

EL REFERENDUM EN EL DISTRITO FEDERAL

29
322



Tesis Profesional

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

Juan Antonio Pérez Montero Moctezun

México, D. F. 1983 FACULTAD DE DERECHO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Introducción 1

Primera Parte

EL REFERENDUM EN DIVERSOS PAISES

Capítulo I

CONCEPTOS, FORMAS, ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLACION DEL REFERENDUM EN EL EXTRANJERO.

1.1. Introducción Histórica del Referéndum 8
1.2. El Referéndum en Suiza 17
1.3. El Referéndum en Alemania 34
1.4. El Referéndum en Francia. 40
1.5. El Referéndum en España 64

Segunda Parte

EL REFERENDUM EN MEXICO

Capítulo II

EL REFERENDUM EN EL DISTRITO FEDERAL Y FACTORES EXTERNOS QUE LO INFLUYEN.

2.1.	La Importancia del Estudio de la Ciencia Política y Sociología Política en cuanto al Referéndum	92
2.2.	El Referéndum en el Distrito Federal y su Legislación	102
2.3.	Los Medios Masivos de Comunicación	116
2.4.	Los Grupos de Presión	126
2.5.	Cultura Política	139

Capítulo III

FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON EL REFERENDUM.

3.1.	La Iniciativa Popular	150
3.2.	Los Partidos Políticos	159
3.3.	Organos de Colaboración Vecinal	165

CONCLUSIONES	178
------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	188
------------------------	-----

INTRODUCCION

El tema de la democracia constituye uno de los puntos estudiados fundamentalmente por sociólogos, políticos y juristas de todos los tiempos; sus transformaciones y cambios vertiginosos se han visto a través de la historia en todos los gobiernos que la reclaman como un principio legítimo de su poder.

La democracia es un ideal de difícil realización - puesto que los acercamientos que a ella se van alcanzando es tán intrínsecamente relacionados al grado de desarrollo integral que los pueblos van logrando; por consiguiente, puede clasificarse atendiendo a diversos puntos de vista que van desde el histórico y formas de participación del pueblo hasta criterios ideológicos.

Al estudiar el referéndum y la iniciativa popular, necesariamente lo relacionamos con los aspectos sociológicos, jurídicos y políticos que han ido evolucionando en las sociedades con el propósito de encontrar fórmulas que logren un mayor acercamiento entre los gobernados y los gobernantes, así como una mayor participación en las normas que los rigen.

El propósito de esta tesis es, por una parte, el examinar hasta que punto este tipo de mecanismos de democracia directa implantado en algunas sociedades ha ido obtenien

do el resultado esperado y si es posible su aplicación en otro tipo de colectividades; y por la otra, analizar la implantación del referéndum y la iniciativa popular en la Ciudad de México, lo cual hasta la fecha ha sido poco estudiado por los juristas mexicanos, ocasionando que a este tema no se le dé la importancia debida, por lo que no existen -- los especialistas que el país necesita para lograr congruencia entre las normas jurídicas y la realidad social, política y económica que vive el país.

Las reformas llevadas a cabo en México en el año de 1977, provocaron que especialistas en la materia interpretaran el sentir político de los habitantes de la Ciudad de México, para plasmarlo en leyes que actualmente dirigen el comportamiento de los ciudadanos.

Sin menospreciar la importancia y el mérito de las reformas referidas, consideramos que estos mecanismos no se han reglamentado ni efectuado por los problemas de tipo técnico y político imposibles de subsanar, haciéndolos prácticamente inoperantes.

Por ello, en este trabajo y con el propósito de dar una mayor claridad en cuanto al conocimiento del referéndum, la iniciativa popular y los órganos de colaboración

vecinal, se ha dividido en dos partes : la primera parte, trata del referéndum en el extranjero, analizando algunos de sus aspectos generales que aluden a su nacimiento y a las diversas formas que puede adoptar; se hace, además, una investigación de su implantación en diversos países, así como su funcionamiento, sus procedimientos y sus consecuencias. De ahí la importancia al considerar esas fuentes históricas, pues su conocimiento sirve de orientación a los legisladores (los cuales deben tomar en cuenta los trascendentes aspectos sociológicos), y su desconocimiento o indiferencia conducen frecuentemente a imitaciones extralógicas que atendiendo a situaciones temporales diferentes han sido adoptadas con éxito en un país determinado, pero su implantación en otro país no ha logrado los resultados deseados debido a sus antecedentes históricos, sociológicos y políticos.

La segunda parte se divide en los capítulos segundo y tercero relacionados con el referéndum en el Distrito Federal. El capítulo segundo nos habla del surgimiento del referéndum y de la iniciativa popular en la Ciudad de México como respuesta a la falta de representatividad ciudadana. De tal forma, trataremos de su supuesta legislación y reglamentación habida en la Reforma Política de 1977, conduciéndonos a reflexionar sobre si es posible implantar estos sistemas de democracia semidirecta y si es que llegan a crear conflictos con nuestros órganos representativos.

También se estudia al referéndum desde un punto -- de vista formal entendiendo a la Sociología Política como el desenvolvimiento de la sociedad, tanto en sus gobernados como en sus gobernadores, haciendo resaltar que el sociólogo - político debe palpar las realidades sociales que lleva consigo la influencia de los medios masivos de comunicación, ya - que éstos pueden modificar, hasta un cierto punto, el pensa- miento de la comunidad donde se apliquen. Más adelante tra- tamos de los grupos de presión y sus diversas clases, los -- cuales pueden influir en la decisión de la colectividad en - cuanto a un ordenamiento legal que haya sido sometido a refe- réndum.

Referente a la cultura política es de gran trascen- dencia puesto que la historia nos ha demostrado que según el nivel cultural del país, habrá una mayor facilidad o dificul- tad para introducir el referéndum y la iniciativa popular.

El capítulo tercero trata de las diferentes formas de participación ciudadana en el Distrito Federal, que son - los Partidos Políticos, la iniciativa popular y los órganos- de colaboración vecinal.

En cuanto a los partidos políticos se analizan sus funciones y el efecto que ocasiona la implantación de estos mecanismos de democracia semidirecta.

Respecto a la iniciativa popular y a los órganos - ~~de colaboración vecinal. tratamos sus antecedentes en un ra-~~

pido bosquejo que nos dan una idea de los principales aspectos que los han caracterizado, analizando también su inconclusa reglamentación; en cuanto a los órganos de colaboración vecinal, proponemos una modificación y una ampliación para poder fortalecerla.

PRIMERA PARTE

EL REFERENDUM EN
DIVERSOS PAISES

Capítulo I

CONCEPTOS, FORMAS, ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLACION DEL REFERENDUM EN EL EXTRANJERO

- 1.1. Introducción Histórica del Referéndum en General**
- 1.2. El Referéndum en Suiza**
- 1.3. El Referéndum en Alemania**
- 1.4. El Referéndum en Francia**
- 1.5. El Referéndum en España**

1.1. INTRODUCCION HISTORICA DEL REFERENDUM EN GENERAL.

La historia del siglo XIX significa los grandes dogmas de la ideología liberal, los cuales comprenden el reconocimiento de la soberanía del pueblo, la separación de los poderes como garantía frente al absolutismo y la supremacía de la ley, fenómeno conocido en nuestros días como constitucionalismo; es por esto, que los regímenes políticos inspirados son de carácter representativo. El profesor Duverger opina que: "La fuente del poder político no eran los ciudadanos, sino la nación, entidad misteriosa y abstracta que se expresaba en las Asambleas". (1)

De este modo se pasaba de la soberanía del pueblo a la soberanía nacional y de ésta a la soberanía parlamentaria, básicamente éste es el factor decisivo que vino a resolver la contradicción entre la ideología liberal y el miedo de la burguesía que temía ser arrollada por el pueblo, y así tenemos que la participación directa se iba abriendo camino en el horizonte liberal incorporándose a la Constitución de Weimar, lo que le sirve de "Vía" para pasar a varias Consti-

(1) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, España, Pág.50

tuciones Europeas del período de entreguerras.

Al analizar la evolución de la participación directa nos encontramos con tres puntos básicos:

- 1) Suiza, donde mediante una lenta evolución, tanto a nivel cantonal como federal, la participación directa irá institucionalizándose en la figura del referéndum.
- 2) Francia, en donde se utiliza la participación directa como medio de ratificar la política personal de un gobernante.
- 3) Por último, las corrientes utopistas del movimiento obrero que, aunque rechazaban la institucionalización de la participación directa en referéndum, iniciativa popular o plebiscito, propugnaban por la legislación directa ejercida por el pueblo como instrumento de redención social.

En este siglo se desarrolla una fuerte polémica originada en el seno del movimiento obrero, que constituye una corriente de interpretaciones sobre la participación directa. Por un lado están los utopistas y preanarquistas, entre los que destaca Víctor Considerant y Rittinghausen, quien es considerado como apóstol de la participación directa; realiza sus primeras andaduras políticas en Alemania; siendo diputado en 1848 por Vorparlament, en donde tiene contacto con Carl Marx, Engels y Neve Rheinesche Z. Sin embargo, pronto

comprende que es preciso marchar a Francia, en donde existe un fuerte movimiento democrático. Siendo éstos los rectores del socialismo utópico van a elaborar su pensamiento que se plasmará en 1850 en la mencionada "Legislation directe par le peuple". Su idea central era que el gobierno de uno solo responda a la dominación del Clero y la nobleza, mientras que el gobierno representativo expresa la dominación de la burguesía, sobre la base de encargar a unos pocos la elaboración de unas leyes que debían ser la expresión de la voluntad general y de este modo se convierten en expresión de intereses particulares. El problema entonces será esbozar como se organiza prácticamente dicha legislación directa por el pueblo, para lo cual Rittinghausen propone un nuevo modelo de ordenación política en que el pueblo dividido en secciones de 1,000 ciudadanos cada uno se reuna para discutir los proyectos de ley presentados a iniciativa del ministerio de ley o a iniciativa popular. Allí se procederá a la discusión de los textos de la que iría subiendo de manera orgánica el proyecto de ley, los resultados se comunicarían al ministerio, que procedería al recuento general y a redactar en forma legal las mociones aprobadas por la mayoría de los ciudadanos para publicarlas inmediatamente en la nueva legislación. De este modo, siguiendo un simple procedimiento, el pueblo se daría sus propias leyes, verdadera expresión de interés común y obtendría su autonomía.

Considerant frente a las dificultades prácticas del esquema propuesto arguirá el bizantismo incompetente de la Legislación de los representantes que elaboran muchos textos

LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACION DIRECTA EN LA TEORIA DEL ESTADO CLASICO Y EN EL CONSTITUCIONALISMO DE ENTREGUERRAS

A partir de 1874 la participación directa examinada y juzgada desde nuevas perspectivas exigen consideración independiente, básicamente ese nuevo tratamiento del cual es objeto la participación directa abarca hasta la Segunda Guerra Mundial y dos son sus notas más significativas:

Desde el punto de vista metodológico, dicho período se caracteriza por la primacía de los planteamientos teórico jurídicos y desde una perspectiva ideológica, la participación directa abandona sus connotaciones revolucionarias.

En esta década (1890), dos factores primordiales son los que inciden para provocar esta transformación:

- a) La aparición de la Teoría del Estado, que intenta el análisis jurídico del fenómeno estatal al margen de consideraciones ideológicas y valorativas.
- b) La institucionalización de la participación directa hace que ésta aparezca como Institución Jurídica del Estado liberal representativo, que se presta al análisis técnico de la recién creada Teoría del Estado.

Respecto al referéndum en esta época el profesor Mirkine Guetzevitch nos dice que: "El problema del referéndum no se apoya actualmente en la filosofía del derecho, ni en discusiones sobre la soberanía del pueblo. Actualmente -

no es más que una cuestión exclusivamente técnica". (2)

La evolución general parte de la expansión por Europa de las experiencias suizas; a partir de dichos análisis, se produce una cierta interrelación dialéctica entre teoría y práctica que conduce a hacer de las Instituciones de Democracia Directa tema de moda del primer tercio del siglo XX.

Los textos constitucionales de la época, incluirán formas de participación directa entre sus instituciones respecto al referéndum a través de su combinación en sus diversas formas; el proceso político se desplaza en forma triangular (Gobierno, parlamento, pueblo) con la consiguiente reestructuración del sistema político.

Mirkiné refiriéndose a las tendencias del derecho Constitucional de entreguerras sintetiza en cuatro apartados las principales fórmulas de participación directa:

- 1) Revocación del jefe de Estado por votación popular;
- 2) Disolución de las cámaras por referéndum, iniciado a instancias del Jefe de Estado;
- 3) Disolución de las cámaras por iniciativa popular seguida de referéndum; y
- 4) Disolución de las cámaras como consecuencia de la votación popular del texto de una ley.

(2) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional. Op. cit., Pág. 70

DIVERSAS MODALIDADES DE REFERENDUM

Debido a los numerosos ordenamientos estatales se exige distinguir las formas que puede adoptar el referéndum, y que son:

- a) Por su materia: constitucional, cuando tiene por objeto someter a votación popular la formulación o sanción de un acto de la Constitución. Este surgió en la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802, la cual fue sometida a votación popular, que se llevó a cabo en los Ayuntamientos; legislativo, es aquel que surge por la promoción del órgano legislativo de una ley para su aprobación o desaprobación, apareció después de la Revolución de julio, en 1831, en el cantón de Saint-Gall; y administrativo, cuando tenga por objeto obtener la aceptación o rechazo para algunos actos de carácter administrativo.
- b) "Por el tiempo: sucesivo es aquel que se realiza inmediatamente después de efectuado el acto estatal para sancionarlo o desaprobarlo; y, preventivo o programático si el referéndum se realiza antes de que el órgano estatal lo apruebe". (3)

- c) Por su eficacia: constitutivo, cuando su fin sea dar validez a una norma; y abrogativo, cuando se desee dejar sin vigencia alguna norma, y sin que ésta sea sustituida por otra.
- d) Por su naturaleza jurídica: "Obligatorio, cuando la Constitución establece que todos los actos del cuerpo legislativo, o todos los de un carácter o cuantía determinados deben forzosa-mente someterse al referéndum popular para poder ser aprobados e incorporados al cuerpo legal del Estado"; (4) y "facultativo", cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del Jefe de Estado". (5)
- e) Por la eficacia jurídica: consultivo, es aquel que sin ser obligatorio para los órganos Estatales, éste se dirige al cuerpo electoral para que apruebe o desapruuebe el acto objeto de consulta; de ratificación o sanción, "cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así la autoridad sancionadora de las leyes (ordinariamente el Jefe de Esta -

(4) — ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA, Editorial Espasa Calpe, S.A. España Madrid, 1979 Pág. 5

(5) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1982, Pág. 557

do". (6)

- f) Por sus alcances: total, es aquel en que se someten todas las leyes en general a consideración del pueblo y; parcial, cuando sólo algunas normas se someten a referéndum.
- g) Por la ubicación en el proceso de formulación y sanción legislativa: "referéndum ante legem", - que se realiza antes de la formulación y sanción constitucional, legislativa o administrativa, con la finalidad de que el cuerpo electoral opine sobre la conveniencia o inconveniencia de tales medidas; y, referéndum postlegem o de sanción, cuando se hace como una etapa última dentro del proceso de formulación de la ley, siendo el resultado indispensable para su existencia o inexistencia". (7)

(6) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., Pág.557

(7) BERLIN VALENZUELA, Francisco. Op. cit., Pág.66

1.2. EL REFERENDUM EN SUIZA.

En el último cuarto del siglo XIX el sistema político Suizo queda configurado como un régimen de democracia semi-directa.

Históricamente los orígenes de la participación directa en Suiza se remontan a la Edad Media.

Encontramos que cuatro son los cantones más significativos en el proceso de institucionalización de la participación directa:

- 1) Saint Gall (1831)
- 2) Bale (1832)
- 3) Valais (1839)
- 4) Lucerna (1841)

En ellos se desarrolla una fuerte polémica constitucional que finaliza con la transmisión del poder legislativo del Gran Consejo al pueblo a través de técnicas de participación directa cada vez más elaboradas.

Anteriormente, ... "Los cantones no formaban parte de la confederación, sino que eran distritos aliados, y en su interior se constituían federaciones de municipios, cuyos delegados a la asamblea federal del Distrito debían dar cuenta a sus electores de toda cuestión importante, y a la vez pedían instrucciones acerca del sentido en que debían votar.

A esto se le llamaba comisionado ad audiendum et -

referéndum". (8)

En la Constitución de 1848, el capítulo III prevee que la Constitución es revisable en todo momento, a instancia de 50,000 ciudadanos o por decisión de las cámaras.

El proyecto debe ser sometido a votación popular, - exigiendo para ser aprobado la respuesta afirmativa de la mayoría de los ciudadanos y de los cantones; es por lo tanto - el primer reconocimiento a nivel federal de la iniciativa popular y el referéndum; obligatorio en materias constitucionales implantado a nivel federal, lo que ya existía en los cantones los cuales encuentran su espíritu democratizador en el artículo 60.; de este modo, la Constitución federal se convierte en "motor" de un nuevo proceso democratizador hasta - 1874. En este período los momentos más relevantes son:

El reconocimiento de fórmulas de participación directa y la revisión de la Constitución Federal de 1874.

"En relación al reconocimiento de fórmulas de participación directa es significativo el cantón de Zurich, ya - que el 18 de abril se pronuncia afirmativamente por la reforma, e incorpora al texto constitucional la iniciativa popular y el referéndum legislativo, poniendo fin al llamado "Régimen de barones". (9)

(8) ESCURDIA, Mario y Muñoz, Jaime. Ensayos sobre la reforma política I, Primera Edición, Gaceta Informativa de la Comisión Federal - Electoral, México, D. F., 1978, Pág. 28

(9) TH. CURTI. Le Referendum, traducido por Alfredo Rodríguez Saavedra, Editorial V. Giard & E. Briere, Francia, París, 1905, Pág. 9

El resultado del referéndum Zúrichés deja sentir de inmediato su influjo en toda la confederación; el 25 de diciembre de 1870 se pone en marcha una modificación a la Constitución federal; este intento es desautorizado en votación popular el 12 de mayo de 1872 por 260 mil "NO" y 255 mil "SI" y por 13 frente a 11 en el cómputo cantonal. Sin embargo, el texto es aprobado el 31 de enero de 1874 por las cámaras, aunque con modificaciones al proyecto primitivo. En relación a la participación directa se suprime la iniciativa popular legislativa, y el referéndum legislativo obligatorio.

La primera fase de introducción de la participación directa en el derecho constitucional Suizo responde a la dinámica cantones-federación, la última fase es consecuencia de factores partidistas.

El 19 de abril de 1874, mediante votación es aprobada la Constitución Helvética vigente, en donde la participación directa quedaba plasmada en instituciones de derecho público moderno bajo la forma de referéndum e iniciativa popular.

Por lo tanto, esta Constitución es sin lugar a duda una de las más antiguas de Europa, ya que la modificación de la Constitución de 1848 es la que origina la de 1874.

En dicha Constitución se articula un Estado Federal, aunque oficialmente se le conozca como Confederación Suiza; su parte dogmática está contenida en el capítulo I en la cual se describe las competencias de la federación y de los cantones; por lo que se refiere a las autoridades federales

20
y su regulación la encuentran en el capítulo II.

En cuanto al poder legislativo, aparte de las atribuciones concedidas al pueblo, se confiere a una Asamblea Federal, integrada desde 1918 por el Consejo Nacional, lo que en otras palabras es el representante del pueblo suizo.

El Consejo Federal integrado por siete miembros elegidos por cuatro años, asume el poder Ejecutivo y Directo - rial; con respecto al poder judicial este es asumido por un tribunal federal, el cual no tiene capacidad para juzgar la inconstitucionalidad de leyes federales, sólo para dirimir - discrepancias entre autoridades federales y autoridades can - tonales.

Por lo que se refiere a la iniciativa popular está regulada en el capítulo III que se ocupa de la revisión cons - titucional; en este capítulo se regula también la iniciativa parlamentaria.

En cuanto a la participación directa tenemos que en Suiza está regulada por tres principales disposiciones que - son: Iniciativa Popular, Referéndum Obligatorio en cuanto a materia constitucional y Referéndum Facultativo.

Iniciativa Popular: Para que se dé esta iniciativa tiene que ser autorizada por no menos de 50 mil ciudadanos ; en base al censo electoral, esta cifra representaba el ocho por ciento, actualmente, el uno por ciento esta previsto sólo para materias de tipo constitucional; a pesar de que se ha - pedido su ampliación al ámbito legislativo, el argumento - utilizado para la negativa fue la significación centralista del proyecto, por lo que sus detractores decían:

"Pueden ser aprobadas leyes en contra del consejo de Estados, órgano de expresión de los intereses cantonales". (10).

Frecuentemente se encubren bajo reformas constitucionales proyectos que en otros países serían materia de decreto, razón por la cual la ausencia de iniciativa popular-legislativa no representa un gran problema.

El capítulo III de esta Constitución regula la iniciativa popular según su finalidad de la siguiente manera:

- a) Iniciativa popular presentada en términos generales solicitando revisión total de la Constitución.
- b) Iniciativa popular presentada en términos generales solicitando revisión parcial.
- c) Solicitud de revisión parcial, mediante proyecto redactado en artículo.

Es difícil el tema de una revisión total de la Constitución, ya que jurídicamente no es posible precisar la diferencia entre revisión total o parcial. Sin embargo, se dió el caso de una iniciativa popular que pedía la revisión total de la Constitución presentada el 8 de septiembre de 1935, la cual fué rechazada.

No obstante, no está por demás mencionar que este tipo de iniciativas está regulada por el artículo 120, el cual señala que si se diera el caso de que la respuesta re-

sultase afirmativa, se procedería a la disolución de las Cámaras por lo que habría nuevas, las cuales tendrían carácter de asambleas constituyentes.

La iniciativa popular que solicita la revisión parcial de la Constitución en 1874 aún no estaba reconocida. Ahondando en el tema, cuando esta iniciativa es presentada en términos generales, la Asamblea Federal dispone de 2 años para pronunciarse; en caso de que haya conformidad por parte de las Cámaras se tratará al igual que si fuera iniciativa parlamentaria, y si hay inconformidad o no se llega a un acuerdo en el plazo mencionado, el tema se somete a votación popular; en el caso de que el resultado sea afirmativo las Cámaras se verán obligadas a articular el proyecto, sometiendo de nuevo a votación popular.

Cabe señalar que en los 100 primeros años de vigencia han sido presentadas 59 iniciativas.

Para abrir el cauce de esta iniciativa no hay requisito especial que llenar, según la Legislación Helvética, salvo lo concerniente a la recogida de firmas.

Con respecto a este punto, haremos referencia a la Legislación de 62, en la cual se establece que debe figurar en las listas de recogida de firmas el nombre de tres personas a las que se autorice a retirar la Demanda.

Para alcanzar el número exigido de firmas, se dispone de seis meses, una vez que se tienen los promotores las remiten a la Asamblea Federal, la cual dispone de tres años para pronunciarse, se puede pronunciar de las siguientes

formas: Absteniéndose respecto al tema; elaborando una recomendación para el votante; elaborando un contraproyecto el cual es sometido a votación el mismo día que la iniciativa popular.

Cuando se da el caso de reiteración de iniciativas populares sobre un mismo tema se fija un intervalo mínimo de un año entre una y otra a fin de darles trámite.

REFERENDUM CONSTITUCIONAL

"El punto de partida fue la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802. Propuesta por una asamblea de notables, la Constitución fue sometida al voto de todos los ciudadanos mayores de 20 años. El voto se realizó en los ayuntamientos, y los votantes pudieron inscribirse durante 4 días para la aceptación o no aceptación. Es la influencia francesa, según Esmein la que determinó este procedimiento seguido en Francia en los plebiscitos de 1802 y 1804. Este fue el origen del referéndum constitucional". (11)

Debido a esta institución, el pueblo suizo tiene -- que ser consultado obligatoriamente cuando se trate de reformar la Constitución; no se exige un grado especial con respecto a la participación o a las formalidades de votación, ni al cómputo de resultados; sin embargo, a fin de garantizar los derechos de los cantones pequeños se exige doble mayoría afirmativa de votantes y cantones.

REFERENDUM FACULTATIVO

Basado en la Constitución de 1793, faculta a los ciudadanos con derecho a voto en el pleno federal o a las autoridades competentes de 8 cantones para poner en marcha la votación popular, a fin de que la disposición legislativa sea aprobada o rechazada por el pueblo.

De esta manera, la respuesta popular es tomada en cuenta por las cámaras al realizar su tarea legislativa.

Con respecto a su naturaleza jurídica se han desarrollado críticas y ha originado polémicas, razón por la cual se ha retocado varias veces en su regulación constitucional.

Nos encontramos con tres puntos de importancia con respecto a las mencionadas votaciones:

- 1) Personas legitimadas para ejercer dicha facultad.
 - 2) Contenido.
 - 3) Procedimiento.
-
- 1) Los requisitos son los mismos que se imponen en la iniciativa popular, salvo que hay prohibición de que sus promotores renuncien al referéndum.
 - 2) El referéndum facultativo contiene varios tipos de actos aprobados por las cámaras que son: leyes federales; decretos federales de contenido general y; tratados internacionales, cuya dura-

ción podía ser superior a 15 años o indeterminada.

Esto causó gran polémica respecto a si la ley debía considerarse como la única forma para actos normativos, y si los decretos sólo contenían disposiciones administrativas.

La solución se dió en 1962 en la ley sobre las relaciones entre las cámaras la cual en su artículo 4o. dice que: "Se reserva la forma de Ley o Decreto Federal de contenido general a las reglas de derecho propiamente dichas". (12)

- 3) El ciudadano dispone de 90 días a partir de la publicación en el diario oficial para provocar el referéndum, en primer lugar el Consejo Federal debe conocer de la petición, una vez llenado el requisito con respecto a las firmas convoca a votación, el día debe ser el mismo para toda la confederación. Podemos observar que las cámaras no tienen participación, esto se hace con la finalidad de que no haya intromisión federal.

(12) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Op. cit., Pág.126

"Puede votar todo suizo mayor de 20 años que no haya sido excluido de la actividad legal. La elección se lleva a efecto por la ley del 19 de julio de 1872, modificada el 30 de marzo de 1900. La ley es aprobada o rechazada por mayoría de votos, siendo publicados los resultados por el Consejo Federal". (13)

Para el análisis de la participación directa en el texto constitucional helvético, haremos referencia al período 1945-1974, considerando este lapso lo suficientemente amplio como para extraer conclusiones basándonos en tres puntos fundamentales:

- a) Analizaremos el uso de la participación directa durante el mencionado período.
 - b) Se analizará el comportamiento del ciudadano con respecto a la mencionada participación directa.
 - c) Análisis de la participación directa respecto a partidos políticos y grupos.
-
- a) Debido a la complejidad en las decisiones políticas, va siendo cada vez más difícil la participación directa de los referéndums celebrados en Suiza; en base al examen de cifras generales, se observa que el porcentaje de consultas populares en los últimos 30 años es sensiblemente su-

perior que los primeros setenta años de vigencia del texto de la Constitución de 1874. Sin embargo hay notables transformaciones, como el incremento de votaciones sobre materias constitucionales, a fin de ir acoplando el texto constitucional, y disminución de las demandas populares en general, y en especial a los referendums facultativos.

- b) Comportamiento del votante.- Respecto a este tema podríamos decir que el sistema político Suizo es un verdadero laboratorio, refiriéndonos a la participación directa, ya que no hay estudios sobre el tema. No obstante, en base a la trayectoria del presente trabajo podemos observar que hay dos puntos relevantes que merecen ser tratados, como son el grado de participación y los elementos que condicionan la actitud del votante.

GRADO DE PARTICIPACION

Es notorio el poco interés del pueblo Suizo hacia esta forma de participación política, lo que da por resultado una baja tasa de participación.

El abstencionismo se explica en función del poco grado de politización del pueblo helvético en cuanto intereses particulares, ya que cuando se trata de aspectos genera-

les de organización política quedan al margen del interés del ciudadano medio, por lo que la mayor parte de consultas populares de participación elevada son casi con carácter general, sobre temas económicos o sociales.

c) Motivaciones del voto: Las motivaciones del votante, en relación a la participación directa - las podemos definir como: intrínsecas o esenciales, son aquellas que analizan en que medida el votante está dispuesto en general a una respuesta afirmativa o negativa. En los últimos treinta años el pueblo Suizo se ha inclinado más por el "sí"; extrínsecas, son factores que influyen en gran medida en la decisión del votante. Para su análisis tenemos que aventurarnos en el campo de las hipótesis, razón por la cual cabe mencionarse la situación política general, el sexo, o la actitud de los partidos. Estas hipótesis no han tenido una gran influencia sobre el ciudadano helvético, sin embargo - hay dos confirmadas por el análisis de los resultados:

- 1) La influencia del tipo de consulta.
- 2) La actitud que adoptan las autoridades Federales, se considera como el elemento más influyente, por lo que haremos un breve estudio de éste.

En primer lugar, se distinguen dos tipos de consul-

ta: aquellas en que la iniciativa del texto a aprobar corresponde a autoridades federales (referéndum constitucional); aquellas en que la iniciativa popular representa una alternativa a lo realizado o dejado de realizar por el poder.

Mientras que en las mencionadas primeramente la respuesta es afirmativa y corresponde a lo que quiere el poder federal, en las segundas la respuesta negativa que coincide con lo deseado desde el poder, es una afirmación a las autoridades y viceversa.

Los partidos políticos y la participación directa: A pesar de que los partidos políticos representan el fortalecimiento de la base en que descansa la democracia han sido fuertemente criticados debido a que se les imputa la manipulación de la participación directa a fin de restar funciones a las cámaras, las cuales constituyen el principal ámbito de actualización de los partidos.

En Suiza cuentan actualmente con un sistema multipartidista que reúne ciertas peculiaridades como:

- a) Este sistema de partidos se debe a determinadas fracciones de la sociedad que se han suscitado durante un proceso histórico; así aparece el partido radical, el democrático, el católico conservador, el socialista y el agrario.
- b) Se podría decir que gracias a la participación directa, los partidos de la oposición en 1919 obtuvieron el reconocimiento del sistema proporcional, lo que desembocaría en el sistema con el

que se cuenta en la actualidad.

En base al estudio de la participación directa podemos observar que los partidos radical, católico, conservador y agrario, no han hecho uso de las técnicas de la participación directa desde su asunción al poder después de la Segunda Guerra Mundial; ésto se explica en función de que cuentan con los elementos necesarios y adecuados para su desenvolvimiento, y además argumentan que el uso de las mencionadas técnicas originaría gastos para el partido.

En cuanto al partido socialista éste permaneció en constante proceso de cambio hasta 1953; en 1959 participa en el Consejo Federal. Se caracteriza debido a que en innumerables ocasiones ha hecho uso de la iniciativa popular, más rara vez del referéndum facultativo.

Cabe mencionar a los partidos del Trabajo y Alianza Independiente como los que con más frecuencia utilizan la participación directa.

Actualmente el sistema multipartidista del pueblo Suizo es considerado en cierta medida como "sumamente anticuado".

TIPIFICACIONES DEL SISTEMA POLITICO SUIZO

Nos encontramos con que la Constitución Helvética es de difícil tipificación debido a los ideales democráticos en que está inspirado, en sí al pueblo Suizo que hizo surgir dichos ideales, razón por la cual no ha sido tomada como

modelo para otro orden constitucional.

La doctrina francesa denomina a la Constitución Helvética como régimen de asamblea a la que Duverger, aceptando de modo genérico dicha denominación, distingue dos sistemas diferentes:

- 1) Régimen convencional
- 2) Régimen directorial, incluyendo en este último el régimen Suizo

Algunos autores mencionan a Suiza como democracia semidirecta debido a la combinación de formas de participación directa con la participación representativa.

"Es necesario aclarar que la oposición entre partidarios y adversarios de la utilización de los instrumentos de la democracia semidirecta, se planteó antes de cualquier aplicación práctica en base a las figuras y sistemas confrontadas por Montesquieu y Rousseau.

Rousseau afirmaba su hostilidad hacia el sistema representativo al establecer:

La soberanía no puede ser representada; ella consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad general no se representa... los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes. Son únicamente comisarios.

No pueden (los diputados) concluir algo en forma definitiva. Toda ley que el pueblo no haya ratificado es nula. No es una ley.

Por su parte Montesquieu, a través de la tesis de -

la división de poderes, afirmaba el sistema representativo y fincaba los cimientos que dieron consolidación a la teoría de la soberanía nacional

La historia constitucional del referéndum se desarrolla en un constante vaivén entre Rousseau y Montesquieu, entre "soberanía nacional y soberanía popular". (14)

Nos encontramos con que mientras en occidente se sigue el dogma de Montesquieu de separación de poderes, en Suiza a partir de 1874 se establece un esquema piramidal de subordinación de los órganos Estatales, donde el pueblo ocupa el lugar supremo entre los órganos constitucionales, disponiendo de la facultad de oponerse a las decisiones de las cámaras.

Este esquema de ordenación del poder no está exento de riesgos, entre los que destacan las posibilidades virtuales del pueblo como órgano de control a través del referéndum como señala Max Weber, y del plebiscitarismo extremado, que según Montesquieu desequilibra la balanza de la moderación, propia de los pueblos libres; sin embargo, los mencionados riesgos sólo han quedado en hipótesis, ya que durante más de cien años el pueblo Suizo ha tenido una evolución política estable.

Constitucionalmente dos son los factores de la organización de la participación directa:

- 1) La operatividad normativa con que está dotada

(14) ESCURDIA, Mario y Muñoz, Jaime.. Ensayos sobre la reforma política-
I, Op. cit., Pág. 29

esta Constitución le ha permitido gozar de una especial vigencia estructural, asimismo de funciones de super ley, lo que da al ciudadano helvético la garantía de una regularidad jurídica de los procesos políticos; la Constitución, como se ha expresado anteriormente, previene los proyectos de reforma total, poniendo como límites a las iniciativas populares de reforma constitucional, que las mencionadas limitaciones sean procesales y no materiales.

- 2) El régimen Suizo confirma la fórmula de que democracia directa y federalismo marchan paralelos, fórmula aplicable debido a las facilidades técnicas que aporta la solución federal a la participación directa, y a la intervención del pueblo.

Para que este sistema semi-directo funcione hasta la fecha, es necesario hacer hincapié en que se debe gran parte a la privilegiada configuración social del pueblo Suizo, lo que ha permitido la implantación del ideal liberal democrático, con una perfecta combinación de libertad y democracia.

1.3. EL REFERENDUM EN ALEMANIA.

Es realmente sorprendente el reducido número de autores alemanes que hacen referencia al tema de la participación directa; sin embargo indirecta y marginalmente se pueden encontrar referencias a la democracia inmediata lo cual constituye una valiosa aportación a fin de matizar jurídicamente las instituciones de participación directa, tanto desde una perspectiva estrictamente teórica, como para comprender la génesis y evolución de la Constitución de Weimar. En este aspecto la primera corriente significativa es el IUS POSITIVISMO y sus importantes aportaciones en relación a la naturaleza jurídica de la participación directa; el punto de partida será la personificación jurídica del Estado, que constituye la gran aportación de la dogmática alemana a la Teoría del Estado.

Por lo tanto, la consecuencia lógica de considerar al Estado como persona jurídica es el traspaso de la soberanía al Estado; la personalidad estatal pasa a ser el titular del único poder que merece calificarse como soberano el cual se expresa a través de los diferentes órganos estatales, de los que la teoría alemana hace una detenida elaboración.

El enfoque sociológico de Max Weber es considerado como el de mayor interés para un análisis político del tema, por otra parte es el de mayor influencia, lo cual se expresa a través de la Constitución de Weimar.

Weber define al Estado como "aquella comunidad huma

na que dentro de un territorio determinado reclama con éxito el monopolio de la violencia física legítima". (15)

Por lo tanto, a nivel Estatal la única denominación estable es aquella en que existe una organización frente a las masas dominadas; la tradición, el carisma, y la racionalidad son motivos de legitimación en los cuales se basa la dominación, con respecto a esta encontramos tres modelos básicos que son:

- 1) Tradicional
- 2) Carismática
- 3) Racional legal

Salvo en muy contadas ocasiones, la participación directa cumple la función de explicitar un apoyo al caudillo, y a la manifestación de su carisma, en función de ello Max Weber trastoca el sentido del término plebiscito y sus derivadas, las cuales según él, ya no tienen su base en el contenido de la participación popular sino en la función que cumplen, por ello para Weber tendrá un carácter plebiscitario toda votación en que, con independencia de su contenido, sirva para reforzar el carisma del caudillo, añadiendo que el carisma funda la causa de su eficacia en la fe de los dominados y, en consecuencia, no se puede prescindir del reconocimiento del sucesor por estos últimos, fase en la cual el

(15) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Op. cit., Pág. 82

plebiscito es el instrumento idóneo.

Max Weber se inclina por el régimen parlamentario - para el Estado de masas moderno, en el cual veía un baluarte contra la dominación del populacho, a la vez que una garantía contra los abusos del absolutismo monárquico y burocrático. Centra su análisis en examinar los problemas que puedan surgir cuando la burocracia interfiere en el proceso político, lo que se ha llegado a denominar patología de la dominación legal, ésta se clasifica en los siguientes tipos: a causa de la estructura social y económica podía existir una hiperburocratización del parlamento a causa de un exceso de profesionales de la política junto a una ausencia de profesionales para la política; Weber veía en el plebiscitarismo, un posible contrapeso de dicha hiperburocratización. Un segundo riesgo que veía Weber era el eclipsamiento del parlamento frente a una omnipotente burocracia, que terminaba por vaciar de sentido la actividad parlamentaria, en dicho supuesto el referéndum puede sin duda constituir un regulativo y correctivo útil, aunque funcionalmente limitado, ya que según Weber, no es instrumento plenamente idóneo para la formación de las leyes, porque no conoce el compromiso en el que descansa inevitablemente en todo estado de masas la mayoría de todas las leyes, ni tampoco se le puede considerar como adecuado medio de control y crítica de funcionarios.

Sintetizando, la participación directa puede ser un útil instrumento no solo en la aprobación de textos constitucionales, sino principalmente en la remodelación del régimen parlamentario en el Estado de masas contemporáneo.

CONSTITUCION DE WEIMAR

Representa en cierta medida el máximo intento de instaurar un régimen liberal. Las síntesis de los planteamientos de Weber se ven plasmadas en la formación de la república de Weimar, los cuales se apoyan en la organización de masas, lo cual dota a dichos planteamientos del respaldo popular, papel desempeñado por el partido socialista alemán.

Para dar cumplimiento, en lo que respecta a incorporar las masas al sistema, fue preciso que la Constitución diera confianza para lo cual se valió de dos factores:

- 1) Estableció garantías de carácter jurídico material con lo cual estaba garantizando derechos iguales a todos los sectores sociales.
- 2) Aseguramiento de participación en la vida política, para lo cual creó amplios canales de participación popular tomados de los diferentes modelos republicanos vigentes en la época.

De este modo se establece un presidente de la república elegido por sufragio universal, un parlamento bicameral en el que la cámara baja es elegida también por medio del sufragio universal, por último se instauran gran variedad de formas de participación directa; de las tres el eje central sobre el que gira la Constitución es el régimen parlamentario, esto hace que las instituciones de democracia directa contenidas en la Constitución de Weimar constituyan un

modelo de incorporación de la forma de participación a un régimen parlamentario.

"La nueva constitución de Alemania (Artículos 43, - 73 y 76) dispone por una ley orgánica la aplicación de - Wolksentsheid, que no es más que el referéndum". (16)

El régimen electoral tiende al pluripartidismo, caracterizado por propiciar una amplia representación de casi todos los grupos políticos.

El sistema de partido tiene como característica, - además del pluripartidismo, un fuerte arraigo popular.

En la vida política de Weimar se pueden desglosar 3 fases, en cuanto a participación directa:

- 1) Parlamentario
- 2) Presidencial
- 3) Violación de la Constitución

- 1) Este período se caracteriza por ser un sistema parlamentario pluripartidista; se promueve una iniciativa popular el 20 de junio de 1926 en - donde trata el tema relativo a la expropiación de los príncipes, vota el 50 por ciento del cen - so electoral, razón por la cual se le considera como no celebrado; con idénticos resultados la extrema derecha la utiliza en diciembre de - 1929.

2) Este período tiene la característica de que las instituciones de participación directa no son utilizadas; Brolling, en marzo de 1930 es nombrado canciller, con éste se inicia la llamada era de la Prasilalregurung, o sea los gobiernos sin mayoría parlamentaria pero de confianza presidencial.

3) Al subir Hitler al poder el 30 de enero de 1933 es notoria la violación que se hace a la Constitución; hacemos alusión a Hitler ya que durante el nazismo hay dos aspectos importantes en cuanto a la participación directa, los cuales son:

a) Hay que destacar el uso que hace Hitler de la consulta popular;

b) La ley del 14 de julio de 1933 viene a sustituir la insuficiencia de sus instituciones muy Weimarianas; tres son los aspectos más importantes:

-Se reserva la facultad del inicio del procedimiento plebiscitario al gobierno, por lo tanto se suprime la iniciativa popular.

-Con respecto a normas y medidas gubernamentales se amplía la consulta.

-Anteriormente para que la consulta fuese válida se exigía mayoría de votantes, con la modificación, esta restricción se suprime.

1.4. EL REFERENDUM EN FRANCIA.

En Francia, durante el siglo XIX, la participación directa era el procedimiento técnico para hacer posible la titularidad y ejercicio del poder soberano por el pueblo.

"El derecho político de Francia, dice Leon Duguit, se basa por entero en esta fórmula: El pueblo en su totalidad, realidad, personal, distinta de los individuos que la componen, la nación persona es el titular de la soberanía". (17)

Sin embargo, en los dos períodos de hegemonía Bonapartista la participación directa fue utilizada con unos fines, una lógica diferente e inclusive, con una dominación distinta, ya que el término con el que se designa dicha institución será el plebiscito, dicho término fue utilizado en sentido moderno por vez primera por Luis Napoleón en el decreto de 2 de diciembre de 1850.

Recogiendo el paralelismo de la Roma de esa época - con la historia política francesa de finales del siglo XVIII, se denominó plebiscito a las consultas populares efectuadas por Napoleón Bonaparte, siendo incorporado el término por Napoleón III al texto constitucional, en el decreto anteriormente mencionado:

"La primera vez que de modo neto y exclusivo aparece la voz 'Plebiscite' data de 1827 en el 'Dictionnaire cla-

(17) URIBE VARGAS, Diego. El Referéndum, Ediciones Tercer Mundo, Primera Edición 1967, Bogotá, Colombia, 1967, Pág. 42

sique de la langue francaise', en que se recoge en sentido histórico-etimológico; anteriormente aparecía en combinación con la voz de 'Populiscite'.

Será en cambio en el diccionario Littré de 1869 donde se define el término 'Plebiscite' en su significación moderna: 'en la I República francesa, resolución sometida a la aprobación del pueblo y, en 1850, voto que llevó al príncipe Luis Napoleón a la presidencia decenal y más tarde al Imperio'.

Entre tanto el término Referéndum es desconocido por los diccionarios franceses de la época y cuando aparece en 1842 en el 'Dictionnaire politique, encyclopedic du langage et de la science politique' de Duclerc, a pesar de la tradición con que contaban tal tipo de votaciones en la Francia revolucionaria, es definido en su sentido de Derecho Internacional: 'cuando un embajador recibe proposiciones referentes a un tema sobre el cual no tiene instrucciones ni poderes suficientes, acepta 'ad referendum', es decir, bajo la condición de que éste sea deliberado por su gobierno'.

Es, sin embargo, en 1874, finalizado el Imperio de Napoleón III, cuando la voz Referéndum aparece como consulta popular en el 'Dictionnaire generale de la politique' de Maurice Block, donde se remite como ejemplo al caso suizo y algunas Constituciones estatales de los EE.UU." (18)

De este modo basados en justificaciones históricas

(18) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Op. cit., Pág. 57

de las lenguas latinas (francés, italiano, castellano), la participación directa queda configurada bajo dos formas distintas: el buen referéndum y el mal plebiscito, para lo cual debemos encuadrarnos dentro de la lógica del Bonapartismo.

El Bonapartismo se presenta como defensor del dogma de la soberanía popular.

Son frecuentes las palabras de Napoleón en dicho sentido, siendo clásica al respecto la cita formada de una carta escrita en agosto de 1800: "Mi política es la de gobernar a los hombres como lo quiere la mayoría de ellos, así es como yo entiendo el modo de conocer la soberanía popular". (19)

En dicha perspectiva la participación directa es un recurso en manos del gobernante para legitimar su poder y explicar la identidad de intereses entre el emperador y sus súbditos; es por ello que una de las principales preocupaciones de Napoleón era legitimar popularmente el poder, ya que este había sido tomado cuasimilitarmente.

Para Napoleón la Constitución formal no es más que el marco en que se desenvuelve la acción de gobierno, pero de modo que no la entorpezca, pues la vida de las constituciones está siempre subordinada a los hombres y a las circunstancias.

De este modo las funciones encomendadas a la participación directa bajo la forma de plebiscito quedan sistema-

tizadas:

- a) Legitimar un poder conquistado por medios, en principio no constitucionales.
- b) Legalizar su ejercicio al margen de las causas jurídicas ordinarias.

Napoleón Bonaparte recurre a la técnica plebiscitaria en cuatro ocasiones:

- 1) En diciembre de 1797 para someter a votación popular la Constitución del año VIII. Dicha Constitución "suprime no únicamente cualquier participación directa del pueblo en la concepción de sus leyes, sino también la participación del pueblo en la designación de sus representantes". (20)
- 2) El 4 de agosto de 1802 se somete a aprobación un Senado consultivo con una serie de reformas constitucionales.
- 3) El 18 de mayo de 1804 se realiza la tercera consulta que supone el paso del Napoleón cónsul al Napoleón emperador, o sea el cambio se produce de República a Imperio.
- 4) Por último en 1815 cuando el retorno de la monarquía parece irremediable.

(20) ESCURDIA, Mario y Muñoz, Jaime. Ensayos sobre la reforma política I, Op. cit., Pág.32

En cuanto Luis Napoleón, éste recurre al plebiscito por tres ocasiones: Las dos primeras en el principio de su mandato. Primero, para ser autorizado a redactar una nueva Constitución en 1850. Posteriormente, para que se aprobara el restablecimiento del Imperio en 1852. La tercera consulta es en mayo de 1870 para aprobar el Imperio parlamentario.

Los resultados en las tres ocasiones fueron abrumadoramente afirmativos debido a factores de fácil apreciación, como que era la elección adecuada del momento de la convocatoria y no se ahorraron medios para presionar y condicionar el voto afirmativo.

"En primer término, parece claro que los Plebiscitos bonapartistas suponen una tergiversación de las ideas roussonianas de participación directa, al menos en los términos en que habían sido entendidos por el pensamiento liberal.

Por otro lado, de lo expuesto se deduce que el punto más significativo de dicha tergiversación puede situarse en la alteración de funciones que la participación directa debe cumplir: Frente a la explicitación del poder constituyente o del poder legislativo del pueblo desde una óptica liberal, los Plebiscitos bonapartistas tienen por misión legitimar un poder conquistado militarmente y legalizar o pseudoconstitucionalizar el ejercicio de un poder al margen de normas materialmente constitucionales.

Sin embargo es importante añadir que en ambos períodos bonapartistas, las consultas populares realizadas se llevaron a cabo sin el más mínimo respeto de los principios de-

mocráticos que garantizasen que el resultado fuera auténticamente expresión de la voluntad popular". (21)

Partiendo de la teoría referente a la soberanía nacional virtualizada en soberanía parlamentaria en las leyes constitucionales de la Tercera República tenemos que la oligarquía Republicana de tradición parlamentaria que Luis Napoleón había tenido marginada, toma las riendas del poder en 1874, por lo que su plasmación será la ley constitucional de 1875.

Diez años después, la clase política francesa empieza a verse influenciada por los juicios positivos que se vierten en torno al funcionamiento de la participación directa en Suiza, prueba de ello son las frecuentes demandas presentadas ante la Asamblea Nacional solicitando fórmulas de participación directa en el funcionamiento de la Tercera República, la respuesta es siempre negativa recurriendo al cómodo argumento de declarar a estas demandas como inconstitucionales; frente a esto, los defensores de la participación directa intentan dar un giro al tema, a fin de evitar la posible inconstitucionalidad del referéndum legislativo.

Algunos definen al referéndum de esa época como una manifestación del poder de sufragio; cierto que tanto en el primer imperio como con Napoleón III se trocó en plebiscito, pero estos recuerdos no deben pesar externamente sobre la historia ya que en principio no hay objeción para combinar

(21) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Op. cit., Pág. 61

la organización representativa de los Estados modernos con el referéndum inspirado en la democracia de los Estados antiguos, además el papel del referéndum en cuanto a instrumento de integración es una modalidad del poder del sufragio, al que se califica como organización política de asentimiento.

Según se ha venido viendo, la Teoría Constitucional Francesa ha girado en torno a la Teoría de Esmein de 1894; es hasta 1931 con el artículo de Carre de Malberg cuando se puede apreciar una construcción positiva del tema.

Malberg toma como punto de partida la ley en cuanto expresión de la voluntad general, situando al régimen parlamentario en una perspectiva histórica, y refiriéndose al referéndum como complemento de la idea de representación, por lo cual puede hacer legítimo el fenómeno de substituisimo que con tanta frecuencia se da en el régimen parlamentario, en la medida que a través de la institución referendaria el pueblo manifiesta un sentimiento contrario a lo expresado en su nombre por los representantes.

Al afirmar Malberg que el verdadero papel que juega el referéndum en la dinámica parlamentaria es el de servir de contrapeso a la actuación de las cámaras, abre el camino para convertir el referéndum en instrumento del tradicionalismo antiparlamentario.

Sin embargo, será un cuarto de siglo después cuando el pensamiento de Carre de Malbug adquiere plena vigencia a través del pensamiento constitucional del General De Gaulle.

LA CONSTITUCION FRANCESA DE 1958 Y EL REFERENDUM

"Para Leon Duguit el referéndum surge como complemento natural y hasta necesario del régimen representativo. La extinción de la competencia popular seduce al autor, hasta el punto de haber influido en varios de las reformas constitucionales ocurridas después de la Primera Guerra Mundial". (22)

Como ya hemos visto, en Francia, la participación directa encuentra un amplio campo de acción debido a sus elaboraciones doctrinales y constitucionales.

La Quinta República, al igual que la Cuarta, es aprobada por medio del referéndum, por lo cual, éste es considerado como un elemento de vital importancia a partir de 1958 en el sistema político francés, quedando plasmado en el texto constitucional de las siguientes formas: referéndum constitucional, referéndum legislativo y el referéndum local.

Al derogarse la Constitución de la Cuarta República, se inicia la elaboración del nuevo texto constitucional, la redacción queda a cargo del gobierno provisional; la nueva Constitución, después de los informes del Comité Constitucional y el Consejo de Estado, queda aprobada mediante el referéndum del 28 de septiembre de 1958.

Al iniciar su gobierno el General De Gaulle, una de sus principales metas es la de reformar el sistema político, se encuentra con que el artículo 90 de la Constitución vigente es un obstáculo para sus finalidades, ya que expresa que:

(22) URIBE VARGAS, Diego. El referéndum, Op. cit., Pág.63

"Todo proyecto de reforma constitucional tiene que ser aprobado por la Asamblea Nacional". (23)

Es por ello que la ley de 5 de junio de 1958 autoriza al gobierno, en términos amplios, para llevar a cabo la reforma constitucional.

Sin embargo, estos términos amplios se ven un tanto restringidos por la Asamblea Nacional, la cual incorpora una serie de limitaciones a incluir en el texto de la mencionada ley; dos de estas restricciones son las más importantes: En la primera se exige para el nuevo proyecto la responsabilidad del gobierno frente al parlamento; en la segunda se prevé la obligatoriedad del referéndum.

EL PROYECTO GUBERNAMENTAL

Este proyecto se debe al pensamiento del General De Gaulle y al de su Primer Ministro de Justicia, M. Debre. Ya en el discurso del 16 de junio de 1946 De Gaulle expone su teoría respecto al jefe del Estado, el cual lo concibe "como fuerte y a la vez clave de bóveda del sistema". (24)

Debre, aún respetando el parlamentarismo inicial, pone en marcha diversos frenos a la actividad parlamentaria bajo su teoría del parlamentarismo controlado; a partir de

(23) AGUIAR DE LUQUE, Luis. *Democracia Directa y Derecho Constitucional*, Op. cit., Pág. 150

(24) *Idem.*, Pág. 151

1945 es cuando el General De Gaulle empieza a denotar su pensamiento político, éste es considerado por algunos como de bastante simpleza. En general dicho pensamiento político se puede resumir en las siguientes ideas:

- a) Dice que el gobierno legítimo no debe cimentar su base sólo en el veredicto popular, sino también en el acertado encauzamiento del interés nacional; en otras palabras, su idea se sintetiza en dos palabras: legitimidad democrática.
- b) Desde el punto de vista institucional dice que el poder supremo debe residir en el jefe del Estado, legitimado por el sufragio, el cual va a representar el interés nacional frente a los partidos, asimismo, tendrá la facultad de arbitrar conflictos para lo cual contará con: su elección por sufragio universal, derecho de disolución de las cámaras y referéndum.

Por lo tanto, en la concesión Gaullista el referéndum aparece como un instrumento en manos del jefe del Estado frente a las Cámaras y los partidos ahí representados.

De Gaulle decía que el referéndum es un complemento necesario para el régimen parlamentario, ya que esta combinación dará por resultado atenuar la influencia ejercida sobre la formación de la llamada soberanía nacional por la política de los partidos que, a decir de muchos, se había convertido en una plaga. Por lo expuesto anteriormente, es fácil apreciar que las ideas del General De Gaulle se sitúan en la derecha nacionalista y antiparlamentaria.

Su ministro M. Debre publica un proyecto de Constitución en 1944. En el texto en sus artículos es notoria la - desconfianza que le tiene al régimen parlamentario clásico: sitúa al presidente de la República como un jefe del ejecutivo más fuerte que el de la Tercera República aunque no llega a concederle la facultad del referéndum; por lo tanto, Debre se inclina por el llamado parlamentarismo controlado, que es aquél que respeta los supuestos básicos del régimen parlamentario.

Bajo la influencia de M. Debre, el artículo 12, de fuerte carácter antiparlamentario, es modificado en varias - ocasiones hasta quedar el 30 de junio de 1958 con las siguientes ideas: El presidente de la República, a petición - del gobierno o del parlamento y publicado en el diario oficial, puede someter a referéndum todo proyecto de ley que se refiera a los intereses fundamentales de la República, que - tienda a autorizar la ratificación de un tratado referente a las instituciones o que comparte la aprobación de un acuerdo de carácter federal.

El Comité Consultivo Constitucional creado por la - ley de 5 de junio de 1958, es el encargado de informar, con carácter no vinculante, el proyecto elaborado por el gobierno.

Duverger señala que "dicho órgano se mostró respetuoso con el nuevo poder establecido; y preocupado sobre todo por detalles de interés parlamentario". (25)

Una de sus modificaciones más importantes fue en cuanto al referéndum legislativo, precisando que el gobierno sólo podía solicitar el referéndum durante el período de sesiones con el objeto de que dicha sesión pudiera ser contada por las cámaras.

A partir del 28 de septiembre de 1958 se instaura la Quinta República en Francia mediante votación popular.

Es notorio el elevado grado de participación y los resultados abrumadoramente afirmativos, razón por la cual es interesante el análisis de la campaña.

Mediante decreto de 20 de agosto del mismo año, se fijan las condiciones de los partidos habilitados para realizar la campaña a favor del "SI o del NO". 23 fueron el total de grupos admitidos, de los cuales 7 de ellos eran de reciente creación; 17 se pronunciaron en favor del "SI" y sólo 6 por el "NO".

A todos los partidos se les dieron facilidades en los medios de comunicación; cabe señalar que la televisión participó creando un clima de optimismo, a fin de instaurar de nuevo el prestigio francés a nivel mundial.

Además se iniciaba la elaboración de un boletín oficial neutro, el cual contenía sólo las palabras "SI o NO"; éste era enviado a cada elector por medio del ministro de información, complementándose con el texto constitucional y un discurso del General De Gaulle recomendando el voto afirmativo.

En base a las encuestas realizadas en Francia se determina que tres son los factores que indujeron a la vota -

ción:

- 1) El desgaste debido al descontento con la situación anterior (Cuarta República); hay una inclinación abrumadora hacia el cambio, por lo que hay un sentimiento propicio a la respuesta afirmativa.
- 2) Factor ligado al anterior, ya que hay un gran temor a que se desate la guerra civil.
- 3) La fuerte personalidad y elevado prestigio del General De Gaulle, héroe de la resistencia, retirado en 1946, y de nuevo apoyado por el Ejército, es otro de los factores determinantes que inclinan al pueblo francés al "SI".

POLEMICA RESPECTO AL ARTICULO 2o.

El referéndum fue instituido en la Quinta República por medio del cual se expresa directamente el pueblo, institución según el artículo 3o. donde se manifiesta la soberanía nacional.

Anteriormente ya se habían presentado varias proposiciones para su establecimiento. "Las más interesantes son: las de Colvert-Laplace (1881); la de Cuneo D' Ornano (1886); concebida en estos términos: Cuando los electores en número de 1 000,000, por lo menos, pidan por medio de demandas debidamente legalizadas, que una proposición de ley votada por -

el Senado o por la Cámara de Diputados, sea directamente sometida al pueblo, los colegios electorales serán llamados - por el gobierno, dentro del espacio de un mes, a manifestarse por si o por no sobre la proposición de la cual se trate; la de Mackau (1890), que autoriza a los alcaldes y consejos municipales a consultar la opinión pública en casos determinados; la de Paulin Mery (1890) que establecía que no fuese válido el empréstito del tres por ciento que los electores - no hubiesen aceptado anteriormente; la Noguét en 1894, que - los debates parlamentarios de 1901, 1905, 1907 y 1914 fuesen sustentados...". (26)

Las grandes controversias constitucionales de Francia giran alrededor de los artículos 2o. y 89.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el artículo 2o. da facultad al presidente para someter a referéndum, a - propuesta del gobierno, todo proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos, mientras que el artículo 89 establece al referéndum como un medio para aprobar las reformas constitucionales, a no ser que éstas hayan obtenido una aprobación de las Cámaras reunidas en Congreso por mayoría de 3/5.

Aunque ambos preceptos parecen lógicos, de acuerdo a la ordenación de poderes que contiene la Constitución, en el último trimestre de 1962 el General De Gaulle convoca a - referéndum para modificar la Constitución, en especial refiriéndose al artículo 2o. en el sentido de que el presidente

de la República fuese elegido por medio del Sufragio Universal.

La razón oficial se dio en función del atentado de Petit Clamart que sufriera De Gaulle, lo cual es un factor que influye determinadamente haciéndole ver la importancia de reformar las instituciones, a través de la elección por sufragio universal de la más alta magistratura de la Nación; jurídicamente los constitucionalistas franceses se opusieron a esta interpretación.

A manera de sintetizar al referéndum durante el período Gaullista, lo clasificaremos en dos tipos:

- a) Referéndum Presidencial: Respecto a proyectos de ley sobre organización de los poderes públicos y para autorizar tratados que tengan relación con el funcionamiento de las instituciones.
- b) Referéndum Constitucional: Referente a la aprobación de proyectos de reforma constitucional previamente aprobados por las cámaras, siempre y cuando el presidente no haya sometido antes el proyecto a la aprobación del Congreso (reunión de ambas cámaras).

En cuanto al procedimiento refrendatario se contempla desde dos aspectos:

Procedimiento a través del cual se elabora la decisión de convocar un referéndum, y una vez adoptada dicha decisión los detalles que regulan el desarrollo de la campaña referendaria.

El convocar a referéndum sin lugar a duda es una facultad del presidente; aunque a veces participan las cámaras y el gobierno, pero sólo en lo referente a proposición. Las cámaras rara vez hacen uso de esta institución, de la cual el principal beneficiario, a nivel político, es el presidente; por lo que respecta al gobierno, éste sólo toma constancia formal de un deseo expresado con anterioridad por el presidente; además en el caso de que presenten la propuesta ésta se tiene que presentar durante el período de sesiones del parlamento.

Resulta más complicado el referéndum de acuerdo al artículo 89, ya que aunque previamente el tema queda en manos del presidente, es necesario que ambas cámaras aprueben el texto; ésta es la principal razón por la que el General De Gaulle en 1962 y 1969, eludió su aplicación. Sin embargo, una vez aprobado por las cámaras, nuevamente revierte en el presidente la facultad de convocar al referéndum.

Pompidou y Giscard consideran que se trata de una medida discrecional del presidente el convocar o no a referéndum.

LA CAMPAÑA REFERENDARIA

Nos encontramos que su regulación contempla tres tipos de normas que son:

- 1) Normas que atienden aspectos estrictos de organización de la votación a las que son aplicables, con carácter general, las normas contenidas en el Código Electoral.
- 2) Normas que regulan el control contencioso de la campaña, que por el artículo 60 de la Constitución se atribuye a Consejo Constitucional, el cual tiene las siguientes atribuciones: debe ser consultado por el gobierno antes de tomar decisiones sobre la organización de las operaciones del referéndum; supervisa el desarrollo de la campaña, operaciones de voto y cómputo de resultado, pudiendo designar delegados a fin de detectar posibles irregularidades; estudia las reclamaciones que se presentan y proclama, en caso de que no haya irregularidades, el resultado definitivo.
- 3) Normas destinadas a organizar en concreto la campaña referendaria sobre la que se basa el Primer control del Consejo Constitucional, se caracterizan ya que hacen referencia a los partidos habilitados para hacer campaña, y, a las condiciones en que participarán en los medios oficiales de comunicación y propaganda.

EL REFERENDUM EN LA QUINTA REPUBLICA

Las consultas que ha tenido el pueblo francés por medio del referéndum, han girado en torno a momentos políticos cruciales que ha tenido ese país. Estos pueden resumirse en cuatro, que son:

- 1) Instauración de la Quinta República (referéndum de octubre de 1958).
- 2) Referéndum de enero de 1961, de abril y octubre de 1962.
- 3) Referéndum de abril de 1969 debido a la crisis de crecimiento de 1968.
- 4) Referéndum sobre Europa en 1972 que perfilaría el orden constitucional de la Quinta República sin el General De Gaulle.

Estando analizado anteriormente el referéndum de 1958, nos iremos directamente al análisis del referéndum celebrado en el bienio 1961-62, el cual supone dar solución al problema Argelino e instaura definitivamente la Quinta República, ya que en 1958 al subir el General De Gaulle se ponen en marcha posibles soluciones, pero no la instauración definitiva de la Quinta República por las siguientes razones: En primer lugar, la Constitución del 58 no rompía los principios básicos del parlamentarismo; en segundo, los partidos de la Cuarta República aún se mantenían fuertes tanto en estructura como en afianciamento popular; una tercera razón -

era la cuestión Argelina.

La nota característica de las consultas anteriores es que éstas, se realizan en términos que rompen con el sistema de partidos anterior.

Con el referéndum del 61 y del 62 se pretende poner fin a la cuestión Argelina, pero esto provoca que se encadene la batalla por las instituciones futuras. Pompidou, personaje desconocido, es designado Primer Ministro; el 14 de mayo, De Gaulle en conferencia de prensa, anuncia las líneas generales de su política europea; el 8 de junio, de nuevo en conferencia de prensa, evoca a una eventual revisión de la Constitución; el 12 de septiembre se anuncia un posible referéndum sobre las instituciones y el 28 de septiembre tiene lugar el tercer referéndum en base al artículo 2o. Observamos que entre 1958 y 1962 la gestión gubernamental lleva el sello del Gaullismo pero es indudable que a partir de 1962 es la principal característica del régimen.

REFERENDUM DE 1969

Este referéndum representa para el General De Gaulle una necesidad estratégica ante las crisis que se suscitaron; por un lado, una crisis social de desarrollo de largo alcance y, por otro, una crisis política, fruto de las fricciones de la clase políticamente dominante.

Para la primera crisis se supone una solución de estrategia participativa que desembocaría en el referéndum a

propuesta del General De Gaulle el 29 de mayo de 1962.

La segunda crisis aportaba como solución una política de orden, propuesta de nuevo por De Gaulle el 30 de junio.

De Gaulle pretendía desarrollar su estrategia participativa en base a empresa, universidad y colectividades locales. Es evidente que los dos primeros eran arriesgados, careciendo la tercera de interés popular según lo demostraron encuestas posteriores. Con respecto a las Cámaras, preten -- dfa golpear a la derecha por medio de la reforma del Senado, lo que en la práctica supondría desaparición así como la sus -- titución de la Cámara y reemplazo mediante una 2a. Cámara la -- cual sería representativa tanto de las organizaciones econó -- micas como profesionales.

El aspecto más favorable para la decisión Gaullista es el momento escogido para la Consulta y éste es cuando se encuentra el Presidente estadounidense Nixon de visita en París, lo que propicia un saneamiento de la política exterior; La situación económica se encuentra estabilizada, especialmen -- te en relación a la política monetaria y contención de pre -- cios, los que se encuentran bajo nivel paro. Todo esto incli -- na favorablemente al "SI".

En cuanto a la forma que adoptó la consulta, incli -- nó la balanza al lado negativo; concretamente el uso del ar -- tículo 2o. y el ligar la continuación en la presidencia al re -- sultado del referéndum fue decisivo; En base a una encuesta realizada tres días después de la entrevista televisada del General en que anuncia su intención de dimitir, muestra una

de intención de voto que venían dando entre cincuenta y cuatro a cincuenta y seis por ciento de respuestas afirmativas, descienden al cuarenta y siete por ciento, por lo tanto el Gaullismo, en cuanto a teoría política en general y práctica completa de un ejercicio personal del poder, desaparecen con el referéndum analizado.

Sintetizando podemos afirmar que: "...en los tiempos de la Quinta República francesa el General De Gaulle recurrió al referéndum tanto para cuestiones legislativas como administrativas. Y fue precisamente un referéndum sobre cuestiones administrativas, pero planteado por De Gaulle como un plebiscito a su persona, lo que provocó su dimisión del cargo de presidente de la República en abril de 1969". (27)

REFERENDUM DE 1972

Al ocupar la presidencia de la República Francesa, Pompidou, trata de encontrar las fórmulas idóneas a fin de que sea posible el cambio; sin embargo, sólo se dan pasos en falso, muestra de esto, es el referéndum del 23 de abril de 1972, el cual trata de revitalizar los modos y hábitos del Gaullismo por diversas razones, entre las cuales las principales son: aunque la razón aparente del referéndum era la aceptación de la ampliación de la Comunidad Económica Euro -

(27) GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política, Editorial Porrúa, 1a. edición, México, D.F. 1972, Pág. 394

pea, ahondando encontramos que las verdaderas razones eran, -- con respecto a la política internacional, dotar a Francia de una particular autoridad en el tema Europeo en relación a sus restantes partenaires; en cuanto a la política interior era -- imponer a los Gaullistas un nuevo criterio ante la construcción de Europa.

Se trata de utilizar el factor sorpresa, ya que nadie se imaginaba una semana antes de la conferencia de prensa de Pompidou, que éste tenía la intención de convocar a un referéndum. A diferencia de los referéndums celebrados por De Gaulle es preciso denotar que en ningún momento se llegó a hacer depender la suerte del presidente al resultado de la votación.

A pesar de los esfuerzos realizados por Pompidou, -- los resultados son deprimentes, las abstenciones son del cuarenta y cinco por ciento, y los votos afirmativos estuvieron al treinta y seis punto treinta y siete por ciento del censo electoral; es así como se agrava aún más la situación del sucesor de De Gaulle.

Debré al tocar el tema del referéndum y de la Quinta República hacía alusión a un parlamentarismo limitado de una República autoritaria y referendaria en sus primeros --- años de vida constitucional, y de una monocracia plebiscitaria a partir de 1962.

Sin embargo, casi unánimemente los autores franceses la han denominado régimen semipresidencial debido a que domina una idea central, ésta es la "de yuxtaposición de diversas concepciones constitucionales que van superponiéndose ---

unas sobre otras". (28)

Así, la ley del 5 de mayo de 1958 tiene declarada inspiración parlamentaria y sirve de punto de partida para su perponerse después el parlamentarismo controlado de M. Debré, el plebiscitarismo Gaullista y finalmente la elección por sufragio universal del presidente en 1962.

Con respecto al texto constitucional de 1958 tenemos que precisar que encierra una dualidad constitucional, o sea, que hay dos modelos de ordenación del poder integrando una sola Constitución. Uno de los modelos es plebiscitario, el otro constitucional.

La Constitución plebiscitaria se sitúa al margen de los mecanismos propios del Estado liberal, encuentra sus raíces en las teorías Bonapartistas y está contenida en el título II de la Constitución.

La Constitución de tipo constitucional, siguiendo el esquema clásico contenido en el artículo 16 de la Declaración de 1789, establece unos derechos y libertades públicas que en su afán de respetar la tradición revolucionaria remite su enumeración a la Declaración de 1789, y una ordenación del poder cuyo ejercicio se encomendaba a determinados órganos, cuya función y actuación se encuentra sometida a proceso ahí establecido.

En cuanto al referéndum, éste ha llegado a ser un buen instrumento de contacto entre el presidente y la opinión

(28) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Op. cit., Pág. 177

popular.

Como se ha venido viendo, el referéndum de 1972 es enormemente significativo, ya que aunque la razón primordial no fue el contacto con la opinión popular, si fue claro el intento de Pompidou de desplebiscitar en cierta medida la consulta, puesto que se eludió de compromisos con los resultados; sin embargo, fue la oposición la que utilizó el referéndum para realizar una severa crítica a la acción global del presidente.

1,5. EL REFERENDUM EN ESPAÑA.

Nos encontramos que el pueblo español, a través de su historia, casi en ninguno de sus textos constitucionales cuenta con la posibilidad de participación directa en la adopción de decisiones concernientes al Estado. La excepción es la Constitución de 1931, la cual cuenta con instituciones de participación directa.

LIBERALISMO Y DEMOCRACIA EN EL SIGLO XIX

En España el texto de Cádiz es considerado como el ideal político de la burguesía federal, razón por la cual no responde a los planteamientos del radicalismo democrático - Rousseauiano. Es a partir de esta Constitución que las tensiones y conflictos políticos en España girarán en torno al ideal liberal.

Los liberales españoles encuentran sus raíces en el rico pensamiento español, influenciados por el tradicionalismo de su país concebido e interpretado por diversos partidos antagónicos; será por lo tanto en la formulación del orden social concreto donde recurrirán al aparato conceptual del extranjero, pero no en sus planteamientos teóricos, ya que, como expresamos antes, la tradición española les proporciona la fundamentación necesaria.

Por lo tanto, encontramos que en el proceso legisla

tivo como en la reforma constitucional, la conocida participación directa Rousseauiana queda marginada en la obra de Cádiz, en la cual "el poder legislativo queda en manos de las Cortes y la reforma Constitucional en una remodelación de la idea Sieyesiana de los representantes extraordinarios". (29)

De este modo, las muy numerosas constituciones españolas del siglo XIX no prevén fórmula alguna de participación directa, tanto en el plano constitucional como en el legislativo; desde el Estatuto Real de 1834, hasta la Constitución de 1876, pasando por las Constituciones de 1856 y 1873, la reforma constitucional queda en manos de representantes extraordinarios y el poder legislativo en las Cámaras.

A nivel doctrinal, el tema de la participación directa está ausente en los planteamientos teóricos y políticos. Sólo con Fernando Garrido surgen en España ciertas corrientes análogas al radicalismo democrático de Europa, apareciendo así el radicalismo democrático representado en Francia por Víctor Considerant; en Alemania por Rittenghausen, y en Suiza por Karl Bukli. Sin embargo, la obra de Garrido se traduce en el federalismo democrático que llegaría a culminar con la Primera República.

Ya en el diccionario de autoridades de 1737, precedente de los posteriores diccionarios de la Real Academia, aparece la voz plebiscito; con la misma interpretación se encuentra en el Diccionario de la Real Academia hasta 1869.

(29) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Op. cit., Pág. 238

Es en la onceava edición del diccionario de la Real Academia en donde encontramos un segundo significado que es: "...Hoy se aplica a cualquier resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos". (30)

Con respecto al referéndum, éste es conocido a través de Angel Garivet en 1898, el cual lo califica como tema de moda en una de sus cartas finlandesas.

Es en 1910 cuando el referéndum aparentemente desbanca al plebiscito. En 1911 lo define López de Nuñez como "intervención del pueblo en las resoluciones de las Asambleas Legislativas para aprobar o desaprobado ciertas leyes". (31)

En 1917 aparece el primer trabajo sobre el referéndum escrito por Luis de Reparaz; los mencionados anteriormente no constituyen nuevas aportaciones, pero en la medida que constituyen los primeros análisis del referéndum en España merecen ser mencionados.

Al tomar el poder el General Primo de Rivera el régimen se constituye aparentemente en la clásica dictadura, esta actitud se mantiene hasta 1925, ya que en septiembre 5 de 1926 se convoca a una Asamblea Constituyente. Al día siguiente, la Unión patriótica convoca un plebiscito, el cual tiene un curioso carácter; el voto de confianza para el mencionado plebiscito ha de ser otorgado por los españoles y españoles mediante firma, deben ser mayores de 18 años y estar conformes con las disposiciones del actual régimen. La men-

(30) *Idem*, Pág. 240.

(31) *Ibidem*, Pág. 241.

ción de este plebiscito es importante sólo en cuanto termina por matizar ideológicamente y da significado a los conceptos de referéndum y plebiscito, los cuales aparecen en 1927 en el diccionario de la Real Academia de la siguiente manera:

"Referéndum: consulta que se hace al pueblo sobre asuntos de interés común.

Plebiscito: consulta al voto popular directo para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas". (32)

Desde un punto de vista político, el plebiscito celebrado en septiembre de 1926 sirve de punto de partida para la nueva legalidad que pretende instaurarse a partir de 1927; hay dos aspectos importantes con respecto a la mencionada nueva legalidad:

- 1) En primer lugar, el proyecto de Constitución se debía someter al conocimiento del país;
- 2) La nueva legalidad constitucional debía estar integrada por varias leyes fundamentales entre las cuales se incluía una ley plebiscitaria, cuyo texto no llegó a ser formalizado.

De esta manera, la participación directa, que durante el constitucionalismo del siglo XIX no llegó ni siquiera a ser mencionada, surge en el primer tercio del siglo XX.

En la Constitución de 1931 se establece por primera vez en España la posibilidad de participación directa en las decisiones estatales, concretamente en su artículo 12 en donde se establece que para la aprobación de los estatutos regionales deben de aceptarlo por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo, a esta votación se le denomina plebiscito. El artículo 66 contempla la posibilidad de que el pueblo, mediante referéndum, exprese su decisión sobre leyes votadas por las Cortes, este mismo artículo establece la iniciativa popular de las leyes. Mientras que el plebiscito es utilizado en tres ocasiones, la iniciativa popular y el referéndum no fueron utilizados ni reglamentados.

Vemos la participación directa en la elaboración de la Constitución en el Decreto de 6 de mayo de 1931 que desenvuelve la Comisión General de Codificación sustituyéndola por una Comisión Jurídica Asesora encargada de la redacción de un anteproyecto de Constitución, en tanto se elegían las Cortes Constituyentes, que habrían de convocarse mediante decreto de 3 de junio, una vez modificado el sistema electoral y el censo.

El anteproyecto constaba de una extensa exposición de motivos y 103 artículos; en relación a la participación directa ésta aparece en los artículos 2, 3 y 103, por lo que se puede decir que en este anteproyecto hay ausencia casi total de fórmulas de participación directa.

A diferencia del anteproyecto, en el proyecto elaborado por la Comisión parlamentaria además de que se mantiene

la aprobación popular para los estatutos regionales y la iniciativa popular para la reforma constitucional, se establece un presidente elegido por sufragio universal e introduce el referéndum de arbitraje formulado en Weimar.

El referéndum mencionado es previsto en el proyecto examinado como prerrogativa tanto del presidente como del parlamento.

"En el curso de las decisiones en el pleno de la Cámara se introducen en torno al tema de la participación directa dos modificaciones, una de carácter positivo al incluirse el referéndum facultativo e iniciativa popular legislativa en el artículo 66, y otra de signo contrario, al suprimir la iniciativa popular para el procedimiento de reforma constitucional". (33)

La incorporación del referéndum facultativo fue motivo de una de las discusiones más acaloradas de los debates parlamentarios para la elaboración de la parte orgánica de la Constitución, el punto de partida de tal discusión fue el voto en que se solicitaba se incluyese la posibilidad de apelar las decisiones de las Cortes por el pueblo a instancias del gobierno, tras una breve suspensión el veredicto final fue que quedaban excluidas de posible referéndum la Constitución, sus leyes complementarias, la ratificación de convenios internacionales inscritos en la sociedad de naciones, los estatutos regionales, y las leyes tributarias.

(33) NOBBIO, Roberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política, Editorial Siglo XXI, Primera Edición, México, D.F. 1982, Pág. 1394

REGIMEN JURIDICO

El artículo 12 del texto constitucional español encuentra sus orígenes más próximos en el artículo 2o. de la Constitución de Weimar, y en los plebiscitos subsiguientes a la Primera Guerra Mundial.

Tenemos que el artículo 66 establece el referéndum como medio de que el pueblo atraiga a su decisión las leyes votadas por las cortes.

Analizando tenemos que en cuanto a atraer a su decisión, parece tratarse de un ejercicio por el pueblo de la potestad legislativa que le atribuye el artículo 51 (la potestad legislativa reside en el pueblo), y que habitualmente se encuentra delegada en las Cortes. Al hacer referencia al plazo para ejercer dicha prerrogativa, ha de entenderse que se debe efectuar antes de la promulgación. A pesar de lo expuesto, no se puede llegar a una clara y definitiva conclusión, ya que no llegó a elaborarse la ley que debía regular en detalle la institución, de lo cual se hacía referencia en el último párrafo del citado artículo.

La participación directa en la Segunda República difiere enormemente según su ámbito; mientras que los plebiscitos exigidos por el artículo 12 se celebraron durante cuatro ocasiones, los referéndums que menciona el artículo 66 ni si quiera fueron regulados en detalle (como se mencionó antes) por ley ordinaria.

En relación a los plebiscitos de carácter local, el primero de ellos se celebró el 2 de agosto de 1931 en Catalu

ña; tuvo resultados mayoritariamente afirmativos próximos al setenta y tres por ciento del electorado, por lo cual se supuso la aprobación del pueblo Cataluño, entrando en vigor, - tras ser aprobada por las Cortes, el 6 de mayo de 1932. En el país Vasco se celebró un plebiscito del mismo corte que - el anterior el día 5 de noviembre de 1933, anteriormente rechazado el 19 de junio de 1932 por los representantes de los municipios Navarros.

En relación al artículo 66, se puede decir que éste quedó inédito en la práctica constitucional de la Segunda República no llegándose a solicitar ningún referéndum ni iniciativa popular por el quince por ciento del electorado.

Tres son los factores:

- 1) El sistema pluripartidista;
- 2) La radicalización de actitudes, fuente de inestabilidad para el sistema político; y,
- 3) La elevada tasa al quince por ciento del electorado.

LAS FORMULAS DE PARTICIPACION DIRECTA EN EL REGIMEN DE FRANCO

Desde el punto histórico, jurídico, ideológico o político, el tema plantea cuestiones controvertidas y difíciles de resolver desde una perspectiva parcial, limitada a las instituciones de participación directa; máxime que éstas

- pueden ser consideradas como el principal exponente del régimen, o bien como el primer intento de regular e institucionalizar el mencionado régimen por la vía del sufragio universal.

Introduciéndonos al tema, tenemos que los documentos constitucionales han sido objeto de dos tipos de análisis:

- 1) Aquellos cuya finalidad es justificar las excepciones del texto, o ensalzar la figura de su autor.
- 2) Aquellos que centran su análisis en el funcionamiento futuro de las instituciones.

Actualmente, no es científicamente necesario ni históricamente posible, hacer derecho constitucional de anticipación; en cambio, si es necesario examinar las leyes fundamentales en el marco histórico dado para lo cual fueron elaboradas, lo que lleva implícito la dificultad de las frecuentes contradicciones tanto en los textos, como entre éstos y su puesta en práctica.

Sin embargo, hay cierta coherencia en las leyes fundamentales en lo que respecta a participación directa, la cual se contempla desde dos extremos:

- 1) Se aprecia cierta coherencia respecto a los presupuestos ideológicos del franquismo.
- 2) Cada una de las leyes fundamentales constituye una adecuada expresión de la correlación de

fuerzas en el sentido de las diferentes corrientes que integran el movimiento, correlación determinada por la situación internacional hasta 1953 y por el desarrollo anterior.

Es a partir de los supuestos expresados anteriormente que se hará el análisis de la participación directa durante el franquismo, ya que esta institución durante casi 30 años ha sido el único procedimiento reconocido de sufragio universal en España.

FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL REGIMEN DE FRANCO IDEOLOGICO

La participación directa del régimen franquista aparece en tres momentos: 1945, 1947 y 1966.

En cuanto al régimen político de un período histórico determinado, es usual la utilización de la expresión presupuestos ideológicos para referirse al "conjunto de ideas, convicciones, de juicios e incluso sentimientos, sobre el modo de organización y ejercicio del poder político". (34)

Hecha la declaración, diremos que los presupuestos ideológicos del franquismo tendrán un carácter fluido e irán aportando en cada momento los elementos precisos a fin de do

(34) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Op. cit., Pág. 257

tar al régimen de legitimidad ; éstos son: autoritarismo nacionalista y antiparlamentario; la teoría del caudillaje y la democracia orgánica.

El autoritarismo nacionalista y antiparlamentario pretende justificarse en las excelencias del principio de autoridad que puede introducir en la gestión estatal; se encuentran sus raíces en el pensamiento tradicional francés. En cuanto al pensamiento referente al movimiento autoritario del General Franco, tiene orígenes propiamente españoles, basado e influenciado enormemente por las ideas del General Primo de Rivera.

A partir de 1958, el tradicionalismo antiparlamentario encuentra un nuevo modelo en el General De Gaulle por el que Franco sentía gran admiración.

Los orígenes de la teoría del caudillaje se sitúan alrededor de la obra de Conde, considerada como la teoría oficial de legitimación de los primeros años del régimen.

En 1945 la participación directa, reconocida bajo la denominación de referéndum, tiene por objeto actuar como decisión política soberana, a fin de que sirviera como punto de partida para una transformación del caudillaje hacia una dominación racional. En la práctica esta teoría no pasó de ser una mera rutina, considerada como normación del caudillaje.

El referéndum de 1947 sirvió para legitimar el régimen vigente a través de la consulta popular; a nivel formal funcionó para abandonar la teoría del caudillaje, siendo sustituida por la formalización del nuevo Estado en reino; todo

esto hacia surgir un nuevo modelo oficial de democracia a la medida de las necesidades del pueblo español: la democracia orgánica.

En mayo de 1946 Franco opone a la democracia convencional una democracia católica y orgánica.

El concepto de democracia orgánica se instituye alrededor de diferentes corrientes, entre las principales tenemos:

- "1) El liberalismo de inspiración krausista;
- 2) El organicismo de resonancias totalitarias el cual tiene amplio eco en la doctrina del fascismo italiano; y
- 3) La doctrina de la iglesia católica". (35)

En la coyuntura política del período 1945-1947, ésta última corriente es la de mayor peso para la formación del concepto de democracia orgánica, considerada como alternativa española hacia la democracia liberal y como base del intento de racionalización política que se intentaba y que se prolonga alcanzando su máxima expresión en 1958.

De este modo, la participación directa y la democracia orgánica aparecen ligadas por razones coyunturales a partir de 1945, aunque su combinación teórica es dudosa.

Se consideran como factores coyunturales: "Aque -

(35) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Op. cit., Pág. 261

llos que mueven a la publicación de todas y cada una de las leyes fundamentales, caracterizándose a que no es posible pensar en una estrategia de conjunto, como principio de explicación de tales normas". (36)

En base a esto, analizaremos al referéndum en relación a los contextos:

- 1) Como intento de legitimar el régimen, ante el nuevo sesgo de la coyuntura internacional (1945-1947).
- 2) Como medio de adaptación del régimen ante la nueva situación social de España.

REFERENDUM DE 1945 Y DE 1947

A principios de 1945 el régimen Franquista pasa por los momentos más difíciles de su historia. Internacionalmente hay inclinación a favor de las tropas aliadas, lo que propicia la unificación de los grupos republicanos en el exilio, asimismo reaparecen los grupos monárquicos en torno a Don Juan de Borbón; es así como las Conferencias de Yalta y Postdam, la creación de la agrupación de fuerzas armadas de la República Española y el manifiesto de Laussanne, se agolpan sobre el régimen en un lapso de seis meses, todos con la

(36) *Idem*, Pág. 263

idea de ilegitimidar el régimen, argumentando que su única razón de ser se basa en la fuerza de las armas.

Todo esto hace necesario un remodelamiento gubernamental, lo cual da entrada a grupos del catolicismo tradicional ligados a la jerarquía eclesiástica; asimismo, surgen tres nuevos textos legislativos que son: Fuero de los Españoles, que representa una declaración de derechos; Ley de Referéndum, que aparece como una creación de ley de carácter liberal y Ley de Sucesión, la cual supone el intento de legitimar el nuevo régimen, ante presiones interiores y exteriores. Referéndum (1947).

LEY ORGANICA DEL ESTADO

A partir de la firma del Concordato y del Tratado de Amistad celebrado con los Estados Unidos en 1953, da comienzo un proceso de reafirmación interior, basado en un acelerado crecimiento económico; el plan de estabilización y la ley de principios del movimiento nacional intentan ser su cristalización.

El 14 de diciembre de 1966 mediante votación popular se permite la legitimación plebiscitaria del nuevo marco institucional. En relación al referéndum este sólo aparece en tres ocasiones:

- a) Las dos primeras aparecen en el título II dedicado al jefe de Estado, a fin de reiterar el referéndum como prerrogativa exclusiva del presi-

dente.

La aprobación de la Ley Orgánica pseudo-constitucionaliza al régimen, en especial respecto al jefe de Estado, que desde entonces aparece con unos contornos jurídicos más precisos, como separación de jefe de Estado, jefe de gobierno, etc.

REFERENDUM CONSTITUCIONAL

El artículo 10 de la Ley de Sucesión establece que para la derogación o modificación de las leyes fundamentales, además del acuerdo de las Cortes, era necesario el referéndum de la Nación, por lo que éste último es incorporado a las leyes fundamentales como el mecanismo idóneo para su constitucionalización formal.

Al reconocerse el procedimiento referendario de reforma se presenta el hecho de que el General Franco conserva el poder constituyente originario, y tiene que hacerle frente a la controvertida declaración de inalterabilidad de los principios del movimiento nacional; con esto, el referéndum constitucional carecía de la virtualidad necesaria para materializar la constitucionalización del régimen, en tanto que persistía su carácter de plebiscito de adhesión.

REFERENDUM LEGISLATIVO

El referéndum legislativo se establece como una atribución del jefe de Estado para aquellos proyectos de ley de carácter ordinario a que se refiere el artículo 1o. de la Ley de Referéndum.

El tema polémico respecto a este referéndum gira al rededor del procedimiento a través del cual ha de llegarse a la decisión de convocar un referéndum, presentándose varios problemas : uno referente al ámbito de la prerrogativa del jefe de Estado y otro referente al procedimiento que ha de seguir a la decisión de convocar un referéndum.

En cuanto al ámbito de la prerrogativa del jefe de Estado la polémica se desató cuando se modificó el artículo 1o. de la Ley de Cortes, en tanto permanecía invariable el texto de la Ley de Referéndum ; el problema reside esencialmente en precisar el alcance de la prerrogativa del jefe de Estado para convocar a referéndum legislativo, considerar si era posible legalmente someter a referéndum una ley discutida, pero no aprobada por las Cortes.

Los elementos integrantes de la decisión referendaria son los siguientes:

- 1) Decisión discrecional del jefe de Estado (artículo 7o. ley orgánica).
- 2) Informe preceptivo no vinculante del Consejo del reino (artículo 10 ley orgánica).

EL REFERENDUM EN EL PERIODO DE FRANCO

A lo largo de la exposición realizada podemos constatar que la consulta popular referendaria durante el régimen franquista fue utilizada en dos ocasiones; la primera para aprobar la Ley de Sucesión en 1947; la segunda para aprobar la Ley Orgánica del Estado en 1966, puntos analizados anteriormente por lo que no ahondaremos más en ello, dirigiendo nuestro trabajo a tres aspectos no vistos que son:

- 1) La regulación jurídica de la campaña;
- 2) Desarrollo de la campaña; y
- 3) Resultados.

- 1) En relación al marco jurídico general, es notoria la ausencia de las garantías mínimas para el desarrollo normal de la consulta, entre las que podemos citar la inexistencia de los derechos de reunión, asociación, manifestación política, etc.

En cuanto a su regulación el primero fue regulado por el Decreto del 8 de mayo de 1947 y orden de la presidencia del gobierno de 20 de junio de 1947; el referéndum de la Ley Orgánica fue normado por el Decreto de 21 de noviembre de 1966 y orden del 29 de noviembre de 1966. En uno y otro caso las normas de organización son muy similares.

El voto se establece como obligatorio en 1907, modificándose posteriormente en relación a la materialidad del -

acto del voto y en lo referente a las mesas electorales.

Cabe señalar que en ese mismo año: "...el referéndum municipal fue intentado en España con el proyecto de ley de administración local de Don Antonio Maura, ...el cual dice ...en los artículos 107 y 111, ...tal como quedó dictaminado por el Senado el 20 de marzo de 1909: para enajenar o gravar inmuebles de patrimonio municipal que sean de común - aprovechamiento, adoptará el acuerdo, expresando literalmente todas las cláusulas del contrato, el ayuntamiento pleno, por mayoría no inferior a las dos terceras partes de los votos que completen la corporación. Este acuerdo será publicado en el boletín oficial de la provincia, y por edictos en los lugares de costumbre. Pasados dos meses de esta publicación se realizará votación pública, un domingo que señalará el alcalde, en la forma legal de las elecciones populares, depositando cada elector en la urna su papeleta que dirá SI o NO y sólo prevalecerá la resolución de enajenar o gravar cuando obtenga votos afirmativos que excedan de los dos tercios del total de electores inscritos en el censo del municipio". (37)

El decreto de mayo de 1947 es digno de mencionarse ya que establece que el presidente y los adjuntos sean designados de listas elaboradas, con los siguientes requisitos:

- 1) Poseer título académico o profesional y ser propuesto por los colegios oficiales o colegios -

profesionales.

- 2) Hallarse afiliado a la organización sindical y propuesto por la delegación sindical correspondiente.
- 3) Figurar inscrito en el censo de vecinos y ser propuesto por la alcaldía.

El decreto de 1966 sustituye estos requisitos, estableciendo nuevos criterios para la elaboración de las listas, lo que para algunos no llegan a ser convincentes.

DESARROLLO DE LA CAMPAÑA

Como hemos expuesto en líneas precedentes, ante la ausencia de garantías la campaña quedó reducida a monólogo en favor de la participación y la respuesta afirmativa, quedando configuradas cada una con características peculiares.

Así, el referéndum de 1947 es caracterizado por la austeridad con respecto a medios publicitarios y el temor imperante, este último factor es decisivo para los resultados.

El referéndum de 1966 lo caracteriza una extensa campaña de persuasión.

Se puede decir que estos aspectos anteriores los diferencian, pero en cuanto al argumento utilizado nos encontramos con puntos similares como: la respuesta afirmativa se plantea como acto de autoafirmación nacional frente a ingerencias extranjeras; hay cierta obsesión por la tranquilidad

y estabilidad en el futuro; el indudable contenido progresivo del texto sometido a aprobación; en cuanto a desarrollo e institucionalización del régimen propicia en ambos casos la respuesta afirmativa.

En base al análisis de los referéndums del 47 y del 66 es que expondremos las características de resultados: en primer término hay que destacar una sensible diferencia en la actitud de oposición al régimen, con respecto a las votaciones de 1947 y 1966; para ello hay que hacer hincapié en que en 1947 el enfoque de la campaña descansaba en el temor (a la Guerra Civil), mientras que en 1966 el ciudadano no se vio tan directamente impulsado a las urnas, dejando paso a una manipulación pura y simple de los resultados.

Otra característica importante es con respecto a los resultados en las provincias; mientras que en 1947 las respuestas afirmativas oscilan entre setenta y medio por ciento, en 1966 oscila en noventa y cuatro punto cuatro por ciento; esto se explica en razón del desarrollo de la campaña, ya que en 1947 se apoya en estructuras locales y en 1966 se encuentra centralizada y manipulados los resultados.

Los resultados nos hacen ver en donde se encuentran los puntos más conflictivos de integración al régimen.

En 1947, es en Asturias donde sobrevive mínimamente el movimiento obrero, aunque son puntos más conflictivos Barcelona y Madrid.

En 1966, el problema Vasco ocasiona que en sus provincias se registre la votación más baja en lo que se refiere a respuestas afirmativas.

Estas consultas se diferencian de las de Europa por su carácter plebiscitario, por la abrumadora votación afirmativa, lo que lleva a una escasez de respuestas negativas.

Una vez que desaparece la figura del General Franco el 20 de noviembre de 1975 se produce un vacío de legitimidad, el cual se intenta llenar desde muy diversos sectores.

El primer intento es realizado por el entonces presidente Carlos Arias Navarro el 12 de febrero de 1974. Este intento fracasa quedando el tema postergado para el 21 de noviembre de 1975.

La consulta popular como fórmula para la transición aparece en agosto de 1975.

El referéndum como fórmula de reforma reaparece en el segundo gobierno de Arias Navarro.

En octubre de 1976 es anunciado un referéndum por televisión a fin de reformar la Ley de Cortes y la Ley de Sucesión, ésto queda en proyecto. Más tarde se vuelve a intentar el referéndum utilizando el llamado "Recurso del Pueblo"; éste se basaba en las palabras dirigidas por el Rey al Consejo del Reino, palabras en las cuales se hacía referencia al apartado C del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado, que se refiere a la guarda por parte del rey, de la fidelidad al sistema Constitucional y a la verdadera voluntad del pueblo.

El verdadero cambio viene con el gobierno de Suárez, el cual se basa en los siguientes puntos:

- 1) Cancelación paulatina de las estructuras del franquismo, culminando el 15 de diciembre de 1976, fecha en que es aprobado un nuevo texto Constitucional.
- 2) A partir del 15 de diciembre de 1976 se abre un proceso Constituyente, el cual pasa por elecciones generales, culminando con la convocatoria de un nuevo referéndum.

Con el referéndum del 15 de diciembre de 1976 concluye el franquismo encaminándose el país hacia un moderado proceso constituyente. Aunque hay más libertades públicas que en el 47 o en el 66, éstas parecen ser insuficientes para el pueblo español.

En cuanto a la organización y control del voto, éstas fueron controladas por el Real Decreto de la Presidencia del gobierno de 19 de noviembre, complementándose con el Decreto de 26 de diciembre y las Ordenes de la Presidencia de 20 de enero y 30 de junio de 1976; todos estos decretos tuvieron por esquema las disposiciones adoptadas en 47 y 66.

El problema más crítico para la campaña surgió al considerar la licitud o ilicitud de la propaganda en favor de la abstención.

El gobierno atacó argumentando que el contenido de la propaganda en favor de la abstención debía considerarse ilícita, a lo cual se dió respuesta negativa ya que al aparecer el voto como un deber, la propaganda iría en contra de su cumplimiento pero, no puede verse sancionada coactivamente.

debido a la ausencia de tipificación penal, por lo que se -- fundamentaron en los siguientes puntos:

- a) El primero se basaba en la aplicación de diversas sanciones a la no emisión del voto.
- b) Se pretendía la penalización de la propaganda tipificándola como delito de coacción -- electoral.

A pesar de las acciones gubernamentales, la opsición permaneció pasiva, ya que aprovechó dicha acción para utilizarla en la campaña como elemento de crítica en torno a la misma acción gubernamental y a la falta de libertades.

El 30 de junio de 1976 se autoriza a hombres y - mujeres mayores de 21 años al voto, asimismo se modifican -- las disposiciones referentes a la composición de las masas, - abriéndose la posibilidad de que en la formación de éstas se integrasen por voluntarios.

A pesar de que no hubo un estatuto jurídico de los medios de comunicación oficial, la campaña del 15 de diciembre de 1976 significa un avance en cuanto a la autenticidad de la expresión popular.

La estructura de la campaña a nivel general puede sintetizarse en tres posturas:

- 1) Una actitud en favor del SI por parte del gobierno y sectores neofranquistas.
- 2) Actitud en favor del NO sostenida por sectores del franquismo ortodoxo.

mocrática.

Habitualmente el gobierno se presentó ante los sectores conservadores como el único medio posible de garantizar el sistema, mientras que para la oposición se presentó como la única alternativa real de transformación de dicho sistema.

La campaña se realiza a través de agencias publicitarias, utilizando todas las medidas a su alcance: radio, televisión, prensa, carteles, declaraciones de personalidades, etc.

La campaña en cuanto a su desarrollo se resume en las siguientes fases: se trata de interesar a los ciudadanos en la consulta por medio de una llamada general a fin de que se informaran sobre la votación; se invita a construir la democracia a través del voto, más que invitación es una llamada en tonos altamente imperativos a la participación.

Los sectores del franquismo ortodoxo, catolicismo tradicional y grupos de ultraderecha, integran el lado de los "NO". Su campaña con escasos recursos financieros, estaba destinada a alcanzar un porcentaje lo suficientemente alto a fin de aparecer ante la opinión pública con respaldo popular, estuvo basada en mítines; en círculos reducidos; el eco de esta campaña fue mínimo como mostrarían posteriormente los resultados.

La campaña de la oposición democrática se caracteriza por la falta de confianza en sí misma, cuestión que había propiciado las hábiles maniobras del gobierno.

En la reunión de las Canarias del 5 de noviembre se comienza a fraguar la actitud abstencionista culminando el 27 de noviembre, reunión en la cual se dan siete condiciones para participar en la campaña:

- "1) Reconocimiento de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales;
- 2) Reconocimiento, protección y garantía de las libertades políticas y sindicales;
- 3) Urgente disolución del aparato político del movimiento y efectiva neutralidad política de la administración pública;
- 4) La verdadera amnistía política que el país necesitaba;
- 5) Utilización equitativa de los medios de comunicación de masas, propiedad del Estado;
- 6) Negociación de las normas de procedimiento a que han de ajustarse ambas consultas;
- 7) Reconocimiento de la necesidad de institucionalizar políticamente todos los países y regiones integrantes del Estado español". (38)

Esta campaña intenta la movilización popular a través de Organismos Democráticos, a excepción de algunos anuncios comerciales.

(38) AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia Directa y Derecho Constitucional, Op. cit., Pág.297

El referéndum celebrado el 15 de diciembre de 1976, como se ha mencionado anteriormente llama la atención debido a la gran mayoría de respuestas afirmativas y a la escasez de respuestas negativas; en base a encuestas, la actitud del votante no estuvo sólo condicionada por el gobierno, un factor decisivo fue la necesidad que el pueblo español sentía de cambio institucional.

En relación al voto negativo este no llegó a superar el tres por ciento.

Respecto a los abstencionistas, en base a lo que se ha expuesto en líneas precedentes, es notoria la determinación de no votar.

Dos días antes de la votación el cincuenta y seis por ciento se inclina a favor del "SI", mientras que un veintitres por ciento se mantiene indeciso.

A nivel provincial se encuentra que hay un elevado nivel de abstencionismo en Guipuzcoa, Vizcaya y Aluva.

De todo lo expuesto se deduce que al votar si no se votaba por un régimen democrático, se votaba indudablemente en contra de un régimen autoritario.

Desde esta perspectiva, el referéndum del 15 de diciembre de 1976, significa para el pueblo español la apertura de un moderado proceso constituyente.

SEGUNDA PARTE

EL REFERENDUM EN MEXICO

Capítulo II

EL REFERENDUM EN EL DISTRIO FEDERAL Y FACTORES EXTERNOS QUE LO INFLUYEN

- 2.1. La Importancia del Estudio de la Ciencia Política y Sociología Política en cuanto al Referéndum
- 2.2. El Referéndum en el Distrito Federal y su Legisla--
ción
- 2.3. Los Medios Masivos de Comunicación
- 2.4. Los Grupos de Presión
- 2.5. Cultura Política

2.1. LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LA CIENCIA POLITICA Y SOCIOLOGIA POLITICA EN CUANTO AL REFERENDUM.

En la exposición del presente capítulo debemos señalar que con el devenir del tiempo el hombre se ha encontrado conviviendo con otros hombres, dando posibilidad a la integración de una sociedad con dos fenómenos importantes: uno de homogeneidad, como son las características comunes y nacionales de una nación tales como la historia, el lenguaje, la cultura, la familia, la forma federal de gobierno, las autoridades y las leyes; y otro de diferenciación, como son las ideologías diversas, los valores, los hábitos, las clases sociales, las profesiones, etc., que forman un marco de la vida nacional de un país y de su sociedad. De ahí, el pensamiento del individuo se encuentra socialmente condicionado por contener el modo o la manera de observar o interpretar las ideas y las experiencias de personas de generaciones anteriores.

Por ello es de vital importancia mencionar que al surgir el Derecho se tuvo como fin el encauzar la conducta de los hombres a efecto de hacer posible la convivencia social. Trataremos de explicar, de acuerdo a la Teoría del --

Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau, como aparece el Derecho, manifestando que en un principio todos los hombres que habitaban la tierra vivían en armonía y paz, puesto que todo lo que existía les era común; es decir, todos podían usar, gozar, aprovechar y disfrutar de todo lo que había porque todo era propiedad de la colectividad. Sin embargo, el conflicto surgió cuando alguno de esos hombres congregados en el grupo social se apropió de algo en particular y lo tomó para su uso exclusivo, dando pauta para que los demás siguiesen su ejemplo ocasionando el nacimiento de lo que se conoce como propiedad privada.

Así, ante tal situación los hombres del grupo social deciden buscar la manera de encontrar la fórmula de un sistema con autoridad suficiente para organizar y ordenar a todas aquellas personas del grupo, para protegerlos a ellos y sus derechos contra aquellos que pretendiesen apoderarse de éstos. Llegaron entonces a la decisión de que ese sistema debía ser un "orden social", en el cual todos los hombres depositarían un poco de su libertad en alguien de jerarquía y autoridad superior (EL ESTADO) para que con la suma de todas esas libertades pudiese dictar las leyes necesarias y tutelarlas en beneficio de la comunidad, existiendo la noción de respeto mutuo para los bienes y derechos de cada uno de ellos y el orden, la seguridad y la paz como consecuencias de la convivencia social.

Conocido el surgimiento del Derecho es obvio determin

nar que el hombre no podría vivir sin él y no podría desarrollarse ni su sociedad evolucionar, ya que sin orden o sistema que proteja los intereses más valiosos de los individuos, jerarquizados en ordenamientos jurídicos e impuestos por medio del poder coercitivo del Estado, se quebrantarían derechos impunemente y no habría ninguna forma clara para estudiar al gobierno, sus funciones, a quienes lo manejan por medio del voto otorgado por los gobernados bajo la confianza de poder ser representados por ellos a través del Estado.

Es por ello que lo social forma parte integrante de la vida humana y de ahí que el ser humano acate las normas consideradas como necesarias para la buena actividad y desarrollo de la sociedad, habiendo además integración de funciones, normas y colaboración hasta llegar a las relaciones de mando dadas por los poderes del gobierno para determinar como deberá o no actuarse en ciertas situaciones por un individuo, un grupo o una colectividad.

Después de un breve esbozo de lo que sucede en una sociedad y la importancia de regir las conductas externas de los individuos a través del Derecho, es preciso delimitar al campo "del ser político", refiriéndose al nacimiento, desarrollo y extinción de las instituciones políticas y los hechos o conductas políticas (SOCIOLOGIA POLITICA) y al campo "del deber ser político", que señala lo que el hombre realiza en su vida política por mostrársele una realidad ideal --

que puede o no llegarse a efectuar (CIENCIA POLITICA).

Comenzaremos por explicar que el desenvolvimiento de la Ciencia Política tiene relevancia al haberse impartido como disciplina en las universidades de los Estados Unidos de Norteamérica a mediados del siglo XIX; después se crearon centros de estudio y con ello, aparecen los investigadores de la Ciencia Política, teniendo como principales corrientes la legalista, la activista, la filosófica y la científica, de las cuales es una conjunción de todas la Ciencia Política. Esta última tiene ciertas orientaciones y procesos de comportamiento político de los individuos y de los funcionarios. Por otro lado, autores como David Easton han tratado de aislar el objeto de la Ciencia Política señalando para ello sus propios criterios sin tener resultado.

Las ciencias que estudian el fenómeno político parten del concepto de que la Ciencia Política estudia la actividad política de los hombres y la creación que engendra el proceso contradictorio de los grupos, entonces, las disciplinas políticas fundamentales serán la filosofía política, la historia política, la politología y la sociología política. A su vez, "la Ciencia Política comprende el estudio de la naturaleza del Estado, de las causas que determinan los procesos políticos y de las constantes y valores que guían el desenvolvimiento de las instituciones". (39) También es una--

(39) SERRA ROJAS, ANDRES, Ciencia Política, Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, México, 1978, Pág. 107.

Ciencia auxiliar del Derecho porque estudia e investiga los fundamentos, las funciones, los objetos, y los propósitos del poder político en la comunidad; es decir, se propone una interpretación científica de los fenómenos políticos, de los factores que estructuran y hacen evolucionar al Estado, investigando al mismo tiempo las funciones y fines de este poder, haciéndola relacionarse con las demás ciencias sociales.

Después de este análisis sobre Ciencia Política, la conceptualizamos como aquel estudio profundo del poder con relación a las instituciones, de la relación entre dichas instituciones y el Estado y, a su vez, de las relaciones de éste último con todo el orden social; de manera tal, se puede decir que la Ciencia Política estudia las causas y los fundamentos en una sociedad, razón por la cual es indudable que la noción del poder es definitiva para la Ciencia Política, entendiendo a éste como aquella capacidad del Estado para reglamentar, con carácter coactivo, las conductas humanas y las funciones del Estado. Esta es una de las causas por la que surge la contienda política, o sea la esencia de la lucha por el poder. Así, decimos que los detentadores del poder político son los únicos que poseen la facultad de hablar en nombre de la comunidad y de comprometerla por completo.

Sin embargo, hemos de aclarar que el ejercicio del poder, al ser considerado como un fenómeno de relación, nada al que lo disfruta y detenta una libertad de maniobra to-

tal, pero a pesar de sus insuficiencias contiene varios puntos favorables como son las oportunidades de progreso, que al menos en ciertos países a proporcionado a la Ciencia Política grandes innovaciones.

Ahora cabe mencionar lo referente a la Sociología Política tomando como punto de partida el que la Sociología en general es primordialmente una ciencia real, del mundo -- del ser, no empírica sino práctica, que toma como base de estudio a la vida social cotidiana, reuniendo las características que le son afines consecuentemente.

Por ende, al relacionar a la Sociología con la Política tenemos que surge el estudio de la Sociología Política, teniendo como esencia a la sociedad, la cual crea, desarrolla y hace extinguir tanto a las instituciones políticas como a los hechos que se relacionan con el Estado y es, a su vez, la ciencia del gobierno de los Estados, del arte de gobernar una nación, así como la de dirigir sus relaciones con los demás gobiernos. Por lo mismo, se relacionan con la ciencia del poder, de la autoridad, del mando que ejercen los gobernantes sobre los gobernados, ya que como esencia de la política se tiene concepto del arte de gobernar en forma justa y equitativa.

Una vez mencionadas las ideas tanto de Ciencia Política como de Sociología Política, cabe hacer notar que entre

una y otra ciencia realmente no existe un marco de acción -- claramente definido y ello ha sido causa de análisis y estudio de ciertos especialistas que se empeñan en el hecho de -- que una ciencia se baste a sí misma sin tener que tomar nada de las demás ciencias y aun menos el aportar alguna idea, -- porque como ya hemos destacado la Ciencia Política tiende a vincularse con otras ciencias sociales dadas las características propias del Estado, y que de no encontrarse vinculado con el concepto de sociedad y su realidad no hubiese existido jamás; por ello la evolución y surgimiento de la Sociología Política. Al mismo tiempo, si en la sociedad no se hubiese estudiado ni visto la necesidad de un Estado al que se le otorgara un poco de libertad individual de los miembros de -- la sociedad para que con la suma de todas ellas tuviese el -- poder y la autoridad para declarar las normas jurídicas indispensables a la convivencia social, tampoco se hubiera visto el estudio de la Ciencia Política.

Resumiendo, lo que si resulta un hecho innegable es la constante interacción que existe entre todos y cada uno -- de los elementos que conforman a ambas ciencias, llámense -- técnicas, instrumentos de investigación, métodos o sistemas, lo que a su vez resulta un tanto benéfico para las dos en lo referente a las aportaciones que cada una se intercambia.

DIFERENCIAS ENTRE SOCIOLOGIA POLITICA Y CIENCIA POLITICA.

Como marco para estas diferenciaciones se señala en

el hecho que la Ciencia Política se debate entre la orientación utopista y la orientación política, de tal suerte que el especialista en Ciencia Política debe ser capaz de controlar el valor y el material que se le ofrece; es decir, el científico político cree en el Estado, mientras que el sociólogo político cree en la sociedad desde un punto de vista real y práctico.

En la Sociología Política se estudia a la sociedad y, consecuentemente, a los miembros que la integran dando pauta para encuadrarse al mundo del ser, al mundo de las realidades que se viven; en cambio, la Ciencia Política estudia al Estado, al poder que detentan los gobernantes sobre los gobernados y las normas jurídicas e instituciones políticas necesarias para un buen manejo de la autoridad, por lo que se enmarca en el mundo del deber ser, de lo más óptimo para las relaciones del Estado con sus gobernados o de los Estados entre sí.

Por otra parte, el sociólogo tiene como base de su estudio una escala de valores. El científico político desecha esos métodos y sistemas subjetivos interesándole en concreto quien tiene el poder y en que momento. Así, el sociólogo político trata de convencer a la gente una vez que se han presentado los hechos, de qué realidades son prácticas y cuáles no lo son; el científico político hace que los intereses superen las evidencias o realidades.

Otra diferencia es que el sociólogo nos habla de las clases; trata con el público o selectos grupos de personas que llevan a cabo diversas actividades, y el científico político se preocupa por aquéllos que son ostentadores del poder o son intermediarios de éstos; nos habla de la élite gobernante.

Además, el sociólogo político siente la necesidad de ser popular y atractivo hacia un público, para las masas populares; el científico político no se preocupa por las masas y el interés de las mismas, sino que se inclina más por las decisiones políticas que requieren a una persona adecuada dentro de la élite gobernante.

El sociólogo parte en su estudio de las variables de la estratificación social y el científico político insiste en la participación de los partidos políticos y en la prioridad del voto de los ciudadanos para imponer a un gobernante como supremo jefe de un Estado.

Sin embargo, en nuestro trabajo es más importante el estudio de la Sociología Política al referirnos a la figura jurídica del referéndum como uno de los medios de participación ciudadana en los gobiernos semidirectos y como se encuentra señalado en la Legislación Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Es decir, el referéndum vincula la participación política de las masas en la decisiones políticas de un Estado, tomando como base los valores e intereses personales

de esas masas.

Así mismo, es de interés para la Sociología Política la sociedad y cómo se realizan los hechos políticos que son inherentes a los hombres; de tal forma en el referéndum se es colegislador junto al Congreso, no llegando a ser ley una pro pu esta, sino hasta que un cierto número de ciudadanos lo aprue ba.

Es importante relacionar la sociología política con el referéndum para comprender como afecta la introducción de este mecanismo a la población del Distrito Federal y si cumple con sus objetivos o, por el contrario, se desvirtua el fin debido a factores reales de los ciudadanos como el número habitantes, el grado de manipulación de los medios masivos de comunicación en el conocimiento y la ideología política del ciudadano y la influencia en la decisión del votante de los grupos de presión nacionales o extranjeros a través de la pro pa gan da o de la violencia.

Sin embargo, debemos reconocer que el referéndum es una figura jurídica que no se utiliza en nuestro país a pesar de estar comprendida en un ordenamiento jurídico por falta de conciencia política en la ciudadanía del Distrito Federal; es más, de llegar a utilizarse podría manipularse el conocimiento e ideología política de la ciudadanía poniendo en situación crítica al Distrito Federal.

2.2. EL REFERENDUM EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU LEGISLACION.

México es un país que se encuentra regido por un -- sistema federal, por lo que debe existir un lugar donde se -- establezca el asiento de los Poderes Federales, y es el Distrito Federal el lugar que se eligió por sus características políticas, económicas, sociales y culturales para que ahí ra dicaran. Esa es pues la razón y fundamento de la existencia de nuestro Distrito Federal.

El Distrito Federal se creó en el Acta Constitutiva de la Federación el 31 de Enero de 1824, cuando la propia -- Constitución General de la República del 4 de Octubre del mis mo año, en su artículo 50, fracciones XXVIII y XXIX otorgaba al Congreso de la Unión la facultad de "...elegir un lugar - que sirva de residencia a los supremos poderes de la federa- ción...", así como para "...variar esta residencia cuando lo juzgue necesario...", (40) y en esa misma Constitución se -- aclara que el lugar que sea elegido podrá desempeñar también funciones locales.

(40) Sayeg Helu, Jorge. El Distrito Federal en la Complejidad de sus Dimensiones. 1a. Edición, México, D.F. 1982, ---- Pág. 17.

Es hasta el 18 de Noviembre del mismo año en que el primer presidente de México, el Sr. Miguel Felix Fernandez, - mejor conocido como Guadalupe Victoria, firma el Decreto en el que se dispone que el Distrito Federal sea la Ciudad de México.

Al elegirse éste como lugar donde residirían los poderes de la Unión se suscita una gran polémica en el Congreso de la Unión, en el que aflora el discurso del Dr. Fray Servando Teresa de Mier que presenta seis atributos principales de la Ciudad de México, que son "...su notable belleza; el ser centro político de la República; su privilegiada situación militar; su envidiable riqueza; su extraordinaria dimensión cultural, y el ser también un centro de esparcimiento sin paralelo en todo México". (41)

En ese mismo año se consagraba en la Constitución -- que en el Distrito Federal existiría un gobernador elegido por el gobierno federal; los ayuntamientos de los pueblos comprendidos sería por elecciones y gobierno municipal. Sin embargo, es hasta el 28 de Agosto de 1928 cuando se reforma el texto original suprimiendo el municipio libre y dividiéndose al propio Distrito Federal conforme a su ley orgánica del mismo año, en un Departamento Central y varias Delegaciones, que dependen de un Jefe de Departamento. que será nombrado por el Presiden-

(41) Sayeg Helu, Jorge. El Distrito Federal en la Complejidad de sus Dimensiones, Op. Cit. Pág. 19.

te de la República.

Los motivos que expuso el entonces Presidente, General Alvaro Obregón, fué que "...los hechos habían demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no había alcanzado nunca los fines que debía llenar y por ello era más lógico organizar la administración del Distrito, de manera -- que hubiese unidad de mando, pues en su concepto el municipio en el Distrito Federal había nacido incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo sólo en teoría". (42)

Aunque en 1940 se reintroduce la división en municipalidades, atañe ésta solamente a los territorios, refrendándose en el Distrito en sus Leyes Orgánicas de 1941 y 1970, ya que lo fundamental era la estructura como se le dió en la Ley de 1928. En el año de 1974 se derogaron las bases referentes a los territorios, al ser suprimidos en la realidad y consecuentemente del texto constitucional.

En el año de 1977, con la Reforma Política del Presidente José López Portillo, se introducen a nuestra legislación mecanismos de democracia directa, como son el referéndum y la iniciativa popular con el propósito de enmendar la escasa participación ciudadana, ya que ésta se limita a elegir al -- Presidente de la República, a los Diputados y a los Senadores--

(42) LIC. SOLIS ACERO, Felipe . Política, Gobierno y Administración de Justicia. "El Impacto de la Reforma Política en la Democratización del D.F. IEPES-CEPES. México, D.F. 1982 Pág.

del Distrito Federal que integran las Cámaras del Congreso Federal.

El Distrito Federal desde hace más de 50 años ha permanecido en una situación antidemocrática. Sus representantes ante el Congreso Legislativo son la minoría (40 diputados del D.F. de los 300 diputados de toda la República) ya que la nación los elige en mayoría, o sea que el Congreso que esta formado por un mínima parte de diputados del Distrito Federal, legislan para la capital (debido a la dualidad de funcionarios que tienen las Cámaras del Congreso Federal, pues legislan al igual para el Distrito Federal como para el resto de la República), siendo que solamente los diputados que representen al Distrito Federal deberían legislar para éste, pues además de ser un derecho inalienable, son estos los únicos que verdaderamente conocen a fondo los problemas de la ciudad.

Además, son los representantes del pueblo quienes deben trasladar los intereses del grupo que los eligió a la Cámara, por lo que en vez de someter a referéndum ciertos ordenamientos, sería mejor que hubiera un mayor acercamiento entre el poder legislativo y la ciudadanía, induciendo a que haga suyas, efectivamente, las inquietudes de la población para que formen parte de una actividad.

El legislador debe defender los intereses de quien representa, debe ser interprete de las inquietudes del pue--

blo, debe ser un portavoz del pueblo.

"Tú, Diputado, Senador, Ministro, eres el súbdito, y el pueblo el soberano; derecho positivo que verdaderamente sea derecho, no hay otro que aquel que el pueblo dicta expresamente en sus hechos al Ministro o al Diputado, o al que el Diputado o el Ministro saben adivinar en las elaboraciones más o menos calladas de la opinión; si el pueblo crea una -- costumbre =fuera de ley=, es que su órgano para la función de legislar se distrajo y no vió que existía allí una necesidad demandando plan, regla, para satisfacerse; si el pueblo crea una =costumbre contra ley=, es que el legislador, por distracción, por precipitación o por soberbia, no comprendió la naturaleza de la necesidad o no quiso comprenderla, y le impuso una norma que no le era adecuada, que le venía ancha, que le venía estrecha, o que le era enteramente exótica".(43)

El legislador crea, modifica o extingue un ordenamiento legal a condición de que el pueblo la sancione tácitamente acomodando a ella sus actos, solamente así adquiere naturaleza de derecho positivo, viniendo a ser ley, ley viva, ley positiva, como deja de serlo en el instante que el pueblo deja de usarla.

La ley para que tenga ese carácter debe ser cumplida

(43) Costa, Joaquin. La Ignorancia del Derecho, Op. Cit. - - Pág. 91.

por quien obliga, si no pierde su función y aunque este plasma da en un texto legal, se convierte en una ley muerta, sin vigencia, sin vida. Es como el escritor que publica un libro, -- pero nadie lo lee, en realidad no se ha cumplido su función; -- es como pregonar las leyes en un pueblo de sordos.

La ley es una proposición que dichos poderes presentan a la sociedad, y cuya fuerza depende de que ésta la acepte, o no. El hecho de rehusar la sociedad entera su asentamiento a una medida legislativa, es la prueba más concluyente de que el legislador ha errado al interpretar las necesidades jurídicas de su pueblo. Y como la satisfacción de estas necesidades es el único fin de la ley, justo es que la última sanción corresponda al que en ella está directamente interesado, a aquel para quien, y en nombre de quien, las leyes se hacen: al pueblo mismo. La forma en que el pueblo hiciese notar su descontento hacia tal ley es mediante la sanción del desuso, o de un uso contrario que deroga positivamente también la ley por ociosa e inútil.

Un ejemplo de leyes que se encuentran en desuso por no estar acordes con la realidad del lugar donde se aplican, lo encontramos en el referéndum que aunque se encuentra consagrada en nuestra máxima ley que es la Constitución, esta no ha sido utilizada.

Consideramos que sería una gran democratización el hecho que el pueblo tenga derecho de conocer y votar a favor o --

en contra de determinados ordenamientos legales, pero "el referéndum sólo puede ser aconsejable cuando no se trate de - - leyes que versen sobre materias cuya comprensión requiera conocimientos especializados, ya que la ciudadanía, como unidad política, es inepta para estimar si un ordenamiento, dada la - complejidad de sus disposiciones, es o no conveniente.

La elaboración de una ley es el resultado de un proceso intelectual en el que se deben ponderar múltiples factores políticos, sociales, económicos, culturales, etc., que implican, en un momento dado, la motivación y la teleología de un ordenamiento jurídico y cuya apreciación no puede quedar - al arbitrio intuitivo de la masa, aunque se suponga que ha alcanzado un alto grado de madurez cívica. " (44)

Además dicha función es propia del legislador que - es el elegido por el pueblo, y su trabajo consiste precisamente en hacer un estudio profundo de los problemas que vive la ciudadanía y encontrar soluciones que plasme en leyes.

No es posible que este gran trabajo quede en manos - de la población que desconoce los alcances que pueda tener - una norma jurídica, y que su trabajo es muy distinto al de la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales; que el conocimiento de las leyes y del derecho -

(44) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano
Op. Cit. Pág. 558.

es mínimo y aún cuando tuviera tiempo y gusto para leerlos, no los entendería debido al léxico o tecnicismos que se emplea en las leyes, y no sería justo que el Estado declarase obligatorio además del conocimiento de las leyes, el conocimiento de la ciencia del derecho y por esto, en ningún pueblo se ha declarado ni impuesto tal obligación, asimismo es lógico que las leyes sean desconocidas debido a la gran cantidad -- que hay.

El implantar el referéndum en México, implícitamente lleva una marginación de los partidos en la medida en que los grupos de interés o de presión cuentan con una vía de -- planteamiento y resolución de sus demandas; por ende se esclerotiza y desideologiza el sistema de partidos.

Además que frente a la consulta electoral, el grado de disciplina del votante hacia un partido es mucho menor.

Otro problema, es la no elección de sus autoridades, lo que ocasiona un sentimiento de frustración en los ciudadanos que se ve reflejado en la cada vez menor participación -- en las decisiones del gobierno, ya que no hay una auténtica identificación entre gobernantes y gobernados.

No es lógico pensar que en una ciudad tan grande como es la nuestra en la que habitan 10,000,000 de mexicanos, o sea la 7a. parte de la población de toda la República, no tengamos ese gran derecho de participar en la elección de ---

nuestros dirigentes.

Una vez se dijo en la Cámara de Diputados que los ciudadanos del Distrito Federal son mexicanos de segunda.

"En los debates, la representación del Partido Acción Nacional, Ma. Elena Alvarez de Vicencio, estimó que los agudos problemas del Distrito Federal han encontrado una respuesta "totalmente tibia, completamente insuficiente" con la instauración de estas instituciones. En esto coincidió Francisco Ortiz Mendoza del Partido Popular Socialista: "Queremos ser ciudadanos de primera". (45)

En la reforma Constitucional de 1977, el artículo 73 Constitucional en su fracción VI, fué adicionado con una Base 2a. que señala "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale". (46)

No poco es lo que se ha argumentado y polemizado acerca de esta disposición constitucional; se ha dicho por

(45) _____ PERFIL NACIONAL-ASPECTO POLITICO. MONOGRAFIA TEMATICA-- México, D.F. 1982, IEPES-CEPES. Pág. 14

(46) _____ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEXICO, 1981. Pág. 53

una parte, que ha sido una de las medidas de mayor trascendencia y proyección que contuvo la muy aplaudida reforma política del 6 de Diciembre de 1977.

En la nueva ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de Diciembre de 1978, se procuró darle regulación reglamentaria al referéndum, lo cual técnicamente no debía hacerse de esta forma sino que debió ser regulado por una legislación especial.

El referéndum en la ley, el artículo 53 la define como "un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal." (47)

Su objeto es que el habitante de la ciudad de México, apruebe o deseche la creación, modificación o eliminación de ordenamientos legales relativos al Distrito Federal.

"La ley establece que el referéndum puede ser obligatorio o potestativo; es obligatorio cuando los ordenamientos legales que pueden ser afectados por él, "tengan efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito" o corresponda "a la satisfacción de necesidades sociales de carácter ge

neral". Será facultativo cuando los ordenamientos legales - no reúnan las características señaladas, aclarando la ley -- que nunca serán objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos relativos a la hacienda pública así como en materia fiscal y que aún tratándose del referéndum obligatorio está facultado el Presidente de la República como el Congreso de la Unión, según las circunstancias, para determinar "los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum" tomando en cuenta "razones de tipo jurídico, económico y Social", con la cual prácticamente se hace nugatorio la posibilidad del referéndum obligatorio". (48)

El artículo 55 establece que "la ley que regule -- los procesos de referéndum e iniciativa popular señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular..." (49), la citada ley no ha sido elaborada, por lo que estos mecanismos de participación directa deberán sujetarse a lo establecido en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, lo cual indica que su reglamentación ha quedado incompleta, haciéndolos prácticamente inoperantes, pues su actual regulación legal contiene requisitos confusos.

(48) LIC. SOLIS ACERO, Felipe. Política, Gobierno y Administración de -- Justicia " El Impacto de la Reforma Política en la Democratización del Distrito Federal " Op. Cit. Pág. 7

(49) _____ LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Op. Cit. Pág. 59.

Con respecto a la iniciación del procedimiento nos dice el artículo 54, que queda en manos exclusivas del Presidente de la República y de las Cámaras; dicho artículo no aclara suficientemente cuando es obligatorio pues no se definen los casos en que los ordenamientos legales tienen efectos sobre la totalidad de los habitantes, ya que si aplicamos el principio de generalidad de la ley, en todos los casos las tienen, a menos que sea otro el criterio. Además la ley concede a los poderes Ejecutivo y Legislativo amplias facultades para dejar sin efecto al referéndum obligatorio cuando lo consideren que sea de "notoria inconveniencia", sin definir que casos los considera inconvenientes por lo que queda a criterio de estos.

Todo esto ha provocado desánimo en los habitantes de la ciudad de México por implantar este tipo de mecanismos que "nacieron muertos", que a estos casi cinco años de que se implantaron han demostrado su inoperancia.

El referéndum en otros países han tenido gran acogimiento, por sus características especiales como son: la población, su cultura, su extensión, su forma de organización política, etc. como ejemplo de esto tenemos a los cantones Suizos; una de sus características favorables es su población tan reducida, ya que sabemos que "el referéndum es impracticable en colectividades tan extensas, de cuerpos legales tan abultados y de actividad legislativa tan febril como son, por punto general, las

nacionalidades modernas," (50)

México por su situación "SUI GENERIS" presenta situaciones extraordinarias como son: su dimensión física, el crecimiento demográfico, la problemática de los servicios, - la historia política y su potencial social explosivo; son -- rasgos que no podemos observar en otros países o ciudades, - por lo que la situación política, económica, social, etc. de los cantones suizos es muy diferente a las características de la ciudad de México.

Resulta muy plausible el ideal de introducir a nuestra legislación sistemas de democracia directa que, como el referéndum en otros lugares ha probado su buen funcionamiento, pero en el Distrito Federal, no se ha dado el resultado esperado, lo que es más, hasta la fecha no ha tenido vigencia y no se ha emitido la reglamentación adecuada para su -- funcionamiento ya que chocan entre sí esta forma de participación con nuestros sistemas representativos.

"La perfectibilización de nuestros sistemas democráticos es, ciertamente, lo buscado mediante la introducción - de tan sanas prácticas a nuestro régimen jurídico; pero ya - que su inoperancia ha resultado manifiesta entre nosotros --- por las razones referidas, que nos invitan a suprimirlos o -

(50) Costa, Joaquín. La Ignorancia del Derecho. Sucesores de Manuel Soler. Primera Edición. España Barcelona. Pág. - 134.

excluir las de nuestra legislación, hemos de recoger aquella que, por otro lado, se nos presenta como sana medida que busca también una mayor democrátización en las prácticas de los habitantes del Distrito Federal; la que la Ley denomina como órganos de colaboración vecinal y ciudadana, y cuyo fortalecimiento se nos antoja más que apremiante." (51)

(51) Sayeg Helu, Jorge. El Distrito Federal en la Complejidad de sus Dimensiones. Op. Cit. Págs. 111 y 112.

2.3. LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION.

Antes de analizar el tema pasaremos a dar una breve referencia histórica acerca de la comunicación; desde épocas muy remotas ya el primate transmite sus conocimientos que influirán en su evolución más tarde; evoluciona en el modelo homínido para separarse del resto de los mamíferos, empieza a vivir en grupo y fabrica utensilios para defenderse y atacar; se hace cazador y descubre el fuego y consecuentemente con su biológica como homo faber, la técnica y la cultura le obligan a vislumbrar al homo sapiens, ya más tarde se haría hombre; así la cultura juega un papel fundamental, ya que si hubiese que buscar un determinante en la evolución del primate hacia el hombre, lo encontraríamos en la causa y efecto de la comunicación, que primero en su expresión más simple fué táctil, después debido a las necesidades de comunicación, (origen fundamental del desarrollo del hombre en su carrera hacia la máxima inteligencia), creó el lenguaje, siendo éste el vehículo que después lo haría llevar la vida en sociedad; ello a su vez da surgimiento a la

literatura, a la palabra escrita y consecuentemente al nacimiento de la imprenta que significó la ampliación y extensión de los medios de comunicación, siendo el libro uno de los primeros productos producidos en masa. Por ello la imprenta marcó la época del surgimiento e influencia de las clases; así fué como en la época contemporánea los periódicos y diarios tuvieron importante función en el cambio social, pues la llegada del periodismo significó un tremendo adelanto en la comunicación. Consecuentemente con el adelanto tecnológico nació la radio, el teatro, la televisión y el cine; la radio contribuyó a devolver al hombre la inflexión de la palabra; el cine, la televisión y el teatro devuelven el gesto y la expresividad facial.

En la comunicación el proceso por medio del cual se transmiten significados de una persona a otra, constituyen un proceso fundamental y vital que incluye también todos aquellos procedimientos por medio de los cuales una mente puede afectar a otra; así intervienen en la comunicación efectiva cuatro factores que son:

- 1) comunicador
- 2) comunicante
- 3) contenido
- 4) efecto

Por lo general se considera que la comunicación tiene lugar por medio de símbolos verbales, pero el análisis sociopsicológico requiere que se preste atención a toda la gama de símbolos y métodos que pueden ser usados por el hombre.

Desde hace tiempo, se conocen los medios masivos de comunicación como una industria que moldea consciencias y que paralelamente se ha llegado a convertir en el ejemplo del desarrollo económico y social en la etapa de la era industrializada. Asimismo, todas estas nuevas formas de los medios masivos son creadores constantes de nuevas conexiones (computadoras, telex, televisión, etc.), tanto entre sí como con medios masivos más antiguos (imprenta, radio, teléfono, cine, etc.). En un sistema capitalista como el nuestro esta industria se desarrolla con más rapidez y más extensamente que cualquier otro de los sectores de la producción; sin embargo, al mismo tiempo se requiere limitarla y que el secreto de estos medios electrónicos es nada menos que su poder de movilización. Es-

aquí donde la importancia de nuestro estudio alcanza niveles superiores, puesto que si admitimos que dicho poder de movilización que guardan los medios masivos de comunicación frente a todos los grupos y masas, traen en consecuencia que la propaganda elaborada no libera sino limita la confianza del individuo mismo conduciendo a la llamada despolitización. No obstante, por primera vez en la historia estos medios masivos de comunicación están haciendo posible la participación mayoritaria en un proceso productivo social, cuyos medios prácticos están en manos de las mismas masas; es el caso de empresas como Televisa que ha venido promoviendo los programas de participación ciudadana, por lo cual el referéndum podría ser un medio de propaganda efectiva para manipular (hacia intereses de grupos oligárquicos) el pensamiento y decisión de los habitantes del Distrito Federal, por lo que se cree indispensable la derogación de los artículos que se refieren a dicha figura jurídica en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. También, por su parte los partidos de izquierda han reducido el desarrollo de los medios masivos a un solo concepto; la manipulación, cuyos efectos pueden conducir a un derrotismo (hablando subjetivamente) y por otro lado sirve además para expiar su culpa sobre esos asuntos.

Es preciso mencionar que con respecto a la opinión pública los medios masivos de comunicación no es la de formar opiniones, sino que puede llegar a reforzarlas. Esto --

significa que, primeramente, los mensajes suelen alcanzar a un tipo especial de persona que funge como líder de opinión; es él quien transmite el mensaje a los demás y simultáneamente lo interpretan de acuerdo a las normas, metas y valores del grupo, resultando de tal manera una información mediada. Además, no podemos dejar pasar por alto que unos medios masivos son más influyentes que otros y que desde luego, cada medio en particular tendrá poder en un terreno específico. También influye en forma importante las funciones comunicativas que delegue el Poder Ejecutivo a los dueños inmediatos de los medios de comunicación, llámese en este caso Canal 11, Canal 13 o Televisa, siendo algunas de estas empresas que funcionan con subsidio y que sin embargo es el precio que en un momento dado deben pagar debido al desorden que se expresa en la violencia de la libre competencia, la búsqueda de la máxima ganancia, las crisis financieras, la guerra, la inflación, etc., resultado del propio sistema imperante.

Por ello, son determinantes las funciones que llevan a cabo los medios masivos de comunicación como es el caso de informar, orientar, dar distintas ideologías a las masas, distraer y entretener.

Así es como a través de los medios de comunicación el hombre común no sólo entra en contacto con el consumo ostentoso de los privilegiados de otros países, sino que además puede darse que el standard de consumo en otros países de personas de la misma clase es mayor, con lo que no se trata ya -

de aspirar al standard de vida de los consumidores nacionales sino al standard de los consumidores extranjeros.

Ahora bien, en nuestro país, que se debate entre las grandes contradicciones propias del capitalismo del subdesarrollo, el panorama de los medios masivos de comunicación es el siguiente:

1) Un alto grado de monopolización de los medios, por ejemplo la televisión, que es virtualmente un monopolio puro como sucede en el caso de Televisa, excepto de los 2 canales oficiales (canal 11 y canal 13) que por sus características y recursos en realidad hasta ahora no han podido competir con aquél, y por si esto fuese poco los propietarios de Televisa tienen además intereses en diarios y revistas, en las transmisoras más fuertes de radio (XEW), en empresas productoras de diversas mercancías; es decir, que con lo anteriormente mencionado es fácil deducir que si en un momento determinado dicha empresa (TELEVISA) intentara tomar la dirección del poder utilizando como arma la sugerencia efectiva del referéndum para la participación de los ciudadanos del Distrito Federal, fatalmente se ocasionaría un impacto a nivel nacional y con ello un caos político dentro del territorio del Distrito Federal que, actualmente con la situación del país, resultaría catastrófica por manipular intereses a su gusto, ya que la mayoría de los ciudadanos se encuentran a un nivel cultural y educacional (políticamente hablando) apáticos y sin conciencia verdadera. Y si aún con lo anterior se dudara del monopo

lio tan impresionante que significan dichos medios de comunicación en México aportaré otros datos al respecto: más del 70% de la radiodifusión es controlada exclusivamente por 9 cadenas, también con intereses en negocios de otras ramas. Por su parte, la prensa y, en especial los diarios, dependen en más del 60% de 4 grupos, uno de ellos bajo la dirección del gobierno. En cuanto al cine, su producción, su distribución, su promoción y su exhibición son llevadas a cabo a través de las empresas estatales (PROCINEMEX, CONACINE, Estudio Churubusco, Estudio América, etc).

De tal manera, " . . . hay en esta ciudad once millones de personas mal informadas o desinformadas por cuanto hace a las políticas o planes que se han adoptado para solucionar o enfrentar los problemas de su ciudad . . . este desconocimiento es causado por el exceso de declaraciones o mensajes provenientes de las más diversas fuentes ya que si bien es cierto que el Departamento del Distrito Federal da a la publicidad mucha información, estos despachos se caracterizan por su fragmentación y dispersión, llegando a los extremos de ser contradictorios". (52) Todo esto trae en consecuencia la desinformación y desintegración del capitalino -- con sus gobernantes y su desinterés en los actos del gobierno, sin poder explicarse las decisiones dadas por las Autoridades.

2) A su vez, dichos medios están subordinados a las decisiones del exterior que se pueden manifestar de diversas formas, como es el caso de las noticias manipuladas e reinterpretadas por las agencias internacionales antes de llegar a los teletipos locales (AP, DPAF, F, UPI); si fuese efectivo, como se menciona en la ley, la vigencia del referéndum en el Distrito Federal, en este caso las agencias internacionales de información jugarían un papel fundamental en la distorsión de sus mensajes con lo cual obviamente también acarrearían una grave manipulación, que como anteriormente mencionamos, sería fatal para el país.

MARCO JURIDICO DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION EN MEXICO.

En México tanto la Televisión como la radio están sometidas al régimen de concesiones que se desprende de los artículos 27 y 42 constitucionales. En razón de ellos pueden disponer de las frecuencias de transmisión en el espacio atmosférico (propiedad de la nación) para fines de lucro y mercantiles. Con respecto a la legislación reglamentaria están supeditadas a la ley federal de radio y televisión, eminentemente administrativa. Aunque prevee posibilidades de intervención y participaciones del Estado, éstas son mínimas y siempre sujetas al criterio de los grupos de presión empresariales y a la discrecionalidad presidencial sobre la legislación anti-monopolios (art. 28 constitucional). Según plan-

tea la investigación desde el régimen de Calles (1924) hasta nuestros días, el Estado ha expedido 3 tipos de leyes de radio y televisión, una de carácter técnico, otra de carácter facultativo y otra de carácter limitativo, lo cual ha permitido a través del tiempo aquellas disposiciones facultativas, de las que ya hablamos, (en beneficio de empresarios privados) y las técnicas. No obstante, prácticamente las disposiciones limitativas no existen; un ejemplo lo vemos claramente en la Ley Federal aún vigente que presentaba un intento de limitar el poderío económico de los industriales mediante la reducción de la publicidad comercial, pero el intento abortó cuando la iniciativa fué turnada a la Cámara de Senadores.

Con esto pretendemos enfocar más el análisis a demostrar en forma fehaciente cuales han sido las circunstancias y el campo de acción tan amplio que durante más de 5 décadas los medios de comunicación masiva han experimentado y vivido en México, lo cual implica necesariamente un control de conciencias que, de una u otra forma, afectan o benefician al sistema político. Hoy en México el despunte del capitalismo a monopolista de Estado dependiente; o sea sujeto a decisiones externas se agudiza y consolida cada vez más en los medios masivos de comunicación; ésto obedece a la estructura concentradora de éstos como ya se hizo mención, pero también para responder a los requerimientos de amplia cobertura ideológica que implica el nuevo modelo agotado, el sistema de control y legitimación implícito en el modelo populista demo

crático.

De lo anterior resulta que se amplía el espacio político, incluso en condiciones reales de la lucha de clases, por ello es indispensable para la circulación del capital y su reproducción dentro de las presiones de la concentración monopólica. Por ende, se abre el acceso a los medios masivos de comunicación, a los escritores y a los autores del proletariado, siempre y cuando no atenten contra la estructura intrínseca social y política. De esta exposición se concluye el debate en torno al derecho a la información tan ampliamente argumentado en los últimos años en nuestro país, lo que implica la necesidad de otorgar un cierto margen de libertad pero también un marco limitativo; de ahí que se considere que es importante hacer desaparecer de nuestro orden constitucional el referéndum.

2.4. LOS GRUPOS DE PRESION.

Partiendo de que en nuestro país vivimos dentro de una democracia representativa, porque los gobernantes son -- elegidos por los ciudadanos y considerados como sus representantes legales en la toma de decisiones políticas-económicas y sociales; de tal forma, existe en la democracia representativa 2 procedimientos de intervención política: uno que se refiere a la intervención directa de los ciudadanos en donde la asamblea de ciudadanos toma por sí misma todas las decisiones que deben imperar en una nación, siendo así una democracia directa, y por otra parte, donde los ciudadanos cuentan con -- representantes legislativos pero también tienen derecho a participar en la formación de las leyes, lo que constituye una de mocracia semidirecta,

Comenzaremos por explicar que una democracia directa se emplea muy rara vez y corresponde más bien a las utilizadas en civilizaciones antiguas como en Roma y Atenas, puesto que solo funciona en países muy pequeños donde todo el pueblo puede reunirse. "En cuanto a la democracia semidirecta--ésta puede ser ya por iniciativa popular, en donde se deposita un proyecto de reforma por vía de petición firmado por un cierto número de ciudadanos; si esta iniciativa no tuviese apoyo de los gobernantes tiene lugar un voto popular el cual si es adoptado por la mayoría de los ciudadanos ,los gobernantes se ven en la necesidad imperiosa de aplicarlo. El otro procedimiento dentro de la democracia semidirecta es más común y que se conoce como referéndum, en donde el representante --

(parlamento o gobierno) desarrollan un texto sobre el que son llamados todos los ciudadanos para decidir y votar por ése, si es aceptado el texto se convierte en Ley, pero si lo rechazan, el texto no se llega a aplicar" (53). No obstante de ser el procedimiento más usual se le ha criticado el tener resultados conservadores, aunque también tiene la ventaja de permitir a los ciudadanos resolver por sí mismos los problemas importantes y evitar que sus representantes acaparen todo el poder político. Sin embargo, en un país como México y en especial en el D.F., esta posición resulta un poco precipitada por no haber suficiente grado de politización ni verdadera conciencia ciudadana, pudiendo llegar a ocasionar un caos político interno si el referéndum se llegase a utilizar, ya que algunos grupos ambiciosos de poder manipularían las decisiones de los ciudadanos que se encuentran apáticos a todo lo referente al funcionamiento interior de esta ya de por sí problemática ciudad.

Dentro de esta democracia representativa se da un marco de contienda política entre los partidos que tratan de conquistar el poder y ejercerlo introduciendo para ello a senadores, a diputados, a ministros y a secretarios de estado. Sin embargo, existen límites dentro de dicha contienda que tratan de formar la mencionada actividad política, favoreciendo los intereses que le convengan; esas limitaciones se ha---

(53) DUVERGER, Maurice Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel Sa. Edición , España Barcelona 1970. Pág.125.

llan claramente expuestas en los llamados grupos de presión, cuyo propósito consiste en tratar de influenciar a los hombres que detentan el poder. Estos grupos de presión son organizaciones no políticas en su mayoría y sus actividades -- primordiales no constituyen una presión sobre el poder, de tal modo que sólo pueden actuar en determinados campos y situaciones. Esta organización exige a su vez precisión en -- cuanto a su ámbito de acción; nos encontramos entonces con -- la existencia de grupos exclusivos y grupos parciales. Un -- grupo de presión será exclusivo si se ocupa únicamente de -- actuar en el dominio político, de hacer presión sobre los po -- deres públicos (aún cuando ciertos grupos exclusivos son so -- lamente organismos técnicos que actúan por cuenta de otros -- grupos que son parciales). Estos grupos tratan casi siempre de aparentar o disimular sus funciones verdaderas bajo la -- idea de un sistema con objetivos establecidos en forma amplia y prestigiosa, dada la mala reputación de las acciones de -- los grupos de presión.

Los grupos parciales son aquellos que actúan en el camino político algunas veces y otras veces en el dominio -- público.

Existen también grupos privados y grupos públicos; los primeros consisten en aquellos que comenzaron la noción de los grupos de presión por encontrarse integrados con personas que no pertenecen al régimen gubernativo, más sí se en

son aquellos en donde las administraciones públicas actúan -
ocasionalmente siguiendo métodos parecidos a los empleados--
por grupos de presión.

Los grupos de presión públicos se distinguen en ----
dos categorías, en la primera se encuentran " los servicios--
oficiales del Estado actuando según los métodos de los gru---
pos de presión para defender el interés del servicio que i---
dentifican, por otra parte, más o menos con el interés gene--
ral. La segunda categoría está formada por cuerpos de fun---
cionarios (tipo , inspección de finanzas, consejo de Estado,
cuerpos de minas, exalumnos del Politécnico, etc.), que for-
man en los servicios una especie de coaliciones más o menos -
ocultas tratando de acaparar los puestos de dirección y de --
ejercer influencia. " (54)

También existen los grupos extranjeros que son pre-
siones que provienen de organizaciones públicas extranjeras
estableciendo puntos de dependencia y subordinación reales de

(54) DUVERGER, Maurice Sociología Política. Ediciones --
Ariel . Tercera Edición. Pág. 379

un gobierno hacia otro, reforzando así la dependencia (económica principalmente) o subordinación oficial, los cuales resultan de compromisos establecidos por los tratados o acuerdos internacionales efectuados.

Las transnacionales en México actúan como presiones de grupos privados extranjeros, ya que pueden llegar a establecer y reforzar una dependencia por parte de un gobierno extranjero con respecto a una organización privada extranjera dentro de nuestro país.

Otra forma de grupos de presión son los pseudo grupos de presión que no constituyen en sí grupos, sino que aglutinan a un cierto número de personas para formar una comunidad siendo éstos técnicos que no ejercen siempre presión en su propio beneficio, sino por cuenta de otros grupos. Todo esto se puede aplicar tanto a las oficinas técnicas de presión como a los periódicos y organismos de información; las oficinas técnicas de presión tienen dentro de su estructura a técnicos de una rama especial, por ejemplo en el financiamiento de las elecciones constituye un medio por el cual diversos grupos (organizaciones empresariales primordialmente) pueden influenciar y presionar sobre quien tiene el poder. En cambio, los periódicos y organismos de información no poseen ningún carácter de grupo de presión, sino que son empresas comerciales con el propósito de lucro; no constituyen medios educativos o políticos sino en la medida en que su régimen gubernativo se los permi-

ta. En el régimen capitalista la información señalada se dá objetivamente, a menos que el dueño de un cierto periódico - quiera ejercer influencia con el público o con el gobierno y sus ganancias serán menores. Es decir, los periódicos pueden ser comerciales o de presión; sin embargo, en la realidad mexicana los periódicos y organismos de información ejercen influencia según sus lineamientos políticos, presionando al lector para que acepte o no ciertos mandatos y, a su vez, influyen con su poder informativo sobre las funciones del Estado. Por ello, el referéndum debe ser excluido de nuestra Constitución Política, ya que como mencionamos anteriormente los grupos de presión pueden variar la decisión del votante sobre determinado ordenamiento.

A) LA ORGANIZACION DE LOS GRUPOS DE PRESION.

Dentro de la estructura de los grupos de presión sabemos que así como en los partidos políticos existen los grupos de masas y los grupos de cuadros, también existen en estos.

En los grupos de masas tratan de allegarse con el mayor

número posible de personas, que son el poder efectivo de estos grupos, obligando a desarrollar una organización fuerte y jerárquicamente constituida (Ejemplo los sindicatos; así el desarrollo de la clase obrera se encuentra en el origen de las organizaciones de masa, partidos y grupos de presión).

En cuanto a los grupos de cuadros, éstos no buscan la cantidad sino la calidad; se dirigen hacia las notas sociales esenciales, a los cuadros preferentemente por parecer más eficaz para poder llevar a cabo la acción deseada.

Las relaciones posibles entre los partidos políticos y los grupos de presión se pueden dar de tres formas :

- a) Cuando los grupos de presión se encuentran más o menos subordinados a los partidos;
- b) Cuando los partidos están subordinados a los grupos de presión; y,
- c) Cuando existe una cooperación y colaboración recíproca e igualitaria entre ambos.

B) MEDIOS DE ACCION DE LOS GRUPOS DE PRESION.

Estas acciones pueden ejercerse de dos formas :

- 1) La presión o acción directa a nivel de los organismos del poder.
- 2) La presión o acción indirecta que se ejerce so

bre el público.

En el primer caso se ejerce la acción en el lobbying, ya sea de manera abierta o de manera oculta. La acción abierta puede ser pública, comprendiendo básicamente los compromisos reclamados por los diversos grupos de presión a los candidatos en el momento de las elecciones. Por otra parte, la acción oculta consiste en toda aquella ayuda económica dirigida a las elecciones, así como la ayuda material que se aporta a los partidos políticos.

Por otro lado, la acción indirecta se realiza con el fin de que la actitud del público sea para actuar, a su vez, sobre los gobernantes quienes siempre se encuentran decididos a conocer la opinión del pueblo; así, actuando sobre el público es como se puede actuar indirectamente sobre el poder. Ahora bien, los grupos de presión tienen a su vez dos formas de actuar: una es a través de la propaganda y la otra es a través de los métodos violentos.

A través de la propaganda se puede actuar de dos distintas maneras: primero, se ejerce una propaganda interna sobre quienes son sus concededores, más tarde sobre todos los demás grupos, ya sean de masas o de cuadros, pudiendo realizar una propaganda sobre el público en general, ya en forma directa o por carteles o por campañas publicitarias o ya por la influencia de los grupos industriales y/o financieros

sobre los organismos periodísticos.

El método violento, por su parte, consiste en tratar de apoderarse mediante el uso de la violencia o de la fuerza física, del poder de una nación y quien detenta el poder, a través de una revolución o de un golpe de estado. No obstante, dentro de la violencia hay formas que dependen de la acción normal de los grupos, como llega a suceder en las huelgas organizadas por los sindicatos obreros que buscan presionar sobre la opinión pública y forzar al gobierno para ceder a sus peticiones, ya que el desorden causado llega a ser intolerable.

C) LOS DIFERENTES GRUPOS DE PRESION.

Encontramos que en los diferentes grupos de presión existen las organizaciones patronales del comercio y de la industria, que se dan exclusivamente en los países capitalistas, aunque puede haber la posibilidad de existir con ciertas características en los países socialistas. Incluiría también organizaciones anexas, bancos, negocios internacionales, seguros o a empresas nacionalizadas, para estudiar y examinar sus problemas comunes, llegando a ejercer influencia sobre el Estado para obtener más libertad de acción en el marco de sus planes y proyectos de desarrollo.

También se podría comparar a este tipo de organización patronal con las llamadas profesiones liberales como son las de médicos, las de abogados, las de ingenieros o las de arquitectos, ejerciendo presión sobre las decisiones dadas por el Estado.

Ahora bien, esas organizaciones patronales son las más potentes de todos los grupos de presión; sin embargo, no debemos perder de vista que en toda la influencia política toman parte, además de los sindicatos y partidos, otros elementos de tipo técnico como son la alta administración, los periódicos independientes, etc., que proveen a su vez de autonomía a los jefes de gobierno, ministros, etc., para que de esa forma puedan accionar entre las fuerzas contrarias. Además son por lo general grupos de cuadros.

Existen también las organizaciones campesinas dentro de las cuales quedan inmersos los sindicatos de asalariados, que son grupos de masas a excepción de los grupos de latifundistas asociados o de sindicatos de cuadros superiores; la importancia de este tipo de organizaciones radica en la agricultura y más aún cuando ésta subsiste conjuntamente con las sociedades industriales.

Por su parte, las organizaciones de asalariados están formadas por los sindicatos obreros tradicionales que vienen a ser igual que los anteriores grupos de masas, pero más nume

rosos, al tiempo que más evolucionados dado que a lo largo de su evolución en un principio estuvieron conformados por grupos de obreros industriales y más tarde, al elevarse su nivel de vida, han ido acrecentando a las clases medias.

Cabe señalar que la importancia que reviste a estas organizaciones de asalariados tiene relación directa con el número tan alto de sus afiliados, así como con los medios efectivos de acción como son las huelgas, por lo que también el peso y la fuerza de su influencia son variables.

Sin embargo he de anotar que no existe ciertamente un consenso entre los especialistas respecto del significado exacto del término "GRUPO DE PRESION", razón por la cuál daremos una breve reseña histórica al respecto:

Ya desde la edad clásica los pensadores hicieron uso del análisis de los grupos para esclarecer la naturaleza del sistema político; en pleno siglo XIX (1805-1859) Alexis Tocqueville habla de que para garantizar la libertad individual frente al Estado, se debía crear y mantener un vigoroso pluralismo a base de información de los grupos de presión; es decir, grupos de las más diversas índoles que sirvieran de intermediarios entre el siempre poderoso aparato gubernamental y el ciudadano. Más tarde, Ortega y Gasset (1883-1945) nos habla del asalto de las mayorías al poder, no

antes de que en 1940 Emile Lederer planteara que la existencia de los grupos organizados era la condición fundamental para evitar el surgimiento de totalitarismo, elaborando con ello una teoría más sistemática y directamente ligada al problema de los grupos. Mc. Connell ve a los grupos de presión como verdaderos poderes ante el trono. A pesar de la manifiesta ausencia de una acuciosa investigación acerca del origen, naturaleza y desarrollo de estos grupos, se puede entresacar de la obra "Les Groupes de Pressión" del escritor francés Jean Meynaud, algunos conceptos interesantes como el que los grupos de presión son aquellos que evocan luchas para que las decisiones de los poderes políticos se conformen a los intereses o a las ideas de una categoría social otorgada; además dichos grupos actúan "... como actividad de espíritu positivo, no tratan de definir las reglas ideales del juego de las instituciones, sino de determinar sus modalidades de funcionamiento". (55)

De manera más amplia, identificaremos al grupo de presión con un conjunto de individuos que han establecido una relación más o menos estrecha y constante entre ellos con el propósito manifiesto de influir en la formulación de las decisiones políticas dentro de un sistema social determinado;

(55) MEYNAUD, Jean. Los Grupos de Presión. Editorial Universitaria de Buenos Aires, República Argentina, 1965, Pág. 99

el que estas decisiones puedan tener un carácter específico o general no importa en este momento, de modo que el grupo de presión actúa sobre el poder para que por medio de sus peticiones las leyes y reglamentos se reviertan en su beneficio tratando de influir en la formulación y contenido de las decisiones políticas, sin pretender ocupar directamente los puestos de autoridad (lo cual lo diferencia del partido político). Es importante aclarar que no se debe confundir el concepto de grupo de presión con el de grupo de interés, ya que éste último hace referencia a una categoría basada en las características objetivas del grupo, que puede facilitar la formación de uno o más grupos de presión, aunque no necesariamente.

Por otra parte, como ya mencionamos anteriormente, los grupos de presión son típicos de las sociedades democráticas sin que ello implique que en las sociedades no democráticas no existan; existen pero están limitados, de manera que por el contrario, en aquellos regímenes pluralistas donde su acción se desarrolla plenamente, están legitimados constitucionalmente, se permite su asociación por parte de la ley (Artículo 356, Ley Federal del Trabajo y Artículo 123 Constitucional), así como la libertad de expresión de ideas (artículo 73, Fracción VI y Artículo 9° Constitucional); de ahí que, con respecto al referéndum en México, resulte sumamente peligroso ya que hasta pueden llegar a tener atribuciones de tipo paragubernamental, y es donde teniendo las puertas de acceso al poder pueden determinar el cambio del régimen presidencialista imperante en nuestro --

2.5. CULTURA POLITICA.

Analizaremos porque es importante el estudio de la cultura de una sociedad para conocer más ampliamente la participación y motivación que puede sucederse por los hombres en ésa; así como sus costumbres , hábitos y usos para llegar a cambiar la realidad social a través del hacer político individual, conjuntamente con el hacer político del Estado por medio de los gobernantes (detentadores del poder).

Dentro de la Sociología Política es indispensable mencionar que la sociedad es el móvil principal para adentrarse en el mundo del ser político, de la realidad social y política de los hombres. De ahí, que se estudie a la sociedad y a la cultura en forma integral, ya que no pueden existir la una sin la otra por revestir una diversidad infinita de formas e hipótesis Dentro de la investigación sociológica, a pesar de haber marcadas diferencias entre los valores, las conductas religiosas y sexuales, las prácticas políticas, las relaciones familiares, las funciones económicas, las organizaciones sociales, etc., entre la sociedad y cultura de un país a otro, hay también similitudes generales. "Una tarea fundamental de la Sociología consiste en tomar en cuenta tanto la diversidad que se encuentra en la vida social como los elementos recurrentes en la cultura y en la organización social (¿Porqué es universal el tabú del incesto? ¿O la religión? ¿O la magia? ¿O la diferenciación en status? ¿O en la -

división del trabajo?). Pero sociedades que difieren en muchos aspectos también exigen patrones culturales y formas de organización social semejantes (Los Estados Unidos y la Unión Soviética son naciones que poseen tecnologías altamente desarrolladas, una organización burocrática muy elaborada y una concentración creciente de la población en las áreas urbanas)" ... (56)

Ahora bien, señalaremos que en sentido abstracto la sociedad se integra por individuos que llegan a relacionarse entre sí, pudiendo ser miembros de un mismo grupo o como integrantes de distintos grupos para desarrollar otras formas de vida y el compartirlas. Para comprender más claramente, el maestro Recaséns Siches expresa: ..." se entiende que la sociedad no es una realidad en sí por sí, aparte e independiente de los sujetos individuales, sino tan sólo una forma de vida y una organización de éstos... el conjunto de las formas, de las interacciones, y de los procesos que se dan entre los hombres, al cual llamamos sociedad, se dá y se desenvuelve en la vida humana... todos los hechos y actividades sociales son conducta humana, y a fuerza de tal, tienen su origen, su campo y su proyección en la vida del hombre..." (57)

(56) CHINOY, Ely. La Sociedad. "La Introducción a la Sociología" Traducción de Francisco López Cámara. Fondo de Cultura Económica. Décima primera reimpresión. México, 1981, Pág. 57.

(57) RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología, Editorial Porrúa, S.A. Decimaquinta Edición. México, 1977, Págs. 108 y 109.

Cabe señalar que la sociedad se estudia para saber- que tipo de ella se desea para que los hombres convivan en armonía; Proporcionando un criterio y un punto de vista práctico en la interpretación y comprensión del complejo mundo en el que nos desarrollamos y vivimos; "...la sociedad se refiere al hecho básico de la asociación humana...incluye toda clase y grado de relaciones en que entran los hombres, sean ellas organizadas o desorganizadas, directas o indirectas, --consientes o inconsientes, de colaboración o de antagonismo. Ella incluye todo el tejido de las relaciones humanas y no tiene límites o fronteras definidas...enfoca una amplia gama de fenómenos centrales para el análisis de la conducta humana..." (58)

Por ende, puede verse a la sociedad desde dos puntos de vista:

a) Como grupo; es decir como la totalidad de -- las relaciones sociales humanas en donde los hombres pueden -- llegar a vivir una vida común completa por encauzarse a la organización limitada de propósitos y fines específicos.

b) Como conjunto de Instituciones; o sea que -- apesar de haber interacción entre las conductas sociales de -- los individuos completando así su vida, se tienen que seguir

(58) CHINOY, Ely. La Sociedad "La Introducción a la Sociología"
Op. Cit., Pág. 45.

ciertos patrones que se encuentran normados y son compartidos por valores y creencias similares entre los integrantes de una sociedad, siendo lo que se denomina cultura, porque describe a las instituciones fundamentales como son las políticas educacionales, familiares, económicas, etc.

No obstante, nosotros preferimos referirnos a la sociedad desde el punto de vista de las instituciones, ya que al interrelacionarse las acciones de los hombres se comparten -- valores e ideologías semejantes, pudiendo haber una mayor integración de los miembros de una sociedad y pudiendo gobernar a los individuos.

Por ende, debemos referirnos a la Cultura como una forma de participación y motivación del hombre en su vida cotidiana, ya que proporciona el modo y el conocimiento real, físico y social, para aprender a controlar hasta un cierto límite el mundo externo, pudiendo sobrevivir así toda la raza humana. Esto nos lleva a considerar la definición sociológica de Tylor:

"Cultura es el todo complejo que incluye al conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, la costumbre, u cualquier otra capacidad y hábito adquirido por el hombre en cuanto que es miembro de la sociedad."(59)

Es decir, la cultura debe aprenderse y otorgarse en forma de interrelación, porque en la vida de los individuos - todos sus conocimientos, facultades, hábitos, costumbres, valores e ideologías le son transmitidas desde temprana edad - por pertenecer a un cierto grupo y siguiendo las enseñanzas - en las que ese grupo vive, siendo lo que conoce como "una herencia social".

Encontramos entonces que los componentes necesarios para conocer el verdadero carácter de la cultura, como producto de la vida social, sus alternativas para el cambio y el desarrollo, se encuadran dentro de tres figuras que serán analizadas brevemente:

1.- LAS INSTITUCIONES.- El conjunto de lineamientos - que rigen el comportamiento, ya positivo o negativo, voluntario o involuntario, activo o pasivo, del hombre en una sociedad para poder conducirse en ésta bajo normas específicas.

Tenemos además que las instituciones se ven desde el aspecto de las costumbres, que son reglas que rigen estrictamente las normas contenidas como sociales y sancionadas moralmente en beneficio de la comunidad, así como de los usos populares, que son las prácticas cotidianas vistas como necesarias, más no obligatorias para el desenvolvimiento de la sociedad, sino desde un plano meramente social y moral.

También tenemos los hábitos, que son las prácticas usa

das y señaladas como propias de un comportamiento humano adecuado por el transcurso del tiempo, como sucede con el ejemplo de trabajar , de relacionarse socialmente, etc. Por el otro lado tenemos las leyes, que es el conjunto de normas establecidas como necesarias para la convivencia social y ejecutadas a cumplirse por la fuerza coactiva del Estado, ya que son señaladas dentro de un esquema valorativo de lo que se observa como indispensable por quienes detentan y ejercen el poder político.

2.- LAS IDEAS.- Se puede dividir en creencias que el hombre tiene sobre sí mismo, sobre sus relaciones con los demás y con el conjunto de fenómenos sociales, biológicos y físicos que lo rodean en este mundo para delimitar sus experiencias, observaciones y prácticas; para poder escoger las alternativas posibles que se le presentan diariamente; o en valores, que se esquematizan de acuerdo a lo que el hombre considera como adecuado o deseable, siendo distintos según el individuo y lo que le es más satisfactorio, objetiva o subjetivamente, para desarrollarse personalmente primero y después en sociedad.

3.- LOS PRODUCTOS MATERIALES.- Son los objetos materiales que son creados y usados por el hombre en su vida social, siempre y cuando se tenga el conocimiento, la capacidad y la habilidad para poder aprovecharlos, teniendo un valor estimativo diferente según la persona, sus creencias, valores, hábitos y necesidades dentro de una sociedad.

Habiendo explicado cuales son los componentes de la cultura es indispensable señalar que para que se transmita efectivamente a todos los niveles de una sociedad se debe hacer a través del factor difusión, que es un proceso diario en el que se transmiten y esparcen conocimientos, modelos, sistemas de cultura, ya que una vez implantados en un área, son establecidos por otra área vecina, difundiéndose en muchas otras áreas de todo el mundo.

No debe desconocerse que la difusión tiene como factor paralelo a la tradición, porque transmiten la cultura de una sociedad hacia otra; sin embargo, la tradición intercambia el material cultural de una generación a otra en una misma sociedad y la difusión la transmite de un grupo cultural hacia otro. Otra diferencia se observa en cuanto que la tradición conserva el material y organización cultural en la misma sociedad apesar del transcurso del tiempo, mientras que la difusión conserva el material o la organización en cuanto a la cultura en general. No obstante, sino se transmite y difunde la cultura de una sociedad o pueblo hacia otro no podrá conservarse o perecerá por el nuevo desarrollo o progreso en esa misma cultura, delimitando que la tradición simplemente afecta a la conservación de la cultura humana de una generación a la siguiente y que la difusión afecta tanto al desarrollo y crecimiento como a la conservación de una cultura, pero sin que ninguno introduzca un nuevo material de contenido cultural.

Como mecanismos de difusión se tiene, "...la migración y la colonización, es decir, movimientos técnicos; la conquista; las misiones; el comercio; la revolución; e infiltración gradual, consciente o inconsciente, o infiltración -- que entra en la conciencia social cuando ya es un hecho consumado... tanto la zona de cultura como los conceptos de época y zona presuponen la difusión y descansan sobre ella principalmente del tipo infiltrante y como proceso normal." (60)

Sin embargo, si llega a frenarse el factor de difusión en un gobierno democrático representativo por el desplazamiento de sus principales ideales con las ideas de un gobierno democrático de participación directa, puede ocurrir que los estandartes del primer gobierno se reduzcan y surja con más ímpetu el ideal de participación directa, que en el caso de México no ha llegado a presentarse ya que de lo contrario retrasaría al país en todos sentidos, puesto que es más usual y efectivo el gobierno con participación directa para naciones altamente politizadas, educadas y con poca población. Es decir, que para la supervivencia nacional es vital el que se imparta educación para que la sociedad pueda crecer, progresar y desarrollarse cultural, militar, económica y políticamente, ya que al tener hombres capacitados y educados cívica, técnica y políticamente se puede organizar el trabajo y ofre-

(60) KROEBER, A.L. "Difusionismo". Compilado por Amitai y E-va Etzioni. Los Cambios Sociales, Fuentes, Tipos y Consecuencias. Traducción de Florentino M. Torner. Fondo de Cultura Económica, México 1979, págs. 134 y 135.

cer mejores ventajas de vida. Por ello ha sido un problema básico nacional a solucionarse el de la educación en los programas de nuestro país, ya que trae el inevitable grado de desigualdad entre individuos, entre grupos, clases, sociedades y naciones, haciendo más rico al rico y más pobre al pobre.

De tal forma, nos percatamos de porqué el referéndum, figura de participación directa, no es aplicable en nuestro país ya que resultaría muy costoso y complicado en la realidad social.

Maurice Hauriou nos dice que para poner en práctica el referéndum "se necesita una población cuya educación civil sea tan desarrollada como para poner en práctica también el régimen electoral. El elector está obligado hacerse una idea personal de las leyes que les someten a su aceptación y de sus repercusiones". (61)

Así vemos que aquí en México las Instituciones dentro de la sociedad, como forma cultural, son de vital importancia pero siempre que se cuente con el conocimiento práctico y político de las leyes reguladoras de dichas instituciones, aunque se legisle únicamente a través de los legisladores, los verdaderos conocedores y creadores de normas que be-

(61) EZCURDIA, Mario y MUÑOZ Jaime. Ensayos sobre la Reforma Política I. Op. Cit., Pág. 36.

nefician a la citada sociedad. Sin dejar de observar desde un punto de vista socio-político que en nuestro país la clase media es una clase política frustrada porque no puede alcanzar el tipo de vida que ha pretendido, pudiendo cambiar la opinión del país y de sus pobladores hacia rutas no precisas, agravando la situación si la implantación del referéndum se deja sentir en la realidad legislativa, administrativa y práctica en el Distrito Federal, ya que el pueblo se encuentra despolitizado; es decir, sin verdadera conciencia del acontecer de las leyes, autoridades y su funcionamiento por apatía, descontento, ignorancia o negligencia.

Capítulo III

FORMAS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON EL - - REFERENDUM

- 3.1. La Iniciativa Popular**
- 3.2. Los Partidos Políticos**
- 3.3. Organos de Colaboración Vecinal**

3.1. LA INICIATIVA POPULAR.

Esta surgió en Francia en su Constitución en el año - de 1793, después esta forma de democracia directa fue adoptada en otros países como Suiza (en algunos de sus cantones) y en algunos Estados de la Unión Americana.

La iniciativa popular, cuya función es de naturaleza pública , la define Xifra Heras como, "el Derecho reconocido a una fracción del cuerpo electoral, de provocar la decisión del pueblo acerca de la realización de un acto legislativo - por parte de los órganos estatales competentes". (62)

Francisco Berlin V. nos dice que es "un derecho de una parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley - para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas". (63)

(62) BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral Op.Cit. Pág. 67

(63) Ibid. Págs. 66 y 67.

Por lo que concluimos que hay un tipo de iniciativa popular formulada, la cual esta constituida por la entrega de un proyecto de ley a las Cámaras para que se someta a su estudio; y otro tipo de iniciativa popular simple, cuando una parte del cuerpo electoral solicita al órgano legislativo que se consulte al pueblo sobre una determinada ley.

La iniciativa popular está considerada como una modalidad de la participación directa, a través de ella un determinado número de ciudadanos puede poner en marcha el procedimiento legislativo o constitucional, mediante la presentación de un proyecto al respecto.

La Constitución de Weimar en su artículo 733 señala que se debe convocar a referéndum cuando la décima parte de los electores solicite que se someta a éste un proyecto de ley detallado y presentado por el pueblo.

Respecto a si puede existir la iniciativa popular en materia constitucional existen dos corrientes de las cuales se desprende un tema de gran polémica. Primeramente, hay autores que fueron unánimes en admitir que el pueblo tenía derecho a solicitar la reforma constitucional, siempre y cuando respetase el límite genérico de presentar un proyecto detallado. Una segunda corriente se inclinó a favor de que solo serían susceptibles de iniciativa popular aquellas materias que fuesen reguladas mediante ley material. El tema po

lémico fue referente a la extensión que debe darse a la limitación contenida en el artículo 73, fracción IV, según el cual sólo el Presidente del Reich puede provocar un referéndum cuando se trate del presupuesto, leyes fiscales y sobre tratados internacionales.

El procedimiento es regulado por la ley del 27 de Junio de 1921, en la cual se establecen las diferentes fases por las que ha de pasar la iniciativa popular hasta desembocar en el referéndum, el cual es considerado como el colofón obligado de esta figura de participación directa.

En la Constitución Helvética encontramos que la iniciativa popular está regulada en su capítulo III, el cual se ocupa también de la revisión constitucional como de la iniciativa parlamentaria. Para que se de esta iniciativa tiene que ser autorizada por no menos de 50,000 ciudadanos, en base al censo electoral; esta cifra representaba el 8%, actualmente representa el 1.5%; está prevista solo para materias de tipo constitucional a pesar de que se ha pedido su ampliación al ámbito legislativo, el argumento utilizado para la respuesta negativa fué la significación centralista del proyecto, por lo que se decía: "Pueden ser aprobadas leyes en contra del Consejo de Estados, órgano de expresión de los intereses cantonales".

Frecuentemente se encubren bajo reformas constitu-

cionales, proyectos que en otros países serían materia de Decreto, razón por la cual la ausencia de iniciativa popular legislativa no representa un gran problema.

La Constitución regula la iniciativa popular atendiendo a su finalidad, de la siguiente manera:

a) Iniciativa popular presentada en términos generales, solicitando revisión total de la Constitución.

b) Iniciativa popular presentada en términos generales, solicitando revisión parcial de la Constitución.

c) Solicitud de revisión parcial, mediante proyecto redactado en artículo.

El 8 de Septiembre de 1935 se dió el caso de una iniciativa popular que pedía la revisión total de la Constitución la cual fué rechazada.

No esta por demás mencionar que este tipo de iniciativa esta regulada por el artículo 120, el cual señala que si se diera el caso de que la respuesta resultase afirmativa se procedería a la disolución de las Cámaras; por lo que habría nuevas camaras teniendo el carácter de Asambleas Constituyentes.

La iniciativa popular que solicitó la revisión parcial de la Constitución en 1874 aun no estaba reconocida. - Ahondando en el tema, cuando esta iniciativa es presentada, - en términos generales la Asamblea Federal dispone de 2 años para pronunciarse, en caso de que haya conformidad por parte de las Cámaras se tratara al igual que si fuera una iniciativa parlamentaria; en caso de que exista inconformidad o no se llegara a un acuerdo en el plazo mencionado, el tema se somete a votación popular; y en el caso de que el resultado sea afirmativo, las Cámaras se verán obligadas a articular el proyecto, sometiéndolo de nuevo a votación popular.

Cabe señalar que en los 100 primeros años de vigencia de esta Constitución Helvética han sido presentadas 59 iniciativas populares.

Para abrir el cauce de esta iniciativa no hay requisito especial que llenar según la legislación de Suiza, salvo lo conserniente a la colección de firmas.

Con respecto a este punto, haremos referencia a la legislación del 62, en la cual se establece que debe figurar en las listas de colección de firmas el nombre de tres personas a las que se autorice a retirar la demanda.

Para alcanzar el número exigido de firmas se dispone de seis meses, una vez que se tienen, los promotores las

remiten a la Asamblea Federal, la cual dispone de tres años para pronunciarse.

Se puede pronunciar de tres formas

- 1) Absteniéndose respecto al tema
- 2) Elaborando una recomendación para el votante
- 3) Elaborando un contraproyecto, el cual es sometido a votación popular el mismo día que la iniciativa popular

Cuando se de el caso de reiteración de iniciativas populares sobre un mismo tema, se fija un intervalo mínimo de un año entre una y otra a fin de darles trámite.

En México, a partir del año de 1977, en el régimen del Presidente López Portillo surge la iniciativa popular como respuesta a la escasa participación ciudadana en el Distrito Federal, ya que está sumamente reducido a la elección del Presidente de la República y del Congreso Federal. Es decir, una vez que desaparecen los Ayuntamientos en 1928, los capitalinos "quedaron en desventaja al no poder elegir sus autoridades gubernamentales y el no participar en los proyectos económicos y sociales de la planeación del Distrito Federal, lo que de alguna manera debilitaba la base de organización y la dinámica política del mismo". (64) Además de que las

(64) LIC. SILVA BADILLO, Carlos Enrique, Política, Gobierno y Administración de Justicia, " Juntas Vecinales ". IEPES-CEPES, México, D.F., 1982. Pág.1.

Cámaras del Congreso Federal fungen con un doble carácter, - pues legislan a nivel federal como a nivel local para el -- Distrito Federal.

Esta falta de representatividad se trató de subsanar mediante la incorporación a nuestra Constitución Política de mecanismos de democracia directa, como son la iniciativa popular y el referéndum, que hasta la fecha no se han podido aplicar por problemas de tipo técnico, monetario y político.

En efecto, en la reforma constitucional de Diciembre de 1977, en el artículo 73(Constitucional, fracción VI, se añadió una base segunda que dice, "...los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se de terminan, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la mis ma señale".(65)

Se procuró darle regulación reglamentaria a estos mecanismo en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su capítulo VI que habla de la Participación Política de los Ciudadanos. Esta Ley define a la iniciativa popular en el artículo 53, segundo párrafo, de la siguiente manera: "La iniciativa popular es un método de participa--

(65) _____ . CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. Cit., Pág.53

ción directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal". (66)

En su artículo 55, se infiere la forma en que los ciudadanos del Distrito Federal deben presentar las iniciativas de leyes o de reglamentos relativos al propio Distrito; sin embargo, se dispone como un requisito indispensable para que proceda el que se compruebe " fehacientemente " que la iniciativa esté respaldada por un mínimo de cien mil ciudadanos, de los cuales deben ser por lo menos cinco mil ciudadanos por cada una de las dieciseis Delegaciones Políticas existentes. También habla de una ley que regule los procesos de iniciativa popular, la cual no ha sido expedida, reduciéndose la regulación de estos mecanismos a lo que previene la Ley Orgánica del Departamento por lo que su reglamentación a quedado incompleta, ocasionando que no se puedan llevar a la práctica por la confusión que crea su actual regulación legal.

"En efecto, por falta de reglamentación adecuada no está claro como acreditar los requisitos exigidos para iniciar el procedimiento de iniciativa popular; ante quién deben acreditarse; que autoridad debe ser la competente para conocerlos y que efectos tiene el cumplimiento de dichos requisitos para las Cámaras del Congreso Federal y para el Presiden-

(66) _____ . LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Op.Cat. Págs. 59 y 60.

te de la República, pues cuando la ley habla de "Efectos Vinculatorios" no se precisa esta locución." (67)

Cuando se traten de iniciativas de ley se tramitarán de acuerdo al procedimiento Constitucional, en tanto que si se trata de iniciativas de reglamentos estos deben sub---tanciarlos el Ejecutivo Federal, dice el artículo 56 de la Ley Orgánica en su párrafo IV."de acuerdo con las reglas de procedimientos que señale la ley" (68) , reglas procedimentales que no hay en ningún ordenamiento legal, por lo cual este proceso ha quedado incompleto.

Por las razones anteriormente expuestas consideramos que en algunos países es conveniente implantar la iniciativa popular, para otorgarle al pueblo un medio de participación --directa por el cual pueda crear sus propias normas que lo vana regir, pero en el caso de México por sus condiciones polfticas, económicas, sociales y sus mecanismos tan complejos dista mucho de que se lleven a cabo este tipo de figuras jurídicas.

(67) LIC, SOLIS ACERO, Felipe. Política, Gobierno y Administración de Justicia. El impacto de la Reforma Polftica en la Democracia del D.F. IEPES-CEPES México, D.F., 1982 Op.Cit. Pag.7

(68) _____ LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO-FEDERAL. Pág. 60

3.2. LOS PARTIDOS POLITICOS.

SUS FUNCIONES

Los partidos políticos, son, grupos... cuya organización es permanente o sea, se presume que su vida política será superior a la de sus dirigentes.

Los objetivos del partido siempre serán la de obtener el poder, para que una vez conseguido se adecúe a su programa, a su política, para posteriormente difundirse a nivel nacional; así mismo pretenden ser "estandartes del interés de la sociedad".

Al tratar el tema de los partidos políticos es preciso definirlo; Sánchez Agesta nos dice que los partidos son "formas de organización de la clase política... cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responda a las convicciones comunes de sus miembros". (69)

Sociológicamente se les define como: "Una organización durable, establecida a un nivel nacional, que busca conquistar y ejercer el poder sustentándose en el apoyo popular". (70)

Sin embargo, para el estudio de los partidos políticos hay que tomar en consideración otros factores tales como: que éstos no existen en abstracto, sino que son portavoces de intereses de las diferentes clases sociales, expresan una realidad socioeconómica completa; como dijera Marx las rivalidades y enfrentamientos políticos expresan antagonismos de clases, interpretación que no corresponde en un 100 % a la realidad ya que hay partidos que cuentan con el apoyo de individuos pertenecien-

(69) BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral. Op. cit. pág. 109.

(70) HELLER, Claude. El poder, la política y el Estado. Editorial Edicol, S.A. 1a. Edición, México, D.F., 1976, Pág. 35

res a diferentes clases sociales.

Por lo tanto es irrefutable la relación existente entre la estructura socioeconómica y el partido político, los cuales constituyen elementos fundamentales para el "juego político".

El estudio de las funciones de los partidos se inició en países occidentales y se intentó en sus inicios que -- estos estudios tuviesen aplicación en otros países, lo cual -- no resultó puesto que no se tomaron en cuenta los distintos -- procesos históricos ni el diferente desarrollo social y económico de éstos.

Posteriormente se intenta un análisis tomando en -- cuenta países occidentales y a los Estados Unidos, al cual se le ha denominado "clásico"; este estudio no es aplicable a -- países que no fundamentan sus instituciones sobre las mismas -- bases que los países occidentales, ya que resultaría insufi -- ciente para captar en toda su dimensión el fenómeno por las -- razones anteriormente citadas.

Tenemos basándonos en el análisis clásico que tres -- son las funciones de los partidos en un régimen representati -- vo:

- 1) Formación de opinión
- 2) Selección de candidatos
- 3) Sujeción de los representantes del partido

1) Una de sus principales funciones es la de promo -- ver la conciencia política a través de información la cual va a influir en la población ; esta función se incrementa en los -- períodos electorales en donde el partido se esfuerza por ga -- nar para sí el mayor número de votantes, ya que ésto determina quien tendrá el poder. Los partidos además de fomentar el de -- bate político, deben constituirse en el medio a través del -- cual el pueblo expresa sus demandas.

En el caso de la Ciudad de México, con el surgimiento del referéndum, el votante al contar con un medio directo para hacer conocer sus problemas y ser resueltos por la autoridad (al margen de las organizaciones partidistas) provoca que se disminuya la disciplina del votante hacia los órganos directivos del partido, además de desideologizar y esclerotizar el sistema de partidos.

2) Esta función tiene como objetivo proveer de personal político representativo al país, esta selección en un momento dado puede dar lugar a ciertos vicios oligarquicos. Robert Michels en 1911 publica su famosa "Ley de Hierro de Las Oligarquías", según la cual es una característica de toda sociedad moderna, su ley se basa al afirmar que ' en toda organización social (partidos políticos, sindicatos y otras asociaciones) el poder real es monopolizado y se encuentra concentrado en unas cuantas personas en detrimento de quienes constituyen la base de la organización" (71).

Refiriéndonos a la ley mencionada es indudable la tendencia hacia la formación de la oligarquía, ya que si bien en un principio todos los miembros del partido tienen activa participación, y son oídos y escuchados por igual, a medida que el número de miembros se va acrecentando se va originando una burocracia-- interna a fin de dar cursos a los asuntos administrativos y políticos cotidianos; ésto dificulta la comunicación directa y los dirigentes terminan por apoyarse en el aparato burocrático; así mismo, los líderes toman decisiones sin tomar en cuenta a los demás miembros, es notorio que la concentración de poder es la respuesta a la dificultad de participación interna. Cuando la estructura partidista se hace más compleja, la tendencia oligar

quica provoca indiferencia y apatía debido a que se confía a un personal intermediario el pensar y actuar a nombre del partido.

3) Su función consiste en que, terminado el proceso electoral, sostiene la relación entre electores y elegidos.

"Una vez elegidos los representantes, los partidos se encuadran a los pertenecientes a la misma tendencia, con el fin de proporcionar una acción continuada que permita expresar los deseos de cada fracción del electorado". (72)

El elegido mantendrá contacto informando al elector de su actividad parlamentaria y captando las reacciones y aspiraciones de los electores. Pero es muy importante que los electos sigan los lineamientos del partido porque de lo contrario debilitará al partido; por ésto, es conveniente que éste ejerza control sobre quienes han sido electos, y ésto lo puede lograr mediante el grupo parlamentario que lo constituyen los candidatos electos de un mismo partido.

El referéndum ocasiona que se entorpezca la labor legislativa al momento de someter a consideración del habitante del Distrito Federal determinados ordenamientos legales para su aprobación o rechazo, ocasionando que se margine el cauce parlamentario, el cual es la base de desarrollo de los partidos políticos.

Hay otras funciones de los partidos representativos que deben ser consideradas pues complementan a las mencionadas, como son:

4) La integración o socialización política cuyo propósito es integrar las nuevas generaciones al sistema político vigente, pues es de gran importancia la creencia de la población en el funcionamiento del sistema para que éste tenga una continuidad. Con ésto no quiero decir que el fin de los partidos es que quede estático el modelo de cultura vigente, sino que haya una transformación pero dentro de las "reglas del juego político".

"Quienes se han ocupado del tema relativo a la socialización política y al concepto de cultura política en una sociedad, han destacado tres niveles en cuanto al papel de los partidos. En primer lugar, el partido político es una fuente de información sobre los problemas nacionales. En segundo lugar, la participación en las actividades de un partido incrementa el sentimiento de pertenencia a un conjunto nacional satisfaciendo los símbolos del partido, y del líder, las necesidades emotivas latentes. El individuo se identifica con una causa que es la del partido y tiene el sentimiento de participar en un proceso nacional que engloba a la sociedad en su conjunto. En tercer lugar, el partido proporciona simultáneamente los objetivos y criterios para apreciar los hechos sociales más relevantes. Así, es el partido el que le proporciona una ideología al ciudadano inculcándolo y comprometiéndolo con un sistema de valores existente o novedoso". (73)

5) Por último los partidos captan los intereses de los distintos grupos de la sociedad, los sopesan y de acuerdo al orden de prioridades establecido ofrecen sus planteamientos a quienes tienen el poder de decisión.

"Los partidos realizan una función de comunicación entre la sociedad y el estado, en la medida en que expresan y transmiten de forma organizada - programática - las demandas de los distintos sectores de la misma y en la medida en que proyectan las razones de los planes de gobierno o de la crítica a los mismos". (74)

(73) HELLER, Claude. El Poder, La Política y El Estado Op.Cit. Pág. 44

Es decir, los partidos reúnen las peticiones de la población, las analizan y armonizan a fin de que no existan contradicciones, y , finalmente, las convierten en proposiciones con el propósito de satisfacer los intereses de la sociedad.

" Es sin embargo con respecto a las cuestiones que reclaman una pronta decisión que el referéndum demuestra ser particularmente impracticable, ya que choca con el carácter militante del partido, estorba la movilización rápida." (75)

Al momento que el ciudadano cuenta con estos mecanismos de democracia semidirecta (Referéndum e Iniciativa Popular), tiene un conducto, como mencionamos anteriormente, por el cual plantea y resuelve sus demandas sin tomar en cuenta al sistema de partidos, por lo que deja a estos sin esta función tan importante.

3.3. ORGANOS DE COLABORACION VECINAL.

Desde hace varios años "...muchos de los problemas que afrontamos en la ciudad de México son por falta de participación ciudadana, existen fenómenos de alejamiento entre -- las autoridades y los ciudadanos; sensación de soledad, de falta de solidaridad y, por parte de los funcionarios, una queja -- contra la incomprensión de los ciudadanos". (76)

Una de las causas que provoca al habitante de la ciudad de México a no participar, es la frustración que produce el hecho de que no pueda elegir a sus gobernantes; pero --- los legisladores tratando de corregir este problema, crearon-- un sistema que implantaron en la Constitución Política en el -- artículo 73, fracción VI base 2a. y en la Ley Orgánica del --- Departamento del Distrito Federal en su capítulo VI que es -- el "referéndum y la iniciativa popular" con el fin de que el -- ciudadano tuviera una participación semidirecta. Dichos meca-- nismos han demostrado su inconveniencia en la realidad, pues -- hasta la fecha no se ha emitido la reglamentación para su funci-- onamiento y por lo tanto no se han aplicado. Obstáculos de -- tipo político y de técnica jurídica no han permitido que se lle-- ven a cabo las disposiciones correspondientes, además de ser, -- por su naturaleza, complejos y de tardada realización.

Existe otra forma de solucionar el problema de participación, por medio de los Organismos de Colaboración Veci--

(76) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Los Grandes Retos de la Ciudad de México. Editorial Grijalbo, S.A. Primera Edición. México, D.F. 1982. Pág. 81.

nal que motivan , a un mayor acercamiento entre gobernados y gobernantes.

Es en el año de 1970, donde en la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se prevenía la existencia de algunas instancias de participación ciudadana y colaboración vecinal, como las juntas de vecinos que subsisten en cada una de las dieciseis delegaciones, como también surgió el Congreso Consultivo con el fin de dar asesoría y consulta al Jefe del Departamento.

Fué hasta 1977 que con la reforma política del Presidente José López Portillo se aumentaron las instancias de participación ciudadana y colaboración vecinal (Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos o Consejo Consultivo).

Los Comités de manzana y los miembros que lo constituyen son elegidos por los propios vecinos de manera directa, y las asociaciones de residentes están integradas por los presidentes de los comités de manzana por colonias, barrios, pueblos o unidades

Estas nuevas formas que se acoplaron a las ya existentes juntas de vecinos y al Consejo Consultivo, generaron toda una organización piramidal que en cierta forma no han alcanzado los resultados esperados.

... "Estas instancias de participación ciudadana han sido hasta la fecha poco atractivas para la población del Distrito Federal, porque si analizamos sus atribuciones y funciones, éstas se reducen a nivel consultivo y de opinión, persistiendo la autoridad decisoria y ejecutiva del Delegado correspondiente que, o no promueve la participación ciudadana de los vecinos de su Delegación, o bien no escucha las demandas por estos conductos canalizados.

En suma, pensamos que en cuanto a las instancias de participación ciudadana el objetivo no ha sido totalmente cumplido. La población del Distrito Federal y ésta es una demanda generalizada, exige mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos de todo tipo, y en este aspecto debe reconocerse que la ciudadanía intuye que no basta con elegir a los integrantes de un órgano que "sugiera" o incluso "demande" la realización de tal o cual servicio o "denuncie" las deficiencias en la prestación de otros, sino que lo que es necesario elegir es a la autoridad indirectamente responsable de ello, para, entonces sí, estar en condiciones de demandar o denunciar legítima y directamente." (77)

La participación de la ciudadanía en los actos de -

(77) LIC. SOLIS ACERO, Felipe. Política, Gobierno y Administración de Justicia. "El Impacto de la Reforma Política en la Democratización del Distrito Federal. IEPES-CEPES, México D.F., 1982 Op. Cit. Pág. 5.

gobierno y, en general, de la administración del Distrito Federal es impostergable.

El gobierno debe considerar al elaborar sus programas y acciones la opinión de la ciudadanía a quien afecta.

"Nadie conoce mejor los problemas que quien los padece; nadie imagina mejores soluciones que quien puede de ellas beneficiarse", (78) es el pueblo mismo el que vive cotidianamente los problemas y quien, por ende, conoce los motivos y las causas que le dieron origen; es él en un momento dado, el que puede dar los remedios más idóneos, y es por el conducto de los órganos de colaboración vecinal que encuentra un mayor acercamiento con las autoridades para que éstas, en la medida de sus posibilidades, le ayuden a resolverlo.

El gobierno, a través de estos mecanismos jóvenes - que están madurando y su efectividad es indiscutible, encuentran un medio cercano para corregir deficiencias y aliviar carencias.

Hay que ampliar los canales de participación ciudadana y permitir al ciudadano que se acerque, se comunique, se haga oír, que colabore en las acciones gubernativas y modere las decisiones de la autoridad.

(78) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Los Grandes Retos de la Ciudad de México. Op. Cit. Pág. 107.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su capítulo V establece la..."integración de comités de manzana como órganos de colaboración vecinal y ciudadana con los siguientes aspectos fundamentales:

"a) La participación de cada ciudadano, de cada familia como base de la sociedad, dentro de la problemática de la ciudad y que se manifiesta mediante la facultad de elegir en forma directa por medio de su voto a los miembros directivos de su comité de manzana, quienes serán los representantes ante la asociación de residentes y juntas de vecinos, -- quienes a su vez formarán el consejo consultivo de la ciudad.

"b) Constituye una estancia territorial que permite por sus características facilitar, de ser utilizadas, la planificación y administración de las actividades económicas, políticas y sociales. Ya que las opiniones hacia sus autoridades delegacionales no sufre ninguna transformación burocrática debido al trato directo con los órganos desconcentrados de decisión.

"c) Permite una adecuada relación entre las decisiones de las autoridades centrales y organismos desconcentrados haciéndolos más eficientes." (79)

(79) LIC. MADRAZO PINTADO, Roberto. La Participación Ciudadana como Elemento Institucional. Política, Gobierno y -- Administración de Justicia. IEPES-CEPES. México D.F., en 1982. Págs. 3 y 4.

Son éstos órganos de colaboración vecinal los que en una gran medida han subsanado la falta de representatividad y constituyen, de alguna manera, un adelanto sustancial en el modelo político de desarrollo de los habitantes del Distrito Federal, aunque no tendrá, mientras no cambie la forma de gobierno actual, la misma participación política que el sufragio como libre expresión de la voluntad política de los ciudadanos.

Si se perfeccionara este sistema, podría lograrse que el ciudadano se corresponsabilizara con los proyectos y actividades en la vida política, social, económica y cultural del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal nos señala en su artículo 47 las atribuciones mínimas de las juntas de vecinos, que son las siguientes:

I.- Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente;

II.- Proponer al Delegado las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios Públicos y sugerir nuevos servicios;

III.- Informar al Consejo Consultivo y al Delegado respectivo, sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos

lógicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato y, en general todo aquello en que la comunidad tenga interés;

IV.- Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la Delegación;

V.- Dar opinión al Delegado sobre las medidas administrativas de las Delegaciones; conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes;

VI.- Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades;

VII.- Cooperar en los casos de emergencia con las autoridades del Departamento Distrito Federal;

VIII.- Opinar sobre los problemas de viviendas, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social;

IX.- Conocer oportunamente los programas de obras y

servicios que afecten a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos;

X.- Recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente; y

XI.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

Como nos percatamos, la ley hace alusión de que deben existir reglamentos para la integración, funcionamiento, atribuciones y participación de estos órganos, los cuales --- hasta la fecha no se han elaborado y por lo cual crean un ambiente de improvisación, descoordinación e ineficiencia entre las autoridades y estos órganos.

Además, no ha habido una motivación para que la ciudadanía participe a través de estos organismos, ya que desde el día en que surgieron, su función consistía en ser instrumentos de participación ciudadana en la política del Distrito Federal, pero su actividad ha sido relativa, porque se han enfrentado con limitaciones a sus facultades; sus funciones han sido puramente protocolarias y de representatividad en los -- actos cívicos de las Delegaciones, restringiéndose a órganos de mera opinión.

Por lo que es indispensable que se corrijan estas fa

llas dando a los órganos de Colaboración Vecinal atribuciones claras y precisas para que intervengan en actos de gobierno, más que de servicio.

No es suficiente lo que se ha hecho para subsanar la falta de representatividad, es necesario además que se amplíen los instrumentos legales y de competencia para que participen, colaboren e influyan activa y efectivamente en la toma de decisiones del gobierno del Distrito Federal.

Por lo expuesto anteriormente, para que se fortalezcan los mecanismos de desconcentración administrativa y de la organización vecinal es necesario reformar los textos legales que norman las actividades del Departamento del Distrito Federal, sus dependencias y de los órganos de colaboración ciudadana; a continuación propongo una serie de modificaciones que incluirán la supresión de ciertas partes del articulado de la ley y el reglamento, algunos complementos y adiciones.

La ley dispone en sus artículos del 15 al 43 la actividad cuya ejecución queda a cargo de las Delegaciones, como órganos desconcentrados. El reglamento interior en sus artículos 33 al 42, indica las atribuciones y obligaciones que norman su funcionamiento. Se sugiere adicionar al artículo 40 del reglamento cuyo texto pudiera ser el siguiente:

Para la integración de los programas de obras y servicios los Delegados tomarán en cuenta las sugerencias que, apoyadas técnicamente y, según la disponibilidad de recursos y prioridades establecidas en los planes de Desarrollo Urbano, presente oportunamente la junta de vecinos de la jurisdicción.

dicción.

Asimismo, el Delegado someterá a la consideración - de la junta de vecinos respectiva los programas que impli - quen la atención de obras y servicios en sus fases construc - tivas, operativas y aquellos en los que se juzgue convenien - te o necesaria la opinión y participación vecinal, incluida - la colaboración material.

Los Delegados permitirán que la junta de vecinos, a través del comité, comisión u órgano oportunamente acredita - do y que reúna requisitos de calidad técnica en la materia - correspondiente, tenga acceso a las fases de supervisión, - control y evaluación de la ejecución de los programas de tra - bajo.

Por lo que, se estima necesario complementar el ca - pítulo V de la ley y el capítulo XII del reglamento que rige las actividades de los órganos de colaboración vecinal y ciu - dadana.

El artículo 47 de la ley orgánica sólo previene que la junta de vecinos recibirá información sobre la prestación de servicios y que puede proponer al Delegado medidas para - mejorarlos y, en general, opinar, solamente, sobre diversos renglones de la actividad delegacional.

Debe reestructurarse ese capítulo y, previo estudio, conscientes de la necesidad de incluir como atribución de los órganos de colaboración el coparticipar con la Delegación en la planeación, programación y ejecución de los programas de trabajo, desarrollar la idea siguiente:

Son atribuciones y obligaciones mínimas de la junta de vecinos: participar con el Delegado en la planeación, programación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los programas de las diversas actividades de su jurisdicción.

Para cumplir con lo anterior, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos de cada Delegación integrarán las comisiones y comités técnicos correspondientes a cada uno de los rubros señalados.

Los órganos que se integren para ese efecto deberán contar con la participación directa de los vecinos que por su capacidad técnica en la materia y su reconocida solvencia moral acrediten su idoneidad para el desempeño de las funciones encomendadas.

Para que los órganos indicados puedan participar en las actividades señaladas, deberán acreditarse formal y oportunamente ante la autoridad delegacional y registrarse ante el Honorable Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Las juntas de vecinos, subsidiaria y/o complementariamente, podrán contratar los servicios profesionales técnicos, cuyo apoyo se considere necesario para la eficiencia en las actividades de coparticipación gubernativa.

Para los efectos del párrafo anterior, las juntas de vecinos contarán con la asignación presupuestal que les permita cubrir suficientemente las erogaciones que motiva esa actividad y los gastos operativos de la misma organización vecinal.

En la reglamentación de actividad del H. Consejo Consultivo, las juntas de vecinos y las asociaciones de resi

dentés, se especificarán la forma y condiciones en que se recibirá por las autoridades del Departamento del Distrito Federal y Delegacionales la intervención de los vecinos en las actividades que han quedado señaladas.

Debe suprimirse el capítulo VI "de la participación política de los ciudadanos"; artículos del 52 al 59 de la ley.

Ya ha quedado establecida la inoperancia de esas disposiciones; pienso que con la coparticipación ciudadana en la actividad gubernativa, ya se está induciendo un mejoramiento en la atención de la problemática del Distrito Federal.

Paralelamente a lo indicado en párrafos anteriores, se propone:

Dar autonomía y autosuficiencia a las juntas de vecinos incluyendo una partida especial, contemplada específicamente en el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, que les permita cubrir sus gastos de administración y operación, encauzada a la coparticipación en la actividad gubernativa ya señalada en párrafos anteriores.

Atendiendo a los planteamientos anteriores, si el gobierno impulsa la participación ciudadana, puede producir los siguientes efectos:

- "1) Acceso real del pueblo a los procesos de toma de decisiones gubernamentales. Lo cual incrementaría el interés en la comprensión de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía.

- 2) Una mayor conciencia ciudadana de los planes y programas públicos, lo cual permitiría retroalimentar estos programas de tal manera que reflejen las necesidades y aspiraciones de la comunidad.
- 3) Una mayor responsabilidad de los empleados y funcionarios gubernamentales.
- 4) Un aumento de la innovación y creatividad en el desarrollo e instrumentación de los programas públicos.
- 5) La reducción del letardo o torpeguismo en la actividad del gobierno". (80)

(80) RAMÍREZ JACOME, Gilberto. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Implantaciones políticas y perspectivas de la participación ciudadana en la ciudad de México", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982. Págs. 8 y 9.

CONCLUSIONES .

1. Las instituciones de participación directa surgen del intento de combinar régimen representativo y legitimidad democrática.

En sus inicios la participación directa es considerada como el procedimiento técnico para hacer posible la titularidad y el ejercicio del poder soberano por el pueblo. Rittinghausen es considerado apóstol de la participación directa, desarrollando su pensamiento dentro del marco del Socialismo-Utópico, fuertemente criticado ya que confunde los fines con los medios.

Max Weber decía que la participación directa no debe considerarse como el instrumento idóneo para probar o desaprobare textos constitucionales, sino que su principal función es la remodelación de los regímenes parlamentarios, fundamentos que quedan plasmados en la Constitución de Weimar (Alemania).

Son precisamente las instituciones de participación directa las que originan la iniciativa popular y el referéndum, el cual a partir de 1890, se toma en cuenta la teoría del Estado, desarrollandose en forma triangular: Gobierno, Parlamento y Pueblo.

C. Schmilt define al referéndum en sentido estricto como la votación popular sobre la confirmación o negación de un acuerdo del cuerpo Legislativo.

2. Por su parte Weber afirma que el referéndum es el instrumento idóneo del tradicionalismo antiparlamentario, afirmación que adquiere plena vigencia a través del pensamiento --- Constitucional del General De Gaulle.

Esmein y muchos otros no están de acuerdo en lo que se refiere a la constitucionalidad del referéndum ya que afirman que se aparta de la verdadera naturaleza del gobierno representativo, a lo que Duguit argumenta que el referéndum responde a dicha naturaleza, como todo cuanto garantiza la solidaridad entre representantes y representados.

3. En la época Bonapartista la participación directa es utilizada como un recurso para legitimar el poder, a fin de legalizar éste al margen de los causes jurídicos ordinarios (encontramos que en este período a las consultas populares se les denomina plebiscitos). Dicha institución es utilizada -- primero por Napoleón Bonaparte; 50 años más tarde por Napoleón III el cual desvirtua el contenido revolucionario que lo caracterizaba, introduciendo a nivel semántico la diferencia -- entre referéndum y plebiscito. Actualmente aparece el ple---

biscito como el procedimiento de consulta popular en que predomina su carácter decisorio frente a la nacionalidad del Estado Constitucional, bien por marginación o violación de un concreto sistema de legalidad, bien por la violación de los principios estructurales del Estado Constitucional, lo que hace a dicha institución de fácil manipulación.

El referéndum por el contrario es aquel procedimiento de consulta popular que respeta la nacionalidad y normatividad constitucional del Estado liberal, tanto en la forma como en el contenido y carácter de la consulta que suele constituir un acto normativo formal, en donde se combinan régimen parlamentario e instituciones de participación directa como medio de adoptar el estado liberal clásico a la democracia de masas, ejemplo que se generaliza a gran número de Constituciones del período de entreguerras, entre las que ocupa un lugar relevante la Constitución Española de 1931.

Es en la IV y V República Francesa en donde adquiere plena vigencia el referéndum, concretamente a través del General De Gaulle que lo concibe como "instrumento en manos del Jefe del Estado, frente a las cámaras y los partidos ahí representados" dividiéndolo en presidencial y constitucional. Actualmente el referéndum es considerado como un buen instrumento de contacto entre el Presidente y la opinión popular.

4. Tenemos que en Suiza las instituciones de participación directa están reguladas por la iniciativa popular referéndum obligatorio en cuanto a reformas constitucionales, y referéndum facultativo basado en la Constitución de J.J. --- Rosseau de 1793.

Se dice que el pueblo Suizo cuenta con una democracia se midirecta, debido a la combinación de formas de participación directa con la participación representativa; Rousseau sentía hostilidad hacia el sistema representativo afirmando que la soberanía no podía ser representada, mientras que Montesquieu, afirmaba en base a su tesis de la división de poderes que el sistema representativo constituye la esencia que origina la teoría de la Soberanía Nacional. En realidad la práctica por el pueblo suizo del ideal democrático de su régimen, es lo -- que ha originado la perfecta combinación de Libertad y Demo--cracia con que cuentan actualmente.

5. Por lo que se refiere a España nos encontramos que la Constitución de Cadiz, considerada como el ideal político de la Burguesía liberal, no responde al radicalismo democrático-Roussonianiano, por lo que las instituciones de participación --directa inicialmente quedan excluidas; es hasta 1931 en donde se incluyen por vez primera al texto Constitucional, específicamente en sus artículos 12 y 66.

El 5 de septiembre de 1926, tiene lugar el plebiscito -- que matiza ideológicamente y da significado a los conceptos -- precisamente de plebiscito y referéndum, quedando este último como "consulta que se hace al pueblo sobre asuntos de interés común" por lo tanto, podemos afirmar que la participación directa en España, surge en el primer tercio del siglo XX. Dicha participación es considerada de vital importancia durante el régimen Franquista ya que es el único procedimiento reconocido de Sufragio Universal.

En 1945 el referéndum en el régimen Franquista aparece -- como obligatorio y discrecional; en 1947 se instituye como facultad residual del jefe de Estado; en 1966 mediante votación popular se permite la legitimación plebiscitaria del nuevo -- marco Constitucional.

A partir del referéndum del 15 de diciembre de 1976 concluye definitivamente el Franquismo, dando pauta para la aparición de un moderado proceso Constituyente.

6. Desde una perspectiva general, el referéndum en cuanto proceso de decisión popular, regularizado Constitucionalmente, ha sido principalmente utilizado a partir de la 2a. Guerra Mundial en los sistemas políticos de Europa Occidental -- para la adopción de decisiones ligadas a cuestiones de legiti

midad o consenso.

De modo formal dichas cuestiones han adaptado en principio carácter constitucional; paulatinamente se ha incorporado su utilización para temas de soberanía territorial o textos legislativos ordinarios que precisan de un especial consenso.

Desde el punto de vista político, la participación directa como procedimiento de adopción de decisiones, origina diversos modelos en derecho comparado:

Así en unos, los sistemas Constitucionales de decisión popular vienen exigidos constitucionalmente, en otros la votación referendaria se celebra a instancias de una minoría parlamentaria o de un gobierno responsable ante las Cámaras; la votación popular se desarrolla a instancias de órganos que actúan dentro del marco parlamentario.

Finalmente hay sistemas constitucionales en que la iniciativa del referéndum corresponde a un órgano unipersonal, por lo cual es utilizado por su titular como sustitución de la representación parlamentaria, y en la que los resultados son completamente desvirtuados.

7. En la ciudad de México el referéndum y la iniciativa popular surgen en el año de 1977 como respuesta a la escasa participación

ciudadana, ya que desde 1928 bajo el régimen del General ---- Alvaro Obregón desaparecen los ayuntamientos por considerar - que no habían cumplido con sus objetivos, y dejando a los habitantes sin la libertad de elegir a sus autoridades.

El Congreso de la Unión tiene dualidad de funciones pues legisla en materia federal para toda la República como en materia local para el D.F. siendo que ésta, esta integrada por Diputados y Senadores de todos los Estados y en una minoría - por el D.F., por lo que toda la República legisla para la Ciudad de México.

3. El referéndum y la iniciativa popular surgen con la - reforma política; se intenta reglamentar estas instituciones - por medio de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, lo cual técnicamente es incorrecto, ya que debió regularse en una legislación especial; es por lo que tenemos que sujetarnos a lo previsto en la mencionada ley que en este tema es incompleta, ocasionando que los mecanismos que confiere no se lleven a la práctica, por lo que resultan incompetentes.

9. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece cuando el referéndum puede ser obligatorio y cuando - puede ser facultativo; especificando que el Presidente de la República y el Congreso de la Unión tienen la facultad de dis

pensar determinado ordenamiento para que sea sometido a referéndum por considerarlo inconveniente; cabe señalar que no se aclara cuales son los casos de notaria inconveniencia para el país, y no se determina cuando el referéndum es obligatorio.

10. Se sugiere complementar el Capítulo V de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y el capítulo XII del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, y además reestructurar el Artículo 47 de la citada Ley Orgánica con el propósito de ampliar las funciones de los Organos de Colaboración Vocinal para que la ciudadanía tenga un medio por el cual se acerque y participe más con sus autoridades.

Debe suprimirse el capítulo VI de la mencionada Ley Orgánica referente a la "Participación Política de los Ciudadanos", pues ya se ha demostrado su inoperancia.

11. El referéndum y la iniciativa popular son difíciles de llevar a cabo en México pues además, de que chocan con nuestros sistemas representativos, se enfrentan con problemas de tipo técnico y político.

12. La elaboración de una norma requiere de un proceso adecuado y preciso desarrollado por estudiosos de la materia, razón por la cual ésta no puede ser sometida a juicio del simple ciudadano, aunque éste cuente con un alto grado de madurez cívica, por lo tanto el referéndum no es aconsejable para leyes que requieran de conocimientos especializados.

13. El referéndum trae consigo la marginación de los partidos políticos, ya que los grupos de interés o de presión -- cuentan con un conducto adecuado para plantear y resolver sus demandas, lo que ocasiona un esclerotizamiento y desideologización del sistema de partidos pues frente a la consulta electoral el grado de disciplina del votante hacia su partido es -- mucho menor, además de relegar al sistema de partidos y de -- marginar el cauce parlamentario.

14. El perfeccionamiento de nuestros sistemas democráticos es la finalidad deseada al introducir estos mecanismos de democracia semidirecta a nuestra legislación, pero debido a -- su manifiesta inoperancia no se ha logrado el objetivo deseado; consideramos que sería más conveniente, en vez de introducir estos sistemas, fortalecer los Organos de Colaboración Vecinal.

15. Una de las causas por las que el referéndum no se -- aplica en el Distrito Federal no es tan sólo por falta de conciencia política del ciudadano, sino principalmente por el temor a la manipulación del conocimiento y de la ideología política.

16. Nos encontramos que en el territorio Nacional los medios de Comunicación son controlados por un pequeño grupo, el cual los utiliza para moldear conciencias a cualquier nivel, -- además de tener un gran poder de manipulación.

17. Existen dentro del país grupos de presión nacionales y extranjeros, los cuales tienen gran influencia sobre las masas, ejerciéndola a través de propaganda o haciendo uso de la violencia, repercutiendo, en el caso del referéndum, en la decisión del votante.

18. Los grupos de presión llegan a influir incluso sobre las autoridades a través de sus peticiones, por lo que hay ocasiones en que las leyes y reglamentos se revierten a favor de éstos, por lo que dejan sentir también su influencia en la formulación y el contenido de las iniciativas populares sometidas a referéndum.

19. Para que la utilización del referéndum se pueda dar es necesario que exista dentro de la población un determinado nivel cultural, aunado a un alto grado de politización; además, la población debe ser reducida.

En el caso del Distrito Federal el nivel cultural de la mayoría de la población no excede al de primaria, tenemos un mínimo grado de politización y nos encontramos con un territorio sobrepoblado, razones por las cuales la utilización del referéndum e iniciativa popular no son recomendables.

BIBLIOGRAFIA

1. AGUIAR DE LUQUE, Luis. Democracia directa y Derecho Constitucional, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, España.
2. AGNOLI, Johannes y Brückner, Peter. La Transformación de la Democracia, Traducción de Carlos Gerhard, Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A. Primera Edición, México, D.F., 1971.
3. BARTILOTTI, Pedro Luis. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Comentario sobre la Vida Democrática en la Capital", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
4. BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral, Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, D.F., 1980.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 4a. Edición, México, D.F., 1982.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Problemas Jurídicos de México, "La reestructuración Constitucional del Distrito Federal", Mesa redonda efectuada el 1o. de mayo de 1982 en Acapulco, Guerrero, Editorial Federación Nacional de Colegios de Abogados, A.C., Novena Asamblea General Ordinaria, 1a. Edición, México, D.F., 1982.
7. CASTILLO COSTA, Miguel. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Participación de la Comunidad en la Toma de Decisiones Gubernamentales", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
8. CAMPOSECO, Miguel Angel. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Democratización en el D.F.", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
9. CARDIEL REYES, Raúl. Curso de la Ciencia Política, Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, D.F., 1978.
10. CARPIZO, Jorge. Los Sistemas Federales del Continente Americano, "Sistema Federal Mexicano", Editorial U.N.A.M. y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, D.F., 1972.

11. CARPIZO, Jorge. Federalismo en Latinoamérica, Editorial U.N.A.M., Primera Edición, México, D.F., 1973.
12. CASILLAS ONTIVEROS, Ofelia. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "El ciudadano ante sus autoridades y representantes", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
13. CHINOY, Ely. La Sociedad, Traducción Francisco López Cámara, Editorial Fondo de Cultura Económica, 11a. Reimpresión, México, D.F., 1981.
14. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S.A., Sexagesimo octava Edición, México, D.F., 1981.
15. COSTA, Joaquín. La Ignorancia del Derecho, Editorial Sucesores de Manuel Soler, Primera Edición, España, Barcelona.
16. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Los grandes retos de la Ciudad de México, Editorial Grijalbo, S.A., 1a. Edición, México, D.F., 1982.
17. DE TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América, Traducido por Luis R. Cuéllar, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Reimpresión, México, D.F., 1973.
18. DICCIONARIO DURVAN DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Marín, S.A., Durvan, S.A. de Ediciones Bilbao.
19. DICCIONARIO DE POLITICA, Editorial Siglo XXI, Primera Edición, México, D.F., 1981.
20. DUVERGER, Maurice. Instituciones Política y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, 5a. Edición, España, Barcelona, 1970.
21. DUVERGER, Maurice. Sociología Política, Traducción Jorge Esteban, Editorial Ariel, Reimpresión, España, Barcelona, 1979.
22. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA, Editorial Espasa-Calpe, S.A., España, Madrid, 1979.
23. ETZIONI AMITAI y Eva. Los Cambios Sociales, Traducción Florentino M. Torner, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2a. Reimpresión, México, D.F., 1979.

24. EZCURDIA, Mario y Muñoz, Jaime. Ensayos Sobre la Reforma Política I, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1a. Edición, México, D.F., 1978.
25. FEDERACION NACIONAL DE COLEGIOS DE ABOGADOS, A. C. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "La Reestructuración Constitucional del Distrito Federal", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
26. FLASCHNER, Ana. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "El Ciudadano y su relación con las Autoridades de la Ciudad", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
27. FLASCHNER, Ana. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Información y Comunicación: Instrumentos Esenciales para la Desconcentración Administrativa y la Participación Ciudadana", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
28. GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, D.F., 1972.
29. HELLER, CLAUDE, El Poder, La Política y El Estado, Editorial Edicol, S.A., 1a. Edición México, D.F., 1976.
30. HOPPE RAMIREZ, Edgart L. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Mecanismos de Comunicación y Participación Ciudadana", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
31. HOROWITZ, Irving Louis, Fundamentos de Sociología Política, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1977.
32. KROEBER, A. L. "Difucionismo". Compilado por Amitai y Eva Etzioni. Los Cambios Sociales, Fuentes, Tipos y Consecuencias, Traducción de Florentino M. Torner, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1979.
33. LAJOUS DE MADRAZO, Ma. de la Luz. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "La Participación del Ciudadano en el Gobierno de la Ciudad" IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
34. LAJOUS DE MADRAZO, Ma. de la Luz. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Concientización Cívica de los Habitantes del Distrito Federal", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
35. LEY ORGANICA Y REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- Editorial S.C.L., La Prensa, México, D.F., 1980.

36. Los Partidos Políticos. Saluat Editores, S.A., 1a. - Edición, México, D.F., 1973.
37. MADRAZO PINTADO, Roberto. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "La Participación Ciudadana como Elemento Institucional", IEPES -- CEPES, México, D.F., 1982
38. MARROQUI, José María. La Ciudad de México, Editorial Jesús Medina, Segunda Edición, México, D.F., 1969.
39. MEYNAUD, Jean. Los Grupos de Presión, Editorial Universitaria de Buenos Aires, República Argentina, 1965.
40. MICHELS, Robert. Los Partidos Políticos 2, Amorrortu Editores, 2a. Reimpresión, Argentina, Buenos Aires, 1979.
41. MIRELES LARA, Mardonio. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Comunicación y Participación Ciudadana", IEPES-CEPES, México. D.F., 1982.
42. MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes, Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México, D.F., - - 1982.
- 43.- MURILLO SOBERAINS, Manlio Fabio. La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista, Editorial Diana. Primera Edición, México, D.F., -- 1979.
44. PERFIL NACIONAL-ASPECTO POLITICO, Monografía Temática, IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
45. RAMIREZ JACOME, Gilberto. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Implicaciones Políticas y Perspectivas de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
46. RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología, Editorial Porrúa, S.A., 15a Edición, México, D.F., 1977.
47. ROMERO ROSALES, Armando. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "El Impacto de la Reforma Política en el Proceso de Democratización del Distrito Federal", IEPES-CEPES, México, - D.F., 1982.
48. ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social, Editorial Porrúa, S.A., Séptima Edición, México, D.F., 1982

49. RUNCIMAN, W.G. Ensayos: Sociología y Política, Traducción Florentino M. Torner, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, D.F., 1966.
50. SANCHEZ MUJICA, Alejandro F. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "La Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
51. SAYEG HELU, Jorge. El Distrito Federal en la Complejidad de sus Dimensiones, 1a. Edición, México, D.F., 1982.
52. SERNA, Luis de Pablo. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Planeación Democrática y Participativa", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
53. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, Editorial Porrúa, S.A., 4a. Edición, México, D.F., 1978.
54. SILVA BADILLO, Carlos Enrique. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Juntas Vecinales", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
55. SOLIS ACERO, Felipe. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "El Impacto de la Reforma Política en la Democratización del D.F.", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
56. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, México, D.F., 1958.
57. TH. CURTI. Le Referendum, Traducido por Alfredo Rodríguez Saavedra, Editorial V. Giard E. Briere, Francia, París, 1905.
58. TORRES NAVARRETE DE SAINZ, Ma. Blanca. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Políticas de Planeación Democrática y Participativa en Diversas Áreas de la Población del D.F.", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.
59. UNIVERSIDAD DE CHILE, SANTIAGO. Plenarios de Reforma, "El Referéndum".
60. URIBE VARGAS, Diego. El Referéndum, Ediciones Tercer Mundo, Primera Edición, Colombia Bogotá, 1967.
61. VILLALOBOS DE LA PARRA, Hugo Antonio. Política, Gobierno y Administración de Justicia, "Mecanismos de Comunicación y Participación Ciudadana", IEPES-CEPES, México, D.F., 1982.