

---

<sup>47</sup> Entre otros, en los siguientes Estados se sometieron a votación iniciativas relativas a la restricción del número de mandatos de cargos públicos relevantes, por ejemplo, por parte del gobernador: Colorado (1990), Oklahoma (1990), Nebraska (1992), Oregon (1992), South Dakota (1992), Washington (1-573, 1992), Wyoming (*Proposition 2*, 1992), Arizona (*Proposition 107*, 1992), Arkansas (*Proposition 4*, 1992), California (*Proposition 164*, 1992), Florida (*Proposition 9*, 1992), Michigan (*Proposition B*, 1992), Missouri (1992), Montana (*Proposition C164*, 1992), North Dakota (1992), Ohio (*Proposition 2*, 1992), Ohio (*Proposition 3*, 1992), Ohio (*Proposition 4*, 1992), Maine (*Proposition 1*, 1993), Colorado (*Proposition 17*, 1994), Alaska (*Proposition 4*, 1994), Maine (*Proposition 1*, 1994), Massachusetts (*Proposition 4*, 1994), Idaho (*Proposition 2*, 1994), Oklahoma (*Proposition 662*, 1994), Nebraska (*Proposition 408*, 1994), Nevada (*Proposition 9*, 1994), Mississippi (*Proposition 4*, 1995) hasta, por ejemplo, California (*Proposition 45*, 2002).

<sup>48</sup> Los ciudadanos de Oregon aprobaron una medida en el año 1988 revocando la prohibición por discriminación por orientación sexual (*Proposition 8*), las tres siguientes no fueron aprobadas relativas a facultar al Gobierno para disuadir los "comportamientos" homosexuales (*Proposition 9*, 1992), para que los gobiernos no puedan aprobar, crear clasificaciones basadas en la homosexualidad (*Proposition 13*, 1994) y respecto de la prohibición a las escuelas públicas de instruir, fomentar, promover, sancionar los comportamientos homosexuales y bisexuales (*Proposition 9*, 2000).

<sup>49</sup> *Proposition 2*, 1992.

<sup>50</sup> *Proposition 1*, 1994.

<sup>51</sup> I-677, 1997 y I-200 1998.

<sup>52</sup> Por ejemplo, en Alaska (1998), California (2000), Nebraska (2000) y Nevada (2000, con la *Proposition 416*).

<sup>53</sup> La única votación no aprobada fue en el Estado de Arizona con la *Proposition 107* en el año 2006.

para enmendar la constitución estatal y definir el matrimonio sólo entre un hombre y una mujer<sup>54</sup> (los votantes habían aprobado una medida similar a nivel legal –y no constitucional–, a través de la *Proposition 22* (2000)). Cabe señalar que California fue pionera en someter a iniciativa el tema de los derechos homosexuales en el año 1978 con la *Proposition 6* (no aprobada), que pretendía establecer la posibilidad de despedir a los empleados homosexuales.

### Derecho al aborto

Respecto del ejercicio del derecho de iniciativas populares y referéndums relacionadas con el aborto, los mismos han sido utilizados, desde principios de la década de 1970, tanto por los defensores del derecho al aborto como por sus detractores, tomándose como referencia para el debate la importante sentencia del Tribunal Supremo de los EEUU *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973), que legalizó los abortos en los EEUU.

Por ejemplo, los ciudadanos de los estados de Michigan (1972) y North Dakota (1972) votaron a través de iniciativa popular para legalizar el aborto sin éxito. En cambio, otros estados como Washington (1991) y Maryland (1992) han seguido las indicaciones de la Sentencia *Roe v. Wade*.

Curioso es que los grupos contra el aborto utilizan los mecanismos de democracia directa para restringir los fondos estatales destinados a los abortos, aunque no lo consiguieron en los estados, entre otros, de Alaska (1982), Washington (1984), Arkansas (1986) y Oregon (1986). En cambio, en los intentos de restablecer la financiación del aborto que había sido suprimida por los estados, cabe señalar la aprobación en Colorado (1984), aunque su no aprobación cuatro años después en el 1988, y la no aprobación de tal iniciativa popular en Michigan también este mismo año<sup>55</sup>.

### Penal de muerte

El uso de la pena de muerte en los Estados Unidos es actualmente legal en treinta y ocho estados, mientras que en doce estados y el Distrito de Columbia la han abolido y sólo en New York y Nebraska la pena de muerte ha sido declarada inconstitucional.

Como es notorio, la tensión constante entre los que apoyan este castigo y los que quieren acabar definitivamente con él se ha reflejado en las votaciones de los ciudadanos por iniciativas populares desde el 1912, año de la primera iniciativa popular votada en el Estado de Oregon (*Proposition 33*) para la abolición de la pena capital y rechazada por los ciudadanos, lo que, en

---

<sup>54</sup> El gasto para la campaña entre los partidarios y los detractores de la *Proposition 8* probablemente ha llegado a un nivel récord en el marco de las iniciativas relativas a cuestiones sociales, con un total de aproximadamente más de ochenta millones de dolares gastados.

<sup>55</sup> Otras cuestiones relacionadas con el aborto han sido tratadas mediante iniciativas populares como sobre la información a los padres de una menor antes de un aborto (iniciativa no aprobada en el estado de Oregon el 1990), iniciativa que si fue aprobada en Colorado en el año 1998.

iguales términos, resolvieron los ciudadanos de los estados de Arizona (1914) y Colorado (1966). En cambio, la abolición de dicha pena se consiguió en Oregon (*Proposition 18*, 1914) y, al segundo intento, en Arizona (1916) aunque dos años después en este último Estado, de nuevo, dicha pena se reinstauró (1918).

Durante un período de tiempo largo, ninguna iniciativa popular tuvo por objeto la cuestión de la pena de muerte. Sin embargo, los efectos de la Segunda Guerra Mundial y la aparición del movimiento de derechos civiles volvieron a demostrar que el tema de la pena de muerte era polémico y no resuelto (por todas, sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos *Furman v. Georgia* 408 U.S. 238 (1972)). Aunque en Colorado se consiguió abolir la pena de muerte (1966) por iniciativa popular, esta tendencia se quebró con la *Proposition 17* del Estado de California de 1972 que reinstauró la vigencia y efectividad de la pena de muerte. Igual sucedió con las aprobaciones sucesivas en distintos estados de la imposición de la pena de muerte por iniciativa popular, por ejemplo, en Colorado (1974), Washington (*Initiative 316*, 1975) Oregon (*Proposition 8*, 1978) y California (*Proposition 21*, 2000).

### Control de armas

El control de armas ha sido una de las cuestiones más polémicas en la política norteamericana tanto a nivel federal como estatal y, a menudo, el proceso legislativo ha estado influenciado por la Asociación Nacional del Rifle (1871), a través de la presión política del lobby y sus recursos financieros. Este monopolio legislativo ha obligado a los defensores del control de armas a utilizar la iniciativa popular para contrarrestar el poder del lobby armamentístico e intentar incidir en esta política según sus objetivos, aunque los mecanismos de democracia directa han sido utilizados tanto por los grupos pro-armas como por los partidarios del control de las mismas<sup>56</sup>.

En el año 1976 se sitúa la primera iniciativa (fallida) para controlar la posesión y la venta de armas, en el estado de Massachussets (*Proposition 5*). Hasta el 1982 no fue puesta a votación la segunda iniciativa popular con este objeto en el estado de California (*Proposition 15*). La tercera iniciativa estatal es especialmente importante. North Dakota (1984) aprobó el derecho a tener armas como un derecho estatal, lo mismo ocurrió en 1988 en Nebraska (*Proposition 403*). Los ciudadanos de Washington no aprobaron la *Iniciativa 1-676*, 1997; sin embargo, la matanza de *Columbine High School* (1999) impulsó a los estados de Oregon (*Proposition 5*, 2000) y Colorado (*Proposition 22*, 2000), a aprobar la necesidad de requerir la verificación de antecedentes antes de comprar una pistola.

---

<sup>56</sup> La regulación legal sobre el control de armas se encuentra en el Gun Control Act (1968), y años después complementada por la *Brady Handgun Violence Prevention Act* (1993), si bien cuatro años después una disposición provisional de esta última Ley fue declarada inconstitucional por Sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997).

## La destitución popular de cargo público

La revocación popular de cargo público (o *recall*) permite a los ciudadanos votar la destitución de un cargo público electo, por causas graves de corrupción o comportamientos delictivos. Si bien se trata de un instrumento eficaz en el ámbito municipal, no lo ha sido en la esfera estatal. Sólo dieciocho estados de EEUU permiten ejercer la destitución contra sus representantes políticos<sup>57</sup>.

La primera revocación que se llevó a cabo fue en el municipio de Los Angeles en 1903. Michigan y Oregon (1908) fueron los primeros que, a nivel estatal, regularon procedimientos de *recall* contra cargos estatales. Y en 1996, Minnesota lo estableció a través de una enmienda constitucional.

El uso de la revocación popular a nivel estatal ha sido singularmente infructuoso. La única destitución exitosa antes de 2003 se había dado en North Dakota (1921), cuando los votantes destituyeron de su cargo no sólo al gobernador J. Lynn Frazier, sino también al fiscal general y al comisionado de agricultura.

Los votantes de California han puesto en marcha 32 intentos de revocación popular desde 1911. El único que tuvo éxito fue el planteado contra el gobernador Gray Davis (2003). En 1988, los votantes de Arizona presentaron suficientes firmas para activar un *recall* contra el gobernador Evan Mecham, pero fue destituido por *impeachment* por el Parlamento estatal antes de la fecha de la votación de la revocación.

En Michigan (1983), por primera vez en su historia, tuvieron éxito dos revocaciones populares en contra de dos senadores estatales. Posteriormente, un legislador del Estado de Oregon también fue destituido mediante revocación (1988).

En algunos estados de EEUU no se requieren motivos específicos para ejercer la destitución popular. En cambio, siete estados de EEUU establecen motivos específicos que pueden fundamentar una revocación: Alaska<sup>58</sup>, Georgia<sup>59</sup>, Kansas<sup>60</sup>, Minnesota<sup>61</sup>, Montana<sup>62</sup>, Rhode Island<sup>63</sup> y Washington<sup>64</sup>.

---

<sup>57</sup> Vid. el cuadro del Anexo 3 de este trabajo. Asimismo, véase a Zimmerman, Joseph F. *The recall. Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London: Praeger, 1997 y el mismo autor en *Participatory Democracy. Populism Revived*. New York: Praeger Publishers, 1986, pp. 105-134.

<sup>58</sup> La falta de aptitud, incompetencia, negligencia de funciones o corrupción (§ AS 15.45.510).

<sup>59</sup> Un acto de malversación o mala conducta mientras ostente el cargo público; violación de juramento del cargo; incumplimiento de las obligaciones prescritas por la ley; mal uso intencional, de apropiación indebida, sin autorización, de bienes públicos o fondos públicos o asociado a los cargos electivos para el cual la persona haya sido escogida o designada (Ga Código § 21-4-3 (7) y 21-4-4 (c)).

<sup>60</sup> Por condena por un delito grave, mala conducta en el cargo, incompetencia o incumplimiento de obligaciones prescritas por la ley (KS Stat. § 25-4301).

<sup>61</sup> Graves actos ilícitos durante el periodo del cargo en el cumplimiento de las funciones de la oficina o la condena durante el mandato de un delito grave (Const. Art. VIII § 6).



La validez de los motivos de la destitución puede someterse ante un órgano judicial para que decida si las alegaciones plasmadas en la petición fundamentan realmente su necesidad.

El proceso de petición de la revocación popular es similar al seguido para conseguir votar una iniciativa legislativa. El número de firmas para calificar una petición de destitución varía entre los estados de EEUU, no obstante, es significativamente más alto que el exigido para las iniciativas: por ejemplo, el 25% del porcentaje de votación en las últimas elecciones para el cargo en cuestión (Alaska, Arizona, Colorado, Michigan, Minnesota, Nevada, New Jersey, North Dakota i Wisconsin). En Washington, el 25% para los cargos de la administración estatal y el 35% para los legisladores. Por su parte, Montana exige el menor número de firmas necesarias para ejercer una destitución popular.

El día de la votación puede ser el mismo día de las elecciones para el sucesor del cargo político que se quiera destituir (Arizona, California, Colorado, Nevada, North Dakota i Wisconsin). Según el caso, la persona objeto de la destitución podrá ser candidata o no para su reelección en las siguientes elecciones. Si la votación se realiza cualquier otro día al de las elecciones y el resultado es positivo, el cargo debe declararse vacante y se deberá ocupar con una votación especial separada y posterior para elegir a un sucesor o se realizará un nombramiento de acuerdo con lo que disponga la ley (Alaska, Georgia, Idaho, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, New Jersey, Oregon, Rhode Island y Washington).

Pese a que este mecanismo de democracia directa nunca ha tenido la importancia de la iniciativa popular y el referéndum a nivel estatal, sin duda muestra hasta qué punto los ciudadanos pueden influir directamente en el ejercicio del poder político.

## A modo de conclusiones

El principio democrático ha guiado la tradición constitucional de los EEUU desde sus orígenes. “El pueblo reina en el mundo político de América como la Deidad al universo. Él es la causa y el objetivo de todas las cosas, todo viene de él, y todo se absorbe en él”<sup>65</sup>. Con estas palabras, Tocqueville resume la visión de los constituyentes estatales sobre la relación entre el

---

<sup>62</sup> La falta de aptitud física o mental, incompetencia, violación de juramento del cargo, conducta oficial impropia, la convicción de determinados delitos Grados (enumerados en el Título 45). Nadie podrá ser objeto de *recall* en base a la realización de un deber obligatorio por|para el cargo que posea (Mont. Código § 2-16-603).

<sup>63</sup> En el caso de un oficial general que ha sido acusado o informado en contra de un delito grave, declarado culpable de un delito menor, o contra el cual se ha encontrado una causa probable de violación del código ético y que haya sido presentada por la comisión de ética (Const. Art. IV § 1).

<sup>64</sup> Comisión de algún acto o actos de malversación o abuso mientras que ha estado en el cargo, o que haya violación de juramento del cargo (Const. Art. I § 33).

<sup>65</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América I*, capítulo VI (1835). Madrid, Sarpe, 1984.

sistema de gobierno representativo y la democracia directa, la cual fue radicalmente diferente de la esbozada por los Padres de la Constitución de EEUU en *The Federalist Papers*.

La historia del referéndum y de la iniciativa popular en los estados de EEUU van de la mano. Ambos mecanismos han sido establecidos constitucionalmente. Son métodos fuertemente arraigados que han tenido una notable aplicación práctica a la vez que han contribuido a abrir nuevos canales para la participación popular (no puede decirse lo mismo del *recall*). Su plasmación en casi la mitad de las constituciones estatales ha contribuido a fortalecer la participación de los ciudadanos en la conducción de los asuntos públicos y a fortalecer el contenido democrático del sistema institucional de los EEUU.

Con la iniciativa y el referéndum ha sido posible abordar cuestiones de amplio interés público que los legisladores se habían negado a integrar en la agenda pública, fuera por temor de tratar con temas polémicos o por la preocupación de tener que enemistarse con grupos de interés especialmente poderosos. Esta preocupación por la falta de control popular sobre los funcionarios públicos ha sido un tema recurrente en la tradición constitucional estatal, aunque los medios utilizados para hacer frente a este problema endémico han variado en el tiempo.

El hecho de que los mecanismos de democracia directa hagan más sensible al gobierno de la voluntad popular, no significa que el proceso de realización de normas de forma directa haya sido entendida como intrínsecamente superior a los mecanismos legales tradicionales por vía representativa, aunque es obvio que una de las misiones de la democracia directa es ayudar a corregir posibles carencias del sistema representativo.

Los pros y los contras se ponen encima de la mesa. Ciertamente es que la iniciativa y el referéndum representan un esfuerzo para hacer frente al problema de la rendición de cuentas del Gobierno, sin embargo, su éxito no es absoluto. En concreto, la iniciativa ha abierto las puertas a un nuevo mecanismo de las élites políticas para manipular a la opinión pública. No puede negarse que en algunos casos han sido financiadas para promover intereses particulares.

Sea como fuere, que el pueblo reasuma su potestad originaria de decidir políticamente, desplazando a sus representantes en la toma de decisiones, ofrece ciertos parámetros para evaluar algunos de los factores que influyen en la política norteamericana. La evolución y los acontecimientos políticos no son sólo fruto de los intereses o de la actuación concreta de los políticos –y sus prioridades o valores–, sino también de las posibilidades que el marco institucional ofrece a los ciudadanos para alcanzar estos intereses. Este marco institucional contribuye de manera significativa a establecer unas determinadas reglas del juego a nivel político que permiten ciertas actuaciones y resultados determinados.

Desde este punto de vista, el análisis de la iniciativa popular, del referéndum y de la destitución popular sirve para ver, no sólo el grado de estímulo de la participación de los ciudadanos en la vida política, sino también el grado de satisfacción de los intereses de los ciudadanos, en general, y de los grupos sociales (minoritarios o mayoritarios), en particular.



**ANEXO 1**  
**Cuadro sobre la iniciativa popular**

INICIATIVA POPULAR					
ESTADO	Año de la Constitución vigente	REFORMA CONSTITUCIONAL		REFORMA DE LEY	
		DIRECTA	INDIRECTA	DIRECTA	INDIRECTA
Alaska	1.956				Art. 11,3 (1959)
Arizona	1.912	Art.4; Part. 1, 1 (2), (1910)		Amend. 7 (1999)	
Arkansas	1.874	Amendment 7 (1909)		Amend. 7 (1909)	
California	1.879	Art. 2 Sec. 8, art.18 Sec. 3 (1911)		Art. 2 Sec. 8, art.18 Sec. 3 (1911)	
Colorado	1.876	Art. 5, Sec. 1(1910)		Art. 5, Sec. 1 (1910)	
North Dakota	1.889	Art.3 (1914)		Art.3, Sec. 2,5 y 8	
South Dakota	1.889	Art. 23 Sec. 1 (1972)		Art. 3 Sec. 1	
Florida	1.969	Art. 11 Sec. 3 (1968)			
Idaho	1.890			Art. 3 Sec. 1	
Illinois	1.971	Art. 14 Sec. 3 (1970)			
Maine	1.820				Art 4 Part Third Section 18 (1908)
Massachusetts	1.780		Ame.art. XLVIII		Amendment Art. 48 et 81 (1918)
Míchigan	1.964				Const. art. 2-9
Mississippi	1.890		Sec. 273		
Misuri	1.945	Art 3 Sec. 49-51 (1908)		Art 3 Sec. 49-51 (1908)	
Montana	1.972	Art. 14, Sec. 9 (1972)		Art. 3, Sec. 4	
Nebraska	1.875	Art. 3 Sec. 2 (1912)		Art. 3 Sec. 2 (1912)	
Nevada	1.864	Art. 19 Sec. 2 ch. 4 (1912)			Art. 19 Section 2 ch. 1-3
Ohio	1.851	Art. 2 Sec. 1 lit.a (1912)			Art. 2 Section 1 lit.b
Oklahoma	1.907	Art. 5, Sec. 2		Art. 5, Sec. 2	
Oregon	1.859	Art. 4, Sec. 1 ch. (1902)		Art. 4, Sec. 1 (1902)	
Utah	1.896			6 Sec. 1 (2)	6 Section 1 ch.2
Washington	1.889			Art.2 Sec.1 (Amend. 72)	Art.2 Section 1 lit.a.
Wyoming	1.890				Art. 3 Section 52

**ANEXO 2**  
**Cuadro sobre el referéndum**

REFERÉNDUM			
ESTADO	Año de la Constitución vigente	REFERENDUM POPULAR	REFERENDUM INSTITUCIONAL
Alabama	1.901		Art.18, Section 284
Alaska	1.956	Art.11 (1959)	Art.13, Section 1
Arizona	1.912	Art.4; Part. 1, Section 3-6 (1910)	Art.21 <sup>a</sup> , Section 1
Arkansas	1.874	Amendement No 7 (1909)	Art.19, Section 22
California	1.879	Art. 2, Section 9 y 10 (1911)	Art.18, Section 4
North Carolina	1.971		Art. 13 Section 3 y 4
South Carolina	1.895		Art. 16 Section 1, y ratificación parlamentaria
Colorado	1.876	Art. 5, Section 1 (1910)	Art.19, Section 2
Connecticut	1.965		Art.12
North Dakota	1.889	Art. 2, Section 5 (1914)	Art. 3
South Dakota	1.889	Art. 3, Section 1 (1898)	Art. 23 Section 3
Delaware	1.897		
Florida	1.969		Art.11, Section 5
Georgia	1.983		Art.10, Section 1
Hawái	1.950		Art.17, Section 2
Idaho	1.890	Art. 3, Section 1 (1912)	Art.20, Section 1
Illinois	1.971		Art.14, Section 1lit. f-g
Indiana	1.851		Art.16
Iowa	1.857		Art. 10 Section 1
Kansas	1.861		Art. 14 Section 1
Kentucky	1.891	Art. 3, Section 171 (1917)	Art. 256
Luisiana	1.975		Art. 13 Section 1
Maine	1.820	Art. 4, Third Section 17, (1908)	Art. 10 Section 4
Maryland	1.867	Art. 16, (1915)	Art. 14, Section 1
Massachusetts	1.780	Amend. Art. 48, The Referendum I-III, (1918)	Amend. Art. 48 IV, Section 5
Michigan	1.964	Art. 2, Section 9, (1908)	Art. 12 Section 1-3

## ANEXO 2 continuación

REFERÉNDUM			
ESTADO	Año de la Constitución vigente	REFERENDUM POPULAR	REFERENDUM INSTITUCIONAL
Minnesota	1.857		Art. 9, Section 1and 3
Mississippi	1.890		Art. 15 Section 273
Misuri	1.945	Art. 3, Section 52, let.a (1908)	Art. 12,Section lit.b
Montana	1.972	Art. 3, Section 6 (1906)	Art. 14 Section 7-9
Nebraska	1.875	Art. 3, Section 3, (1912)	Art. 3 Sect.4, Art. 16 Section 1-2
Nevada	1.864	Art. 19, Section 1, (1904)	Art. 16 Section 1
New Jersey	1.948		Art. 9, Section 4
New York	1.895		Art. 19 Section 1 and 2
New Hampshire	1.784		Art. 100 lit.c
New Mexico	1.912	Art.4, Section 1, (1912)	Art. 19 Section 1y 2
Ohio	1.851	Art. 2, Section 1, lit.c (1912)	Art. 2 Sect. 1a, Art.16 sect.1 y 3
Oklahoma	1.907	Art. 5, Section 2, (1907)	Art. 5 Section 2, Art. 24 Sect.1, 2 y 4
Oregon	1.859	Art. 4, Section 1, (1902)	Art. 17, Section 1y 2
Pensilvania	1.968		Art. 11, Section 1
Rhode Island	1.843		Amendment 42
Tennessee	1.870		Art. 11 Section 3
Texas	1.876		Art. 17, Section 1
Utah	1.896	Art. 4, Section 12 (1900)	Art. 23 Section 1-3
Vermont	1.793		Section 72
Virginia	1.971		Art. 12 Section 1-2
West Virginia	1.872		Art. 14 Section 2-3
Washington	1.889	Art. 2, Section 1, lit.b-d (1912)	Art. 23 Section 1, 3
Wisconsin	1.848		Art. 12 Section 1

**ANEXO 3**  
**Cuadro sobre la destitución popular – recall**

DESTITUCIÓN POPULAR RECALL			
ESTADO	Año de la Constitución vigente	Regulación constitucional	Regulación legal
Alaska	1.956	Art. 11, §8	AS §14.08.081, 15.45.47 et seq., 15.60.010, 29.26.240 et seq.
Arizona	1.912	Art. 8, §1-6	Ariz. Rev. Stat. §19-201 - 19-234
California	1.879	Art. 2, §13-19	CA Election Code §11000-11386
Colorado	1.876	Art. 21, §1	Colo. Rev. Stat. §1-12-101 - 1-12-122, 23-17-120.5, 31-4-501 - 31-4-505
North Dakota	1.889	Art. 3, §1 y 10	ND Century Code Ann. §16.1-01-09.1, 44-08-21
Georgia	1.983	Art. 2, §2.4	Ga. Code §21-4-1 et seq.
Idaho	1.890	Art. 6, §6	Idaho Code §34-1701 - 34-1715
Kansas	1.861	Art. 4, §3	KSA §25-4301 - 25-4331
Luisiana	1.975	Art. 10, §26	La. Stats. Ann. §18:1300 - 18:1300.17
Míchigan	1.964	Art. 2, §8	Mich. Election Law §168.951 - 168.975
Minnesota	1.857	Art. 8, §6	Minn. Stat. Ann. §211C.01 et seq.
Montana	1.972	No art. const.	Mont. Code § 2-16-601 - 2-16-635
Nevada	1.864	Art. 2, §9	Nev. Rev. Stat. §294A.006, Ch. 306, 539.163 - 539.183
New Jersey	1.948	Art. 1, §2	NJ Rev. Stat. Ann. § 19:27A-1 - 19:27A-18
Oregon	1.859	Art. 2, §18	Or. Rev. Stat. §249.865 - 249.880
Rhode Island	1.843	Const. Art. 4, §1	Const. Art. 4, §1
Washington	1.889	Art. 1, § 33-34	Wash. Rev. Code §29.82.010 - 29.82.220



[www.icps.cat](http://www.icps.cat)