Estrasburgo, 20 de enero de 2009

CDL-AD(2007)008rev
Or. Fr.

Estudio No. 371/2006

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS SOBRE REFERENDOS

adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas
en su 19ª reunión
(Venecia, 16 de diciembre de 2006)
y la Comisión de Venecia
en su 70ª sesión plenaria
(Venecia, 16-17 de marzo de 2007)

basado en las contribuciones de
Peter van DIJK (miembro, Holanda)
François LUCHAIRE (miembro, Andorra)
Giorgio MALINVERNI (miembro, Suiza)

Este documento ha sido traducido al español por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

Índice

INTRODUCCIÓN 4
LINEAMIENTOS PARA LA CELEBRACIÓN DE REFERENDOS 6
I. Los Referendos y la tradición electoral de Europa 6
1. Sufragio universal 6
1.1 Reglas y excepciones 6
1.2 Padrones electorales 7
2. Voto equitativo 7
2.1 Igualdad en el derecho al voto 7
2.2 Igualdad de oportunidades 7
2.3 Igualdad y minorías nacionales 9
3. Voto libre 9
3.1 Libertad de los electores a formarse una opinión 9
3.2 Libertad de los electores para expresar sus preferencias y acciones para combatir el fraude 10
4. Voto secreto 11
II. Condiciones para implementar estos principios 11
1. Respeto a los derechos fundamentales 11
2. Niveles de regulación y estabilidad de la ley sobre el referéndum 12
3. Garantías procesales 12
3.1 Organización del referéndum por un órgano imparcial 12
3.2 Observación del referéndum 13
3.3 Un sistema efectivo de impugnación 13
3.4 Financiamiento 14
III. Reglas específicas 15
1. El estado de derecho 15
2. Validez procesal de los textos sometidos a referéndum 15
3. Validez sustantiva de los textos sometidos a referéndum 15
4. Reglas específicas aplicables a los referendos celebrados a solicitud de una sección del electorado y por iniciativas populares (cuando estén previstos en la Constitución) 15
5. Paralelismo en los procedimientos y normas que rigen al referéndum 16
6. Opinión del Parlamento 17
7. Porcentaje de Participación (*Quórum)* 17
8. Efectos del referéndum 18
MEMORANDUM EXPLICATIVO 18
OBSERVACIONES GENERALES 18
I. Los referendos y la tradición electoral de Europa 19
1. Sufragio universal 19
1.1 Reglas y excepciones 19
2. Voto equitativo 19
2.2 Igualdad de oportunidades 20
2.3 Igualdad y minorías nacionales 20
3. Voto libre 20
3.1 Libertad de los electores a formarse una opinión 21
3.2 Libertad de los electores para expresar sus preferencias 21
II. Condiciones para la implementación de estos principios 21
2 Niveles de regulación y estabilidad de las leyes sobre el referéndum 21
3. Garantías procesales 23
3.1 Organización del referéndum por un órgano imparcial 23

3.2 Un sistema efectivo de impugnación 23
3.3 Financiamiento 23
III. Reglas específicas 24
1. El estado de derecho 24
2. Validez procesal de los textos sometidos a referéndum 24
3. Validez sustantiva de los textos sometidos a referéndum 25
4. Reglas específicas aplicables a los referendos celebrados a solicitud de una sección del electorado y por iniciativas populares (cuando estén previstos en la Constitución) 25
5. Paralelismo en los procedimientos y reglas que rigen al referéndum 26
6. Opinión del Parlamento 27
7. Porcentaje de participación (*Quórum*) 27
8. Efectos de los referendos 28

INTRODUCCIÓN

1. En respuesta a una solicitud realizada por la Asamblea Parlamentaria, el Consejo para Elecciones Democráticas y posteriormente la Comisión de Venecia, adoptaron el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral en el 2002[1].

2. Este documento fue aprobado por la Asamblea Parlamentaria en su sesión del 2003 (la primera parte) y por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa en su sesión de primavera de 2003.

3. En declaración solemne de 13 de Mayo de 2004[2], el Comité de Ministros reconoció "la importancia del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, el cual refleja los principios de la tradición electoral europea; como un documento de referencia para el Consejo de Europa en la materia, y como base para un posible desarrollo adicional del marco legal referente a las elecciones democráticas en los países europeos".

4. A medida que la democracia se expande en Europa, tanto las elecciones en sistemas pluralistas como el uso de referendos, han sido cada vez más comunes.

5. En consecuencia, desde hace varios años, la Asamblea Parlamentaria ha mostrado interés sobre referendos y las buenas prácticas en la materia. Derivado de lo anterior, el 29 de abril de 2005, se adoptó la Recomendación 1704 (2005) sobre "Referéndums: hacia las buenas prácticas en Europa".[3] En la misma línea, la Asamblea trabajó en colaboración con la Comisión de Venecia en la materia; por solicitud del Comité de Ministros[4] ésta última presentó observaciones sobre la recomendación antes mencionada y redactó un informe basado en las respuestas de sus miembros, a un cuestionario sobre el tema. El informe se titula: "Los referendos en Europa –Análisis de las normas legales en los estados europeos".[5]

6. Derivado de lo anterior, el Consejo de Europa determinó que debía redactarse un documento de antecedentes sobre referendos que complementara el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. El Consejo para Elecciones Democráticas se avocó a esta tarea, basándose en las contribuciones de tres miembros de la Comisión de Venecia, el Sr. Pieter van Dijk (Holanda), el Sr. Francois Luchaire (Andorra) y el Sr. Giorgio Malvinverni (Suiza).

7. Los Lineamientos sobre la Organización de los Referendos fueron adoptados por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 18ª reunión (Venecia, 12 de octubre de 2006) y por la Comisión de Venecia en su 68ª sesión plenaria (Venecia, 13-14 de octubre de 2006).

8. Estos lineamientos se acompañan de un memorándum explicativo, adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de

---

[1] CDL-AD(2002)023rev.
[2] CM(2004)83 final.
[3] Véase el documento 10498, que contiene el informe del Comité de Asuntos Políticos (Ponente: Sr. Mikko Elo, Finlandia, Grupo Socialista), al que se añade un documento de trabajo preparado por el Centro de Investigación y Documentación sobre Democracia Directa de la Facultad de Leyes de Ginebra.
[4] CDL-AD(2005)028.
[5] CDL-AD(2005)034; véase también el cuestionario, CDL(2004)031, las repuestas, CDL-EL(2004)011, y las tablas resumiendo las respuestas del cuestionario, CDL-AD(2005)034add y CDL-AD(2005)034add2.

2006) y por la Comisión de Venecia en su 70ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007).

9. El 23 de noviembre de 2007, el Comité Permanente, actuando en nombre de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, solicitó al Comité de Ministros, mediante la Recomendación 1821(2007), emitir una recomendación a los estados miembros para suscribir el Código de Buenas Prácticas sobre Referendos. Por Resolución 1592(2007), la Asamblea determinó remitir dicho Código a las delegaciones nacionales y parlamentos, con el fin de que sea adoptado, sin demora, en los estados miembros del Consejo de Europa.

10. El Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, aprobó en su 14ª sesión plenaria (Estrasburgo, 30 de mayo – 1 de junio de 2007), el Código de Buenas Prácticas sobre Referendos[6]*.*

11. El 27 de noviembre del 2008, en la reunión 1042bis de Ministros Delegados, el Comité de Ministros adoptó una Declaración sobre el Código de Buenas Prácticas sobre Referendos, con el propósito de conminar a las autoridades de los estados miembros, a conducirse conforme al referido Código de Buenas Prácticas.

[6] Resolución 235 (2007).

LINEAMIENTOS PARA LA CELEBRACIÓN DE REFERENDOS

Adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas
en su 18ª reunión
(Venecia, 12 de octubre de 2006)
y por la Comisión de Venecia
en su 68ª sesión plenaria
(Venecia, 13-14 de octubre de 2006)

I. Los Referendos y la tradición electoral de Europa

1. Sufragio universal

1.1. Reglas y excepciones

El sufragio universal significa, en principio, que todo ser humano tiene el derecho a votar. Sin embargo, este derecho puede, e incluso, debe sujetarse a ciertas condiciones:

a. Edad:
El derecho al voto debe condicionarse a una edad mínima, pero debe adquirirse, a más tardar, al llegar a la mayoría de edad;

b. Nacionalidad:
i. pueden aplicarse requisitos de nacionalidad;
ii. sin embargo, es aconsejable que se permita votar a los extranjeros en las elecciones locales, después de cierto periodo de residencia.

c. Residencia:
i. pueden imponerse requisitos de residencia;
ii. para estos efectos residencia significa residencia habitual o permanente;
iii. puede exigirse un periodo de residencia efectiva como requisito a los ciudadanos, solamente para elecciones locales o regionales;
iv. el requisito del periodo de residencia debe ser razonable y, como regla general, no debe exceder de seis meses;
v. es deseable que el derecho a votar se reconozca a los ciudadanos que residen en el extranjero.

d. Privación al derecho al voto:
i. pueden emitirse disposiciones para privar a los individuos de su derecho al voto, sujetándose a las siguientes condiciones:
ii. debe estar prevista en la ley;
iii. debe observar el principio de proporcionalidad;
iv. la privación debe basarse en la incapacidad mental o en una condena criminal por delito grave;
v. además, la suspensión de los derechos políticos o la declaración de incapacidad mental sólo pueden imponerse por determinación expresa de un tribunal jurisdiccional.

1.2. Padrones electorales

Resulta necesario el cumplimiento de los siguientes criterios, para obtener un padrón electoral confiable:

i. los padrones electorales deben ser permanentes o basarse en un registro que actualizarse regularmente (registro de población o de nacimientos, matrimonios y defunciones);
ii. debe de actualizarse regularmente, al menos una vez al año. Cuando los electores no sean registrados automáticamente, deberá permitirse el registro durante un periodo considerable;
iii. los registros electorales deben ser públicos;
iv. debe preverse un procedimiento administrativo – sujeto a control jurisdiccional – o a un procedimiento judicial, mediante el cual se permita la inclusión de un ciudadano que no ha sido registrado previamente; el registro no debe decidirse por los funcionarios de la casilla electoral el día de la propia elección;
v. un procedimiento similar debe permitir corregir el registro incorrecto de los electores dentro de un periodo razonable;
vi. puede emitirse una disposición para prever un registro suplementario, como medio para ejercer el derecho al voto, a personas que han mudado de lugar de residencia o alcanzado la edad requerida para votar desde la última publicación del registro.

2. Voto equitativo

2.1 Igualdad en el derecho al voto (*voting rights*)

Por cada elector corresponde un voto; los sistemas electorales en los que se permita a los ciudadanos emitir más de un voto (por ejemplo, donde se contemple el sistema de voto alternativo), cada ciudadano debe tener el mismo número de votos[7].

2.2 Igualdad de oportunidades

a. La igualdad de oportunidades debe ser garantizada para los simpatizantes y opositores de la propuesta sujeta a votación. Esto implica una actitud neutral por parte de las autoridades administrativas, en particular con relación a:

i. la campaña del referéndum;
ii. la cobertura de los medios de comunicación, en particular de los medios públicos;
iii. financiamiento público de la campaña y de sus actores;
vi. propaganda y publicidad;
v. el derecho a manifestarse en la vía pública.

b. En transmisiones públicas de televisión y radio durante la campaña del referéndum, es aconsejable que la igualdad sea garantizada entre los simpatizantes y los opositores de la propuesta.

c. Debe garantizarse una cobertura equitativa a los simpatizantes y a los opositores de la propuesta en otras transmisiones de medios masivos de comunicación públicos, especialmente en las emisiones de noticias. Podrá

[7] Véase, sin embargo, el punto I.2.3.

tomarse en cuenta el número de partidos políticos apoyando cada opción o el resultado de las elecciones.

d. Debe asegurarse igualdad en términos del subsidio público y otras formas de apoyo económico. Es recomendable que se garantice la igualdad entre los simpatizantes y los opositores de la propuesta. Sin embargo, dicho apoyo puede restringirse a los que representen un mínimo porcentaje del electorado. Si la igualdad es garantizada entre los partidos políticos, ésta puede ser estricta o proporcional. Si es estricta, los partidos políticos son tratados de igual forma, independientemente de su fuerza parlamentaria o apoyo entre el electorado. Si es proporcional, los partidos políticos deberán ser tratados de acuerdo con los resultados obtenidos en las elecciones.

e. Las condiciones financieras o de otro tipo para la publicidad en radio y televisión deben ser las mismas para los simpatizantes y opositores de la propuesta.

f. Garantizando la libertad de expresión, debe disponerse legalmente un acceso mínimo para todos los participantes del referéndum a los medios audiovisuales privados, respecto a la campaña del referéndum y a la publicidad.

g. El financiamiento de los partidos políticos y de la campaña del referéndum debe sujetarse a escrutinio público (transparente).

h. El principio de igualdad de oportunidades puede, en ciertos casos, llevar a una limitación de los gastos por parte de los partidos políticos y otros actores involucrados en el debate sobre el referéndum, especialmente en lo que respecta a la publicidad.

i. Se deben imponer sanciones en caso de infringir el deber de neutralidad.

2.3. Igualdad y minorías nacionales

a. Tratándose de referendos relativos a la situación de las minorías nacionales, en principio, las normas que establezcan un cómputo proporcional en los resultados, no resultan contrarias al principio de la igualdad en el sufragio.

b. No debe obligarse a los electores a revelar su pertenencia a una minoría nacional.

3. Voto Libre

3.1 Libertad de los electores a formarse una opinión

a. Las autoridades administrativas deben observar su deber de neutralidad (véase 1.2.2 a.), que es uno de los medios para asegurar que los electores puedan formarse una opinión libre.

b. Contrario al caso de las elecciones, no es necesario prohibir completamente la intervención por parte de las autoridades en apoyo o en contra de la propuesta sometida a referéndum. Sin embargo, las autoridades públicas (nacionales,

regionales y locales) no deben influenciar el resultado del voto con una campaña excesiva y parcial. Debe prohibirse el uso de fondos públicos por parte de las autoridades con fines de campaña.

c. La cuestión sujeta a votación debe ser clara; no debe inducir al error; no debe sugerir algún tipo de respuesta; los electores deben estar informados de los efectos del referéndum; debe permitirse que se responda a las preguntas formuladas con “sí”, con “no”, o con un voto en blanco.

d. Las autoridades deben proporcionar información objetiva. Esto implica que debe estar disponible para los electores el texto presentado a referéndum y el informe explicativo, o la misma cantidad de material de campaña, tanto a favor como en contra de la propuesta, con la anticipación suficiente, según lo siguiente:

i. Deben publicarse en la gaceta oficial con suficiente antelación al día de la votación;
ii. Deben enviarse directamente a los ciudadanos y recibirse con suficiente antelación a la votación;
iii. El informe explicativo debe contener una presentación equilibrada, no sólo del punto de vista de las autoridades ejecutivas y legislativas, o de las personas que compartan dicha opinión, sino también de la opción opuesta.

e. La información arriba mencionada debe estar disponible en todos los idiomas oficiales y en los idiomas de las minorías nacionales.

f. Se deben imponer sanciones en el caso de infracciones al deber de neutralidad y a la libertad de los votantes a formarse una opinión.

3.2. Libertad de los electores a expresar su preferencia y acciones para combatir el fraude.

a. Procedimiento de votación

i. los procedimientos de votación deben de ser fácilmente entendibles para los ciudadanos;
ii. los votantes siempre deben tener la posibilidad de votar en una casilla electoral. Otros medios para votar son aceptados bajo las siguientes condiciones;
iii. debe permitirse el voto postal sólo en caso de que el servicio de correo sea seguro y confiable; el derecho al voto por correo puede ser limitado a las personas que se encuentren hospitalizadas o prisioneros, así como personas con problemas motrices, o a electores residentes en el extranjero; no debe ser posible el fraude y la intimidación;
iv. el voto electrónico debe ser conforme con la Recomendación del Comité de Ministros Rec(2004)11, sobre los estándares legales, operativos y técnicos para la emisión del voto electrónico. En particular, se debe usar sólo si es seguro, eficiente, técnicamente sólido, abierto a verificación independiente y fácilmente accesible a los electores; el sistema debe ser sujeto a escrutinio público (transparente); debe ser un medio adicional y opcional para votar, a menos de que los canales para emitirlo sean universalmente accesibles;
v. se deben aplicar reglas muy estrictas para emitir el voto en representación de un tercero; debe limitarse la cantidad de votos de este tipo que un votante puede realizar;

vi. el uso de urnas móviles sólo se permite bajo condiciones estrictas para evitar cualquier riesgo de fraude;
vii. deben usarse al menos dos criterios para evaluar la precisión del resultado de la votación: el número de votos emitidos y el número de papeletas extraídas de la urna;
viii. los funcionarios de casilla no deben manipular o marcar de forma alguna los votos;
ix. las papeletas sin usar o inválidas no deben separarse de la casilla;
x. las casillas deben contar con representantes de los partidos, y la presencia de observadores designados por éstos últimos o por otros grupos que hayan tomado una posición sobre el asunto sometido a votación, durante el transcurso de la jornada y el cómputo.
xi. el personal militar debe votar en su lugar de residencia cuando sea posible. De lo contrario, es recomendable que se encuentren registrados en la casilla electoral más cercana a su unidad militar;
xii. el cómputo debe llevarse a cabo, preferentemente, en las casillas electorales;
xiii. el cómputo debe ser sujeto a escrutinio público (transparente). Debe permitirse la presencia de observadores, representantes de los partidarios y opositores de la propuesta y medios de comunicación. También se debe tener acceso a los archivos y grabaciones;
xiv. los resultados deben comunicarse al superior electoral, públicamente;
xv. el estado castigará cualquier tipo de fraude electoral.

b. La libertad de los votantes a expresar sus preferencias también implica:

i. Que el poder ejecutivo organice los referendos previstos por el sistema legislativo; esto es particularmente importante cuando no se encuentra sujeto a una iniciativa del ejecutivo;
ii. El cumplimiento de las normas procesales; en particular, los referendos deben llevarse a cabo dentro del plazo prescrito por la ley;
iii. El derecho a precisar el resultado por la entidad responsable de organizar el referéndum, de manera transparente, y la publicación formal en la gaceta oficial.

4. Voto secreto

a. Para el elector, la secrecía del voto no es sólo un derecho, sino también una obligación, cuyo incumplimiento es sancionable con la descalificación de cualquier boleta cuyo contenido haya sido revelado.

b. El voto debe ser individual. Debe prohibirse el voto familiar o cualquier otra forma de control por parte de un votante sobre el voto de otra persona.

c. La lista de las personas que votaron no debe ser publicada.

d. Deben imponerse sanciones contra la violación a la secrecía del voto.

II. Condiciones para la implementación de estos principios

1. Respeto a los derechos fundamentales

a. Los referendos democráticos no pueden ser posibles sin que exista respeto por los derechos humanos, en particular a la libertad de expresión y de prensa, la libertad

de tránsito dentro de un país, libertad de reunión y asociación con propósitos políticos, incluyendo la libertad de crear nuevos partidos políticos.[8]

b. Las restricciones a estas libertades deben contar con una justificación legal, ser de interés público y cumplir con el principio de proporcionalidad.

2. Niveles regulatorios y estabilidad de la ley sobre el referéndum

a. Además de las normas sobre cuestiones y detalles técnicos (mismos que pueden ser incluidos en la reglamentación del Poder Ejecutivo), las normas sobre el referéndum deben tener, al menos, el rango de ley.

b. Los aspectos fundamentales de la ley del referéndum no deben poder ser reformados durante el año anterior a un referéndum, o deben incluirse en la Constitución o en una norma superior a la ley ordinaria.

c. Las normas fundamentales deben incluir, particularmente, lo concerniente a:

- la composición de comisiones electorales o de cualquier otro órgano responsable de la organización del referéndum;
- el derecho a votar y el registro electoral;
- la validez procesal y sustantiva del texto sujeto a referéndum;[9]
- los efectos del referéndum (con excepción de las normas relativas a las cuestiones de detalle);
- la participación de los partidarios y opositores de la propuesta en las transmisiones de medios de comunicación públicos.

3. Garantías procesales

3.1. Organización del referéndum por un órgano imparcial

a. Un órgano imparcial debe estar a cargo de la organización del referéndum.

b. Cuando no exista una tradición de imparcialidad de las autoridades administrativas en asuntos electorales, se deben crear comisiones electorales imparciales e independientes, en todos los niveles, desde el nacional hasta el nivel de casilla.

c. La comisión central debe ser de naturaleza permanente.

d. Debe incluir:
i. al menos, un miembro del poder judicial o algún experto legal independiente;
ii. representantes de los partidos integrantes del Parlamento, o que hayan obtenido un cierto porcentaje de los votos; estas personas deben estar calificadas en asuntos electorales.
Puede incluir:
iii. representantes del Ministerio del Interior;
iv. representantes de las minorías nacionales.

[8] En particular, las demostraciones públicas de apoyo o desacuerdo a un texto sometido a un referéndum podrán estar sujetas a autorización: tal autorización podrá ser rechazada sobre la base de un interés público primordial, de acuerdo con las normas generales aplicables a las demostraciones públicas.
[9] Véase secciones III.2 y III.3.

e. Los partidos políticos o los partidarios y opositores de la propuesta sujeta a votación, deben ser representados de manera igualitaria en las comisiones electorales o poder observar la actuación del órgano encargado de la realización del referéndum. La igualdad entre los partidos políticos puede interpretarse de manera estricta o sobre un criterio de proporcionalidad. (véase I.2.2.d.)

f. Los órganos encargados de nombrar a los integrantes de las comisiones no deben tener la libertad discrecional de rechazar a todos los candidatos.

g. Los integrantes de las comisiones deben ser capacitados para tal efecto.

h. Es recomendable que las comisiones tomen sus decisiones por mayoría calificada o por consenso.

3.2 Observación del referéndum

a. Tanto los observadores nacionales como internacionales deben tener la oportunidad más amplia de participar en el proceso de observación del referéndum.

b. La observación no debe limitarse sólo al día de la elección, también debe incluir la campaña y, en su caso, el periodo de inscripción de los votantes y el periodo de recolección de firmas. Debe ser posible determinar si ocurrieron irregularidades antes, durante y después de la votación. Debe permitirse la observación durante el cómputo de votos.

c. Los observadores deben poder trasladarse y acceder a cualquier lugar en el que se lleven a cabo operaciones relacionadas con el referéndum (por ejemplo, el conteo de votos y la verificación). Debe especificarse por ley los lugares en los que los observadores no podrán estar presentes y las razones por las que se les prohíbe el acceso.

d. La observación debe abarcar el cumplimiento del deber de neutralidad por parte de las autoridades.

3.3. Sistema efectivo de impugnación.

a. El órgano de apelación en cuestiones de referéndum debe ser una comisión electoral o un tribunal jurisdiccional. En cualquier caso, debe ser posible apelar la decisión ante un tribunal jurisdiccional.

b. El procedimiento debe ser simple y desprovisto de formalismos, en particular en cuanto a la admisibilidad de las impugnaciones.

c. El procedimiento de apelación y, en particular, los poderes y responsabilidades de varios órganos, deben estar claramente regulados por ley, para evitar conflictos competenciales (sean positivos o negativos). La ley debe designar específicamente al órgano competente para cada caso.

d. El órgano de apelaciones debe ser competente para conocer sobre los aspectos tutelados por estos lineamientos, en particular con:

- el derecho a votar y el padrón electoral;
- la conclusión de las iniciativas populares y las solicitudes para referendos de alguna sección del electorado;
- la validez procedimental y, cuando sea aplicable, la sustantiva, de los textos sujetos a referéndum: la revisión de la validez debe realizarse antes de la votación; la ley interna determinará si tal revisión es obligatoria u opcional;
- respeto por el voto libre;
- resultados de la votación.

e. El órgano de apelaciones debe tener la autoridad para anular el referéndum en caso de que las irregularidades hayan incidido en el resultado de la votación. Debe ser posible anular la totalidad del referéndum o solamente los resultados de una casilla electoral o de alguna sección. En caso de que se anule el resultado global, debe llamarse a un nuevo referéndum.

f. Todos los electores deben tener el derecho a impugnar. Puede establecerse un *quórum* razonable para apelaciones de los votantes en contra de los resultados del referéndum.

g. Los plazos límite para el trámite y la resolución de las impugnaciones deben ser cortos.

h. Debe protegerse el derecho de audiencia del promovente, en el que participen ambas partes.

i. Cuando el órgano de apelaciones sea una comisión electoral de mayor jerarquía, debe tener la facultad de oficio de modificar o anular las decisiones tomadas por comisiones electorales de menor jerarquía.

3.4 Financiamiento

a. Las normas generales sobre el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, deben aplicarse tanto al financiamiento público como al privado.

b. Se debe prohibir el uso de fondos públicos por parte de las autoridades con fines de campaña[10].

III. Reglas específicas

1. El estado de derecho

El uso de los referendos debe cumplir con el sistema legal en su totalidad, y especialmente con las normas procedimentales. En particular, los referendos no pueden celebrarse si la Constitución o una ley conforme a ésta no los estipula, por ejemplo,

[10] Véase el punto I.3.1.b líneas arriba.

cuando el texto sometido a referéndum es una cuestión de competencia exclusiva del Parlamento.

2. Validez procesal de los textos sometidos a referéndum

Las preguntas sometidas a referéndum deben respetar:

- Unidad de forma: la misma pregunta no debe combinar un proyecto de reforma con una redacción específica, con una propuesta de redacción general o una pregunta de principios;

- Unidad del contenido: excepto en el caso de una revisión total de un texto (Constitución, Ley), debe existir una conexión intrínseca entre las diversas partes de cada pregunta sometidas a votación, para garantizar el voto libre de los electores, quienes no deben ser coaccionados para aceptar o rechazar del todo, disposiciones sin un vínculo intrínseco; la revisión de varios capítulos de un texto al mismo tiempo, es equivalente a una revisión total.

- Unidad del nivel jerárquico: es deseable que la misma pregunta no sea aplicada simultáneamente a normativa con niveles jerárquicos distintos.

3. Validez sustantiva de los textos sometidos a referéndum

Los textos sometidos a referéndum deben ser acordes a toda ley superior (principio de jerarquía de las normas).

No deben ser contrarios a las leyes internacionales o a los principios normativos del Consejo de Europa (democracia, derechos humanos y estado de derecho).

Los textos que contradigan los requisitos mencionados en los párrafos III.2 y III.3 no pueden ser sometidos al voto popular.

4. Reglas específicas aplicables a los referendos celebrados a solicitud de una sección del electorado y por iniciativas populares (cuando estén previstos por la Constitución)

a. Todo aquel que se encuentre en pleno goce de sus derechos políticos tiene el derecho de promover una iniciativa popular o solicitar un referéndum.

b. El plazo de recolección de firmas (particularmente del día en el cual el plazo empieza a correr al último) debe especificarse claramente, así como el número de firmas a recolectar.

c. Toda persona (sin tener en cuenta si se encuentra o no en pleno goce de sus derechos políticos) debe tener el derecho de recolectar las firmas.

d. Si se requiere autorización para recolectar firmas para iniciativas populares o solicitudes de referéndum en la vía pública, tal autorización puede ser rechazada sólo en casos específicos estipulados por ley, sobre la base de una afectación al interés público y de acuerdo con el principio de igualdad.

e. El pago proveniente de recursos privados para la recolección de firmas iniciativas populares y las solicitudes de referendos, como regla, debe estar prohibido. En caso de estar permitido, debe encontrarse regulado, respecto tanto a la cantidad total asignada, como a la cantidad pagada a cada persona.

f. Todas las firmas deben revisarse. Con el propósito de facilitar dicha revisión, las listas de firmas deben contener preferentemente los nombres de los electores registrados en el mismo municipio.

g. Con el fin de evitar la declaración total de invalidez de la votación, la autoridad debe tener la facultad, previa a la votación, de corregir la redacción incorrecta, por ejemplo:

i. cuando la pregunta sea obscura, induzca al error o sea sugerente;
ii. cuando las normas sobre la validez sustantiva o procedimental hayan sido violadas; en este caso, se puede declarar la invalidez parcial si el resto del texto es coherente; una subdivisión debe ser prevista para corregir la falta de unidad sustantiva.

5. Paralelismo en los procedimientos y normas que rigen al referéndum

a. Cuando un referéndum es legalmente vinculante:

i. Por un cierto periodo, un texto que haya sido rechazado en un referéndum no puede ser adoptado por un procedimiento sin necesidad de otro referéndum.
ii. Durante el mismo periodo, una disposición que haya sido aceptada en un referéndum, no podrá ser revisada por otro método;
iii. Lo anterior no aplica en el caso de un referéndum sobre la revisión parcial de un texto; cuando la consulta previa se pronunció sobre la totalidad del mismo texto.
iv. La revisión de una norma de una ley superior que sea contraria al voto popular decretado en un referéndum, es legalmente aceptable pero debe evitarse durante el periodo mencionado líneas arriba.
v. En el caso de rechazo de un texto adoptado por el Parlamento y sometido a voto popular a solicitud de una sección del electorado, no debe someterse a votación un texto nuevo similar a menos de que se solicite un nuevo referéndum.

b. Cuando un texto sea adoptado por referéndum a solicitud de una sección del electorado, se debe poder organizar un nuevo referéndum sobre el mismo tema, a solicitud de otra sección del electorado, después de que haya transcurrido, cuando sea aplicable, un periodo de tiempo razonable.

c. Cuando sea adoptado por referéndum a solicitud de cualquier autoridad que no sea el Parlamento, deberá ser posible la revisión tanto por medios parlamentarios como por referéndum, a solicitud del propio órgano legislativo, o de una sección electoral, en su caso, después de que haya transcurrido el periodo de tiempo antes referido.

d. Es recomendable someter a referéndum las normas constitucionales relativas a dicha figura, obligatoriamente o a solicitud de una sección del electorado.

6. Opinión del Parlamento

Cuando un texto sea sometido a votación por solicitud de una sección del electorado o de una autoridad diversa al Parlamento, el propio órgano legislativo debe poder emitir una opinión no vinculante sobre el texto sometido a votación. En el caso de las iniciativas populares, puede tener la facultad para presentar una contrapropuesta al texto, que será sometida a votación popular al mismo tiempo. Se debe estipular un plazo límite para que emita su opinión, en caso de incumplimiento, el texto se someterá al voto popular sin la opinión del Parlamento.

7. Porcentaje de participación (*Quorum*)

Es recomendable no estipular:

a. un quórum de participación mínima (umbral de representación, porcentaje mínimo), porque asemeja a los votantes que se abstienen a aquéllos que votan en contra de la propuesta.

b. un quórum de aprobación (aprobación por un mínimo porcentaje del registro electoral), ya que corre el riesgo de provocar una situación política compleja, si el proyecto es apoyado por una mayoría simple menor al umbral de representación necesaria.

8. Efectos del referéndum

a. Los efectos de los referendos jurídicamente vinculantes o consultivos deben ser estipulados claramente en la Constitución o en la ley.

b. Los referendos sobre cuestiones de principios u otras propuestas generales no deben, preferentemente, ser vinculantes. En caso de lo sean, el procedimiento subsecuente debe encontrarse establecido en normas específicas.

MEMORANDUM EXPLICATIVO

OBSERVACIONES GENERALES

1. Este memorándum explicativo tiene como fin profundizar en aquellos aspectos de los Lineamientos para la celebración de Referendos. En consecuencia, no se refieren a principios y normas generales aplicables, tanto a las elecciones, como a los referendos. En este sentido, es probable que se mencione el memorándum explicativo del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral[11]. Así los lineamientos sobre referendos coinciden con lo estipulado en el mismo Código. Por lo tanto no se discutirá a detalle, cada aspecto de los lineamientos.

2. Fue necesario realizar ciertos ajustes textuales, tales como remplazar la palabra "elección" por "referéndum". Otros aspectos como los relacionados con la naturaleza específica de los referendos, no serán discutidos. Por ejemplo, no se hace referencia al derecho a contender por un cargo mediante elección popular (véase el punto I.1.1.a, por ejemplo), la presentación de candidaturas[12] o la distribución de asientos legislativos entre las circunscripciones electorales (poder equitativo del voto);[13] la posibilidad de los electores que emitan más de un voto se refiere a sistemas de voto alternativo, más que al voto preferencial o cruzado (punto I.2.1); la observación de la elección (o del referéndum) debe extenderse al periodo de recolección de firmas (punto II.3.2.b).

3. Además, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral ha sido explicado en respuestas a preguntas planteadas en relación a su propia aplicación. Por ejemplo, el requisito de listas electorales permanentes se satisface si son coincidentes con un registro que sea constantemente actualizado (registro de población o de nacimientos, matrimonios o defunciones) (punto I.2.1); está expresamente establecido que los observadores pueden acudir a todo lugar donde se lleven a cabo actividades relacionadas con el referéndum.

4 La adopción de nuevos textos por parte de la Comisión de Venecia[14] u órganos del Consejo de Europa[15] es estudiada en otros puntos.

5. Debe aclararse que los lineamientos aplican a todos los referendos – nacionales, regionales y locales – independientemente de la naturaleza de la cuestión a la que concierne (constitucional, legislativa u otra). Cada referencia al Parlamento aplica también para asambleas regionales o locales.

I. Los referendos y la tradición electoral de Europa

1. Sufragio universal

1.1. Reglas y excepciones

[11] CDL-AD(2002)023rev, pp. 19 ff.
[12] Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.
[13] Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.2.2.
[14] CDL-AD(2005)043, Declaración Interpretativa sobre la Estabilidad de la Ley Electoral.
[15] Recomendación Rec(2004)11 del Comité de Ministros sobre estándares legales, operativos y técnicos para el voto electrónico.

6. Las condiciones para reconocer el derecho al voto son normalmente las mismas para los referendos que para las elecciones. En particular, se puede requerir un periodo de residencia a los nacionales únicamente, para los referendos locales y regionales, y no debe de exceder de seis meses, sólo tratándose de circunstancias excepcionales (punto I.1.1.c.iii-iv).

7. Es deseable que el derecho al voto se conceda a los ciudadanos residentes en el extranjero, al menos en los referendos nacionales. Es importante asegurar que con ello no se cometa un fraude que incida en los resultados. En consecuencia, es preferible no inscribir a estas personas en el mismo registro que los residentes, pero sí permitirles votar en o desde el extranjero; además, esto ayudará a asegurar que ejerzan su derecho al voto, lo cual es improbable en el caso de que tengan que regresar a su país de origen, con ese sólo propósito (I.1.1.c.iv).

2. Voto equitativo

2.2 Igualdad de oportunidades

8. El respeto por la igualdad de oportunidades es crucial tanto para los referendos como para las elecciones. Mientras que en las elecciones la igualdad debe ser garantizada entre los partidos y candidatos, la simple reproducción de este principio, en el caso de los referendos, puede generar una situación no satisfactoria. En los países con iniciativas populares o referendos opcionales, éstos no son en general, incitados por un partido político, y pueden incluso proponer una opción rechazada por partidos con representación significativa – tal como reducir el número de miembros del Parlamento o el financiamiento público a los partidos. En consecuencia, los lineamientos enfatizan la igualdad entre los simpatizantes y los opositores de la propuesta que se vota en lo que respecta a la cobertura en medios de comunicación, en particular en las transmisiones de noticias, así como a los subsidios públicos y otras formas de apoyo; en este marco, se tendrá en cuenta el número de partidos políticos apoyando cada opción o sus resultados electorales (puntos I.2.2.a-e).

9. Sería poco realista exigir un balance perfecto entre los simpatizantes y los opositores del texto en todos los casos. Puede suceder que emerja un grado de consenso en un sentido u otro, particularmente en el caso de un referéndum obligatorio sobre una propuesta en la que requiere una mayoría calificada parlamentaria. Sin embargo, los partidarios y los opositores siempre deben tener garantizado el acceso a los medios de comunicación públicos. Mientras este requisito se satisfaga, podrá tenerse en cuenta el número de partidos políticos que apoyen cada opción o sus resultados, especialmente en los espacios noticiosos (I.2.2.c).

10. De igual forma, es recomendable garantizar la igualdad entre los simpatizantes y los opositores de la propuesta en términos de los subsidios públicos y otras formas de apoyo. Tal apoyo, puede estar reservado para los que representen a un mínimo porcentaje del electorado, siempre y cuando el apoyo recibido por cada parte sea equitativo. Si se asegura la igualdad entre los partidos políticos, el apoyo puede ser proporcional, tomando en cuenta el resultado de las elecciones. Sin embargo, la asignación de fondos únicamente a los partidos, no es la solución ideal, como se explicó líneas arriba (I.2.2.d).

2.3 Igualdad y minorías nacionales

11. Como en el caso de las elecciones, en algunas ocasiones podrá haber razones para tomar en cuenta las circunstancias específicas de las minorías nacionales. En particular, aplicaría a un referéndum relativo al autogobierno en un territorio con una concentración de población perteneciente a una minoría relativamente alta: se requeriría una mayoría doble de electores dentro de ese territorio y en cualquier parte del país.

3. Voto libre

3.1 Libertad de los electores a formarse una opinión[16]

12. En el caso de las elecciones, la intervención de las autoridades en apoyo de una lista o un candidato es inaceptable: su deber de neutralidad es absoluto. La autoridad no debe usar su posición, o fondos públicos, para mantenerse en el poder, ni debe hacerlo en nombre de sus partidarios en algún otro órgano.

13. La situación es diferente en el caso de los referendos, ya que es legítimo para los diferentes órganos de gobierno transmitir su punto de vista en el debate, a favor o en contra del texto sometido a votación. Sin embargo, no deben abusar de su posición. En cualquier caso, se debe prohibir el uso de fondos públicos para propósitos de campaña, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y la libertad de los electores para formar su opinión. Además, las autoridades públicas de cualquier nivel (nacional, regional o local), no deben involucrarse excesivamente en hacer campaña a favor de una parte, sino mostrar neutralidad. Esto no significa, claramente, que no tomarán una posición, pero deben proveer cierta cantidad de información necesaria con el propósito de posibilitar a los electores formar una opinión bien sustentada. Los electores deben poder conocer, con suficiente antelación, el texto sometido a votación y, sobre todo, una explicación detallada (punto I.3.1.d):

- la mejor solución es que las autoridades proporcionen a los electores un informe explicativo que establezca no sólo su punto de vista, o aquel de las personas que lo comparten, sino también el de los opositores, de manera equilibrada.
- Otra posibilidad sería que las autoridades enviaran propaganda a los electores de forma igualitaria entre los partidarios y oponentes de la propuesta – correspondiente, *mutatis mutandis*, a los discursos electorales que los candidatos hacen ante los ciudadanos con anterioridad a una elección.

14. Tanto el texto como el informe explicativo o el material de propaganda deben ser enviados directamente a los ciudadanos con suficiente antelación a la votación (al menos dos s*emanas previas).*

15. La claridad de la pregunta es crucial para la formación de opinión por parte de los electores. La pregunta no debe inducir al error; no debe sugerir algún tipo de repuesta, particularmente mencionando las posibles consecuencias de la aprobación o rechazo de la propuesta; los electores deben poder contestar a las preguntas únicamente con “sí”, “no” o voto en blanco; y no debe plantear una pregunta abierta que necesite una respuesta más detallada. Por último, los electores deben estar informados del impacto de su voto y, por tanto, de los efectos del referéndum (¿Es realmente vinculante o

[16] El término “elector” es usado en un sentido amplio: se refiere a los ciudadanos (que pueden ser nacionales en el extranjero) con derecho a participar en el referéndum.

consultivo? ¿El resultado positivo conlleva la adopción o rechazo de una medida, o es sólo consiste en una etapa de un procedimiento?) (punto I.3.1.c).

3.2 Libertad de los electores para expresar sus preferencias

16. El párrafo relativo al voto electrónico se relaciona con los nuevos estándares implementados por el Consejo de Europa, por medio de la adopción de la Recomendación Rec(2004)11, del Comité de Ministros sobre estándares legales, operativos y técnicos para el voto electrónico (punto I.3.2.a.iv).

17. Los representantes de los simpatizantes u opositores de la propuesta – incluyendo representantes independientes de los partidos – así como los observadores designados por ambas partes, deben tener acceso a las casillas electorales durante la votación y el cómputo, dada la naturaleza distintiva de los referendos, en el sentido de que no sólo dividen a los partidos, sino también otras agrupaciones que no buscan representación dentro de órganos electos (puntos 1.3.2.a.x y xiii).

18. Los lineamientos enfatizan otros aspectos de la libertad de los electores para expresar sus intenciones, que también es necesaria en las elecciones, pero es más probable que sea vulnerado en el caso de los referendos: se debe permitir a los electores expresar sus preferencias de acuerdo con las normas estipuladas por ley, teniendo el derecho al establecimiento preciso de los resultados (véase punto I.3.2.b). En particular, se debe observar el plazo límite establecido por ley. En el caso de un referéndum o una iniciativa popular solicitada por una sección del electorado, las autoridades pueden sentirse tentadas a alargar el proceso hasta que la cuestión ya no sea de mayor relevancia.

II. Condiciones para la implementación de estos principios

2. Niveles de regulación y estabilidad de la ley del referéndum

19. La redacción de los lineamientos es ligeramente menos restrictiva que la del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral[17] en cuanto al requisito de que todas las reglas de la ley del referéndum – aparte de las reglas sobre cuestiones técnicas y detalles – deben tener rango de ley, haciendo uso del término “debería” en lugar de “debe”. Cuando se solicite un referéndum por parte del Ejecutivo, es concebible que éste último pueda establecer la reglamentación para ello. Sin embargo, tal situación no es del todo satisfactoria, y el requisito de un código procesal es la norma (punto II.2.a).

20. La lista de aspectos fundamentales de la ley del referéndum, que no deben estar en posibilidad de modificarse en el año previo a la realización del referéndum, al menos si están establecidos en la legislación ordinaria, toma en cuenta la naturaleza específica de los referendos al incluir normas sobre la validez procesal y sustantiva de los texto sometidos a referéndum y sus efectos. También enfatiza la necesidad de normas sobre el derecho al voto y el registro electoral, así como el acceso a los medios de comunicación públicos a los partidarios u opositores de la propuesta. Adicionalmente, se debe entender, a la luz de la Declaración Interpretativa sobre la Estabilidad de la Ley Electoral adoptada

[17] CDL-AD(2002)023rev, II.2.a.

por la Comisión de Venecia en 2005:[18] en particular, la estabilidad de la ley del referéndum no puede ser invocada para mantener una situación contraria a las normas de la tradición electoral de Europa en el área de la democracia directa, o para prevenir la implementación de recomendaciones por parte de organizaciones internacionales. Además, dado que es inusual que se conozca la fecha de un referéndum con un año o más de anticipación (mientras que las elecciones tienen lugar normalmente en intervalos establecidos), no es tanto una cuestión de prohibir las reformas legislativas durante el año anterior a la votación, como prohibir la aplicación de tales reformas durante el año siguiente de su promulgación, en caso de que exista sospecha de manipulación (punto II.2.b).

[18] CDL-AD(2005)043.

3. Garantías procesales

3.1 Organización del referéndum por un órgano imparcial

21. Nuevamente, el hecho de que los referendos no necesariamente conllevan una división entre las líneas de los partidos, sino que pueden implicar a otros actores políticos, significa que se debe ofrecer una opción respecto a los miembros de las comisiones electorales, entre la representación equilibrada de los partidos y la de los partidarios y opositores de la propuesta (punto II.3.1.e).

3.2 Un sistema efectivo de impugnación

22. Los poderes mínimos del órgano de apelación están especificados en cuanto al respeto por la libertad del sufragio y a la mención expresa de los resultados de la votación. Otros aspectos específicos del referéndum e iniciativas populares deben ser sometidos a revisión judicial, al menos en una última instancia: la determinación final sobre las iniciativas populares y la petición de referendos por parte de una sección del electorado, junto con la validez procesal y, en su caso, la sustantiva de los textos sujetos a referéndum. La revisión de validez, ya sea obligatoria u opcional, debe llevarse a cabo antes de que el texto sea sometido a votación: esto evita que las personas tengan que expresar sus puntos de vista – en vano – sobre un texto que será, posteriormente invalidado por ser contrario a una ley superior (invalidez sustancial) o cuyo contenido infringe los requisitos de validez procesal (punto II.3.3.d, cf. III.2-3).

23. A diferencia de las elecciones, que tienen lugar en cierto número de circunscripciones electorales, los referendos implican todo el territorio. Consecuentemente, cuando la nulidad parcial de los resultados no afecte el resultado general, no procederá la repetición de la votación en el sentido en la que fue anulada, ya que esto no conduciría a un resultado distinto. A menos de que todo el referéndum se repita, debe ser posible, convocar a uno nuevo en parte del territorio si el resultado total puede verse afectado; sin embargo, debe considerarse el hecho de convocar a una nueva votación parcial en vez de todo un nuevo referéndum, a fin de evitar una concentración masiva de recursos de campaña en un área delimitada.

3.3 Financiamiento

24. Las normas nacionales sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos y las campañas electorales deben ser aplicables a las campañas del referéndum (punto II.3.4.a). Como en el caso de las elecciones, el financiamiento debe ser sujeto a escrutinio público (trasparente), particularmente cuando se trate de las cuentas de campaña. En caso de no cumplir con los requisitos legales, por ejemplo si el tope de gastos se excede por un margen significativo, la votación debe anularse[19]. Se debe advertir que el principio de igualdad de oportunidades aplica también al financiamiento público; la igualdad se debe garantizar entre los simpatizantes y los opositores de la propuesta (punto I.2.2.d).

25. No deben usarse fondos públicos por parte de las autoridades con propósitos de campaña, para así garantizar la oportunidad y libertad de los electores a formar una opinión (punto II.3.4.b, cf. punto I.3.1.b).

[19] Cf . CDL-AD(2002)023rev, par. 107 ff.

III. Reglas específicas

1. El estado de derecho

26. El principio del estado de derecho, que es uno de los tres pilares del Consejo de Europa, junto con la democracia y los derechos humanos,[20] aplica a los referendos, tal y como acontece con todas las demás áreas. El principio de soberanía del pueblo permite que éste tome decisiones solo de acuerdo con la ley. La práctica de los referendos debe ser permitida sólo cuando se encuentre estipulado en la Constitución o en una ley conforme a ésta, y se deben seguir las normas procesales aplicables a los referendos. Por otro lado, los referendos deben ser organizados cuando el sistema legal lo estipule (punto I.3.2.b.i).

2. Validez procesal de los textos sometidos a referéndum

27. La validez procesal comprende tres aspectos: unidad de forma, unidad de contenido y unidad de nivel jerárquico.

28. El texto sometido a referéndum puede presentarse de varias *maneras*:

- un proyecto de reforma constitucional, legislativa u otra medida, *de formulación concreta*
- la derogación de una disposición existente
- *una pregunta de principios* (por ejemplo: "¿Está a favor de reformar la Constitución para introducir un sistema presidencial de gobierno?") o
- una *propuesta concreta*, no presentada en forma de una disposición específica, conocida como una "*propuesta de formulación general"* (por ejemplo: "¿Está a favor de reformar la Constitución para reducir el número de curules en el Parlamento de 300 a 200?").[21]

29. Un voto positivo en un proyecto formulado de manera concreta – al menos en el caso de un referéndum jurídicamente vinculante – significa que una ley debe ser promulgada y el proceso termina, sujetándose a aspectos tales como la publicación y la promulgación. Por otro lado, un voto positivo en una pregunta de principios o en una propuesta de formulación general consiste en sólo una etapa, la cual será seguida por la redacción y posterior promulgación de la ley. Combinar un proyecto de formulación concreta con una propuesta de formulación general o una pregunta de principios, crearía confusión, evitando que los electores estén informados del sentido de sus votos y vulnerando la libertad del sufragio.

30. Un requisito aún más riguroso del voto libre es el respeto de la *unidad de contenido*. No se debe convocar a los electores a votar simultáneamente en diversas preguntas sin algún vínculo intrínseco, dado que pueden estar a favor de una y en contra de otra. Cuando la revisión de un texto cubra varios aspectos por separado, se deben formular diversas preguntas a los ciudadanos. No obstante, la revisión total de un texto, particularmente una Constitución, naturalmente no puede relacionarse únicamente con aspectos que estén estrechamente vinculados. En ese caso, el requisito de unidad de contenido no resulta aplicable. La revisión sustantiva de un texto, que incluye diversos

[20] Véase el Preámbulo del Estatuto del Consejo de Europa (ETS 001).
[21] CDL-AD(2005)034, párrafo 64.

capítulos, puede considerarse como equivalente a una revisión total; esto no significa que los diferentes capítulos no puedan ser sometidos por separado a voto popular [22].

31. La regla de *la unidad en el nivel jerárquico* no es tan crucial como las dos reglas anteriores. Es deseable, sin embargo, que la misma cuestión no aplique simultáneamente a normativa de diferentes niveles jerárquicos, por ejemplo una revisión constitucional y la correspondiente a la ley reglamentaria.

3. Validez sustantiva de los textos sometidos a referéndum

32. Bajo el principio del estado de derecho, las personas no están exentas del cumplimiento de la ley. Esto aplica tanto a los aspectos procesales como a la sustancia de los textos sometidos a votación, los cuales deben cumplir con la ley superior. Los referendos legislativos deben, por lo tanto, cumplir con la Constitución; en las entidades federativas o regionales deben cumplir con la ley central del Estado.

33. Con independencia de lo que la ley nacional establezca sobre la relación entre el derecho internacional y el interno, los textos sometidos a referéndum no deben ir en contra del derecho internacional o de los principios legales del Consejo de Europa (democracia, derechos humanos y estado de derecho).

34. Con el propósito de prevenir referendos ilegales, no deben someterse los textos que sean inválidos procesal y sustantivamente.

4. Reglas específicas aplicables a los referendos celebrados a solicitud de una sección del electorado y por iniciativas populares (cuando estén previstos en la Constitución)

35. Los referendos (opcional) celebrados a petición de una sección del electorado y de iniciativas populares, implican la recolección de firmas. Los lineamientos establecen diversas reglas al respecto, mismas que no serán discutidas en su totalidad en este texto.

36. El derecho a recolectar firmas no debe limitarse a los votantes registrados, sino aplicar a todos los individuos, incluyendo extranjeros y menores de edad (particularmente respecto de los textos concernientes a su estatus) (punto III.4.c).

37. Se puede solicitar autorización para reunir las firmas en vías públicas. Como sucede en relación con cualquier restricción a derechos fundamentales, tal autorización debe ser rechazada sólo cuando exista una base legal para hacerlo y de acuerdo a los principios de interés público, proporcionalidad e igualdad (punto III.4.d).

38. La recolección de firmas no debe ser remunerada o financiada con recursos privados. Cuando se permita la remuneración, debe ser sólo para quienes recolectan firmas, y no para los electores que firmen una iniciativa popular o solicitud de referéndum; debe de regularse tanto la cantidad total asignada como la cantidad pagada a cada persona que recolecte firmas (punto III.4.e).

[22] La opción de clasificar una revisión que implique varios capítulos como una revisión total puede parecer una forma para evadir la unidad en el contenido de la regla. Esto pasa por alto el hecho de que una revisión constitucional total implica frecuentemente un proceso más complicado que una revisión parcial.

39. Es importante que todas la firmas sean verificadas (punto III.4.f). El éxito o fracaso de una iniciativa o solicitud para un referéndum no debe determinarse con base en una muestra, que pueda contener un número inusualmente alto de firmas inválidas o, por el contrario, pueda no contener ninguna, mientras otras hojas de firmas se encuentren llenas de éstas. A lo mucho, algunas firmas pueden no ser verificadas, una vez que se haya establecido, más allá de toda duda, que el número de firmas válidas requeridas por ley se ha recolectado.[23]

40. Además, una iniciativa popular – o una solicitud para un referéndum – debe ser declarada parcialmente inválida cuando sea posible modificar el texto propuesto, sin distorsionarlo, para que cumpla con la ley. La autoridad debe tener la facultad de corregir la pregunta que sea obscura, induzca al error o sugiera algún tipo de respuesta. En el caso de que las normas sobre la validez procesal o sustantiva hayan sido violadas, se puede también declarar la invalidez parcial cuando se hubiera aprobado la parte restante si se hubiese sometido por separado, o declarar la subdivisión de un texto que no sea consistente con la unidad de contenido, forma, o nivel jerárquico.

5. Paralelismo en los procedimientos y reglas que rigen al referéndum

41. Cuando el referéndum sea jurídicamente vinculante, las autoridades deben respetar la decisión del pueblo. Los lineamientos estipulan, por ejemplo, que por un cierto periodo (algunos años cuando mucho) un texto rechazado en un referéndum no puede ser adoptado por medio de un procedimiento diverso que no conlleve la realización de otro referéndum. Una diversa sección electoral puede solicitar un referéndum adicional sobre cuestiones rechazadas en otro referéndum: puede adoptarse una disposición similar a una previamente rechazada mediante referéndum, sin necesidad de someterlo a una nueva votación, a menos de que se solicite un nuevo referéndum (puntos III.5.a.i y v). Una regla similar aplica a la revisión de una disposición aprobada en un referéndum (punto III.5.a.ii).

42. Se prevén dos excepciones:

- cuando por disposición constitucional sólo se prevea la revisión total de un texto (la Constitución en sí), no es necesario someter a voto popular la revisión parcial de tal documento (puntos III.5.a.iii);
- el Parlamento puede revisar una norma de derecho superior a aquélla adoptada por voto popular sin un referéndum; tiene el derecho de hacerlo de acuerdo con el principio de jerarquía de las leyes,[24] pero esto se debe evitar por un cierto periodo (punto III.5.a.iv).

43. Lo anterior no aplica a los referendos consultivos, que no son jurídicamente vinculantes para las autoridades. La sabiduría política del Parlamento actuando en contra de los intereses de (la mayoría) del pueblo concierne a un tema distinto.

44. La adopción de un texto a solicitud de una autoridad diversa al Parlamento, tal como el Jefe de Estados o de Gobierno, no debe suspender el proceso legal indefinidamente. En consecuencia, los lineamientos establecen que tal texto puede ser revisado, ya por medios parlamentarios o a petición de una sección del electorado, cuando sea aplicable después de que transcurra un cierto periodo (punto III.5.c). Cuando

[23] En relación con la propuesta de candidaturas para las elecciones, cf. CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.iv.
[24] CDL-INF(2000)013.

un texto sea adoptado como resultado de una iniciativa popular, debe ser posible que la gente se pronuncie sobre el tema nuevamente a solicitud de otra iniciativa popular, al menos después del transcurso de cierto periodo, cuando sea aplicable.

45. Las normas constitucionales relativas a los referendos deben disfrutar de legitimación directa popular, por ejemplo, deben ser sometidas a referéndum, obligatoriamente o a petición de una sección del electorado. En cualquier caso, el Parlamento debe tener la facultad para limitar los derechos populares, a través de medidas que puedan someterse a referéndum popular.

6. Opinión del Parlamento

46. En el caso de iniciativas populares, es importante que las personas estén informadas de la opinión del Parlamento. En consecuencia, los lineamientos estipulan el procedimiento para que el Parlamento dé su opinión. Cuando el Parlamento se oponga a un texto, pero desee dar un paso en dirección similar, es muy conveniente que pueda someter una contra-propuesta a voto popular simultáneamente[25].

47. La opinión del Parlamento resulta necesaria cuando el referéndum es solicitado por el Ejecutivo. En tales casos, es importante determinar si el llamado al pueblo está diseñado para eludir al Parlamento. Los electores deben estar informados de la posición del órgano legislativo.

48. La consulta al Parlamento no debe dar lugar a tácticas dilatorias. La ley debe, por lo tanto, fijar un plazo para que emita su opinión, y un plazo para que la votación se lleve a cabo, sin que sea necesaria la opinión del Parlamento si éste último no la emitió a tiempo.

49. En el caso de los referendos regionales o locales, la asamblea regional o local debe tomar el papel del Parlamento a nivel nacional.

7. Porcentaje de participación (Quórum)

50. Basada en su experiencia en el área de referendos, la Comisión de Venecia ha decidido recomendar que no se emita disposición alguna en relación con las reglas del porcentaje de participación.

51. Un quórum necesario mínimo (mínimo porcentaje) puede generar que los opositores de la propuesta se abstengan en vez de votar en contra. Por ejemplo, si el 48% de los electores están a favor de la propuesta, 5% en contra, y 47% se abstienen, el porcentaje opositor podría dejar de participar para imponer su punto de vista, a pesar de que realmente constituye una minoría. Además, su ausencia en la campaña tenderá a aumentar el número de abstenciones y, por lo tanto, la probabilidad de que el quórum no se complete. Fomentar tanto la abstención como la imposición del punto de vista de una minoría no es saludable en una democracia (punto III.7.a). Adicionalmente, existe la intención de falsear el porcentaje de participación mínimo necesario frente a una débil oposición.

[25] La cuestión referente a los procesos de votación en los que se someta simultáneamente una iniciativa popular y una contrapropuesta es muy específica, por lo que los lineamientos no abordan ese tema.

52. Un quórum de aprobación (aceptación por un mínimo porcentaje de los electores registrados) puede llegar también a ser inconcluso. Puede ser tan alto dificultando en exceso la posibilidad de un cambio. Si un texto se aprueba – incluso por un margen sustancial – por una mayoría de electores sin que sea alcanzado el porcentaje requerido, la situación política se enrarece extremadamente, ya que la mayoría sentirá que ha sido privada de la victoria sin justa razón; el riesgo de que una proporción de un mínimo necesario (*turn-out rate*) sea falsificada es el mismo que para un quórum con un mínimo necesario.

8. Efectos de los referendos

53. Para la emisión de un voto informado, es esencial que los electores estén informados de los efectos de sus votos; por lo tanto debe estar claramente estipulado en la Constitución o por la ley si los referendos son jurídicamente vinculantes o consultivos (punto III.8.a, cf punto I.3.1.c sobre el voto libre).

54. Cuando un referéndum jurídicamente vinculante se refiera a una pregunta de principio o a una propuesta con formulación general, depende del Parlamento implementar la decisión del pueblo. El órgano legislativo puede obstruir, particularmente cuando sus intereses directos se ven afectados (al reducir el número de sus miembros o sus salarios, por ejemplo). Es preferible, por lo tanto, que los referendos sobre peguntas de principios o de propuestas con formulación general, sean consultivos. Si son jurídicamente vinculantes, el proceso subsecuente, debe estar previsto en normas específicas constitucionales o legislativas. Debe ser posible apelar ante los tribunales en el caso de que el Parlamento falle en su actuar (punto III.8.b).