

808
2e



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

ANALISIS SOCIOLOGICO DEL REFERENDUM
Y EL PLEBISCITO

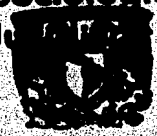
TESIS

Que para obtener el título de :
Licenciado en Derecho

Presenta :
RAFAEL HORACIO SCHIAFFINI BARRANCO

Director de Tesis : Lic. Pedro A. Reyes Mireles

Seminario de Sociología General
y Justicia



México, D. F. FACULTAD DE DERECHO 1987
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

INDICE .

Pag.

INTRODUCCION	
CAPITULO I.- ¿ QUE ERA LA DEMOCRACIA DIRECTA ?.....	1.
I.1.- Culturas de la antigüedad prototipo de la Democracia Directa.	1.
I.2.- El siglo de oro de Pericles. Máxima expresión de la Democracia Directa en la antigüedad "Mecanis- mos" por los que se ejercia la Democracia Direc- ta en la antigüedad.	6.
I.3.- Influencia del ejemplo griego en Roma.	14.
I.4.- ¿ Hubo realmente Democracia Directa?	19.
CAPITULO II.- HISTORIA DEL PLEBISCITO Y EL REFERENDUM. ...	26.
II.1.- Proyección de ambas Instituciones en el caso de Suiza.	26.
II.2.- Proyección de ambas instituciones en el caso de Francia	32.
II.3.- Conceptuación del Plebiscito y del Referéndum.	39.
II.4.- Aplicación de éstas Instituciones al caso de -- España.	44.

	Pag.
CAPITULO III.-PAPEL DE AMBAS INSTITUCIONES EN EL SISTEMA	
JURIDICO MEXICANO.	47
III.1.- Proyección de la Democracia Semidirecta a tra-	
vés de Nuestra Historia.	47.
III.2.- Base Constitucional.	53.
III.3.- Aplicación Práctica de éstas Instituciones en	
la realidad mexicana.	64.
CAPITULO IV.- MECANICA DE AMBAS INSTITUCIONES.	72.
IV.1.- Exámen de Derecho Comparado.	72.
IV.2.- Repercusión de las Instituciones de Democracia	
Semidirecta a nivel Mundial.	80.
IV.3.- ¿ Ambas Instituciones permiten el Fortalecimiento	
de la Democracia ?, ¿ Sera la Panacea que resueva	
la falta de Legitimación y Representatividad de -	
los tiempos modernos ?.	84.
CONCLUSIONES.	89.
APORTACIONES.	91.
BIBLIOGRAFIA.	92.

I N T R O D U C C I O N .

El presente trabajo tiene como objeto fundamental: El conocer parte de los aspectos esenciales de el referéndum y el plebiscito; Así como su forma de aplicación en casos concretos; El determinar si son o no instrumentos de Democracia, y para ello: En el capítulo I estudiamos a la democracia directa en el mundo antiguo, en las primeras civilizaciones que se tiene conocimiento, que existió la democracia, se llegará a determinar la existencia, y deficiencias de ésta; En el capítulo II, analizamos la situación de éstas instituciones en --- casos concretos, como lo son: Suiza, Francia, y España, y asimismo se delimitan las características, tanto el referéndum como el plebiscito, para conceptualizar los; En el capítulo III, se hace un estudio retrospectivo a fin de conocer a la Democracia Semidirecta en la historia de nuestro país, siguiendo con un análisis a la Base Constitucional y terminamos con la aplicación práctica del referéndum y el plebiscito en la realidad mexicana; Y en cuanto al capítulo IV, - se contempla la mecánica de ambas instituciones, realizando un exámen de Derecho Comparado, y se conoce su situación a nivel mundial, concluyendo el presente trabajo respondiendo a dos preguntas interesantes : ¿ Ambas Instituciones permiten el Fortalecimiento de la Democracia ? , ¿ Sera la Panacea que resuelva la falta de Legitimación y Representatividad de los tiempos modernos ? .

Ahora bien va dirigido; A los Conciudadanos de nuestro país, para que sirva de documento de información y concientización, en cuanto a la forma en que puede establecerse y fomentarse el referéndum y la iniciativa popular, como instrumentos de Democracia Semidirecta.

A los estudiosos del Derecho, que se han olvidado del tema ya sea por tedioso que es, o por suponer que no es viable en nuestro sistema jurídico, como lo hace suponer la aplicación práctica, que ha tenido desde su implementación - en nuestra Constitución Federal, y por lo mismo poco o nada ilustrativa en nuestro país, pero es bueno recordar que no deja de ser Derecho Vigente y por ello - mismo, es materia de estudio.

A los Señores Legisladores, para que en realidad funcionen estas instituciones, que se encuentran actualmente muy limitadas y relegadas, a fin de -- que sean estudiadas y se propongan modificaciones a las Constituciones, Federal y Locales de cada Estado de la República, así como instrumentar las Leyes y Reglamentos eficaces, para que lleguen a ser verdaderos Instrumentos de Democracia Semidirecta.

CAPITULO I

¿QUE ERA LA DEMOCRACIA DIRECTA?

1 Culturas de la Antigüedad prototipo de la democracia directa.

Muy común es el "recurso de volver a la antigüedad" cuando especialistas y no especialistas, en las Ciencias Históricas Sociales abordan el tema de la mejor forma de convivencia colectiva.. Ante el fracaso del "mesianismo socialista" y ante lo imperfecto de la "democracia occidental", los expertos en Sociología, Política e Historia dejan a un lado la objetividad científica que les debe caracterizar y asumen un tono "romántico" en sus discursos. Nos hablan en éstos o en sus alocuciones, de tiempos en donde "si contaba auténticamente la voluntad popular", en donde "todos los ciudadanos tomaban parte en las discusiones de la cosa pública". Esos tiempos los ubican en lejanas épocas. Obligan y motivan a todos los que como ellos tienen una legítima inquietud por contribuir de alguna manera al perfeccionamiento de la vida social, a estudiar esos lejanos "tiempos de ejemplo social".

En esta retrospectiva surge naturalmente una grave duda para quienes la llevan a cabo: ¿En verdad existió en la antigüedad ese modelo de organización social que nos pintan los entendidos? ¿verdaderamente la llamada democracia directa fue un producto social palpable?

Existen sólidos argumentos para pensar que, efectivamente, la organización de la antigüedad tuvo cosas más positivas que las formas de convivencia colectiva ensayadas por el hombre en la antigüedad. Entre tales argumentos, contamos con estos:

1) El pensamiento Rosseauniano El gran pensador ginebrino nos legó importantes consideraciones sobre las primeras organizaciones humanas. Nos habla

de tiempos en los que privó el caos y la anarquía sobre el orden social. Pero también nos habla de tiempos "anteriores al establecimiento de la propiedad privada", en donde nadie había reclamado como suya alguna cosa. La conjunción de estas consideraciones forma la hipótesis del "contrato social", y esta hipótesis es, nada más ni nada menos, la base misma del consenso mayoritario, consenso que caracteriza a la democracia.

2) Las pruebas antropológicas que aportan las recientes investigaciones históricas. En la actualidad se han profundizado mucho los estudios referentes a las épocas más antiguas de la Humanidad. Estos estudios nos dicen que en aquellas épocas imperó la organización gentilicia, basada fundamentalmente en lazos de sangre y en lo compacto de su organización. Tales rasgos de esta organización son puestos en relieve por los expertos con estos términos:

"La colectividad gentilicia aseguraba el cumplimiento de las costumbres por todos admitidas, en la que se combinan tanto los intereses sociales como los individuales de todos los miembros de la gens. Así, estos estaban obligados a ayudarse y a defenderse unos a otros de cualquier ataque o peligro. Sin soldados, sin gendarmes ni policías, sin nobleza, sin reyes, gobernadores todo marcha con regularidad. Todas las querellas y todos los conflictos los zanja la colectividad ... Los propios interesados son quienes resuelven las cuestiones - y en la mayoría de los casos una usanza milenaria lo resuelve todo". (1)

3) La naturaleza secular de las discusiones acerca de la democracia.
... Verdad más que probada es la referente a que el problema de la democracia

(1) N.G. Alexandrov y Otros. Teoría del Estado y del Derecho. México, Editorial Grijalbo. 1966.- Pág. 50.

no es exclusivamente moderno, sino que tiene raíces profundas en el tiempo. -- Así lo demuestran las disertaciones acerca de la democracia que elaboran -- -- -- Tucídides, Jenofonte, Aristóteles y Platón. Estas autorizadas plumas de la --- Historia dan prueba fehaciente de que lo que comunmente se llama democracia directa sí tuvo existencia. Por algo, el capítulo de la democracia ocupó bastantes páginas a sus respectivos tratados.

Con estos sólidos argumentos, puede pensarse que en la antigüedad existieron muchas culturas prototipo de la democracia directa. Pero ¿cuando preguntamos cuántas y cuáles culturas de la antigüedad son prototipo ... ¿Qué es lo -- que pasa?

Pasa que no es fácil señalar culturas prototipo. Mas que democracia -- directa, en muchos pueblos de la antigüedad opera la concepción "del monarca dios y de la sociedad que está a su entero servicio". Los persas ejemplifican perfectamente esta concepción. Entre los persas la idea de la democracia carece de --- sentido, como lo revelan los términos de esta proverbial disputa:

"Una de las primeras disputas de que se tenga noticias en torno a las -- tres formas de gobierno, es narrada por Herodoto, Otanes, Megabiza y Darío discuten en torno a la futura forma de gobierno de Persia. Mientras que Megabiza defiende la aristocracia y Darío la Monarquía, Otanes tomó la defensa del gobierno popular, que llama, según el antiguo uso griego isonomía". (2).

No menos ilustrativa de esta carencia de la idea de la democracia es -- el hecho de que en la antigüedad no se conocía a la democracia en su connotación

(2) Bobbio, Norberto. Diccionario de Política a-j. 1981. Pág. 494.

habitual. Se hablaba de "isonomía", como término que debe entender la igualdad de los ciudadanos frente a la ley. Se hablaba de "isegoría", como la igualdad de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Se hablaba de "isocracia", como la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del poder. Pero no se habló del término democracia, como idea englobadora de las 3 acepciones anteriores. Atribuir el término "democracia", a la luz de lo anterior, a los discursos de los antiguos, más bien es producto de la tergiversación de las traducciones y de las glosas modernas, que en un mérito propio de dichos discursos.

Aparte de esto, hay que considerar otro importante factor que hace negativa la concepción de democracia en la antigüedad. Ese factor es la existencia de la esclavitud. La esclavitud es la negación misma de todo derecho ciudadano, tal y como lo demuestra la célebre justificación de la "esclavitud por naturaleza".

".... el esclavo es una propiedad animada. Desde el nacimiento unos seres están destinados a ser regidos y otros a regir. Considerados desde el punto de vista de la naturaleza, el esclavo es al amo lo que el cuerpo es al alma.... Todos aquellos cuyo rendimiento es el uso del cuerpo, y esto es lo mejor que pueden aportar, son esclavos por naturaleza...". (3)

Con esta negación de derechos, muy atrevidamente se puede afirmar la existencia de una democracia. Esa misma dificultad se presenta cuando hablamos de que en la organización gentilicia, a despecho de que la toma de decisiones fuera común y no campearan organizaciones especialmente represivas,

(3) Touchard, Jean. Historia de las Ideas Políticas. Madrid. Edit. Tecnos. 1981. Pág. 27.

existían profundas muestras de desprecio por los derechos de los miembros de - la gens, muestras que se encuentran perfectamente ilustradas por estos térmi-- nos:

".... En los regímenes matriarcales y patriarcales, la autoridad de la madre y del padre, respectivamente, era omnímoda, sin que encontrara un dique, ya no jurídico, sino fáctico a su desarrollo imperativo. La madre, y pos- teriormente el padre, cuyo conjunto componía la tribu, disfrutaba de absoluto respecto por parte de sus subalternos, sobre los cuales, en muchos casos, te-- nían derechos de vida o muerte" (4)

Con esta "crueldad natural" de la organización gentilicia, es difícil pensar en democracia de la antigüedad. Y más difícil es pensar en ella - considerando que la democracia sólo germina en un lugar, como lo fue Atenas, - mientras que en la mayoría de las otras ciudades griegas, como Esparta, flore- cía un modelo de gobierno de tipo más bien monárquico y aristocrático. Una de- mocracia que "es regional" y no nacional a nuestros ojos, parece no ser "demo- cracia" puesto que entendemos por democracia una forma de vida que no solamen- te tiene alcances regionales, sino nacionales, cosa que no tenía la democracia griega.

Estos argumentos que hemos apuntado, a primera vista, parecen ser - más poderosos que los que prueban directamente, e indirectamente, la existen- cia de la democracia en la antigüedad. Pero, a despecho de estos contrargumen- tos, las voces de los expertos se alzan para decirnos que sí hubo democracia - en la antigüedad. Particularmente hablan de Atenas como "la cuna de la demo--

(4) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales México. Edit. Porrúa. 1983.

cracia". Pero no sólo los expertos apuntan a la democracia ateniense como prototipo de la antigüedad. También los literatos y los dramaturgos. Significativo es, a este respecto, el diálogo que Esquilo introduce en su obra "Los Persas", que a continuación transcribimos:

REINA- ¿Y mi hijo quiere adueñarse de esa ciudad?

EL CORIFE0- De hacerlo, Grecia toda le quedará sometida

REINA- ¿Tienen ellos un ejército bien provisto de hombres?

EL CORIFE0- Más: un ejército que ha hecho mil males a los medos.

REINA- Algo más: ¿hay riqueza abundante en sus casas?

EL CORIFE0- ¿Una fuente de plata, un tesoro que guarde su Plata!

REINA- ¿Tienen arcos? ¿Dominan la flecha?

EL CORIFE0- ¡No: espadas para luchar cuerpo a cuerpo y escudos arman sus brazos!

REINA- Y, ¿que caudillo encabeza y es el amo de ese ejército?

EL CORIFE0- No son esclavos, a nadie están sujetos" (5)

Estos señalamientos, a pesar de la sensible desvirtuación que sufren, son fuertes y nos obliga a entrar más en contacto con la que fue la famosa democracia griega, democracia que estudiaremos en el siguiente apartado de este capítulo.

- 1.2 El siglo de oro de Pericles. Máxima expresión de la democracia directa en la antigüedad. Mecanismos por los que se ejercía la democracia directa en la Antigüedad.

(5) Esquilo. Las Siete Tragedias. México. Editores Unidos Mexicanos. 1983. Pág's. 47 - 48.

Terminadas las guerras médicas, y firmada la paz en los treinta años, entre Atenas y Esparta, empieza el gran apogeo de la democracia. Pericles cristaliza la labor que siglos antes Solón y Clístenes habían iniciado. Se desarrollan en Atenas los mecanismos de la famosa democracia directa. Entre tales mecanismos podemos contar los siguientes:

1) La reunión en el Pnice. Esta reunión era la Asamblea del Pueblo Ateniense. En esta reunión "explayaban" su espíritu democrático los ciudadanos de Atenas. Cada ciudadano, por lo menos teóricamente, tenía el derecho de manifestar ante la Asamblea sus inquietudes, aunque en la práctica los asuntos se desahogaban por riguroso orden del día. Esta Asamblea se encontraba presidida por el Consejo de los 500 hombres, 500 hombres que son los 50 representantes de las 10 tribus áticas. Los miembros de este Consejo eran elegidos anualmente. Devengaban una paga especial por su desempeño y podían ser nombrados para un período siguiente, pero no por más de 2 años.

2) El funcionamiento del Pritaneo.- Este Pritaneo era un "pequeño" consejo, formado tomándose como modelo el Consejo de los 500. Tal Pritaneo estaba compuesto de 50 miembros. Su presidencia cambiaba durante 10 veces todo el año. Este Pritaneo era la cabeza ejecutiva de Atenas. En el funcionamiento del Pritaneo existía la suficiente rotación de puestos como para evitar "el enquistamiento aristocrático" en su seno. En la práctica, el Pritaneo era puesto de prebendo favorita para los generales atenienses que, ufanos de victoria, sentían "como suya" esta cabeza ejecutiva de Atenas.

3) El carácter "no aristocrático" y rotatorio de los puestos públicos en Atenas. El desenvolvimiento de este mecanismo de la democracia es puesto de relieve por Aristóteles, en estos términos:

"Todos los cargos deben proveerse por suerte, por lo menos todos aquellos que no exigen experiencia o talentos especiales. No debe exigirse -

ninguna condición de riqueza, y si la hay ha de ser muy moderada. Nadie debe ejercer dos veces el mismo cargo, o por lo menos muy rara vez, y sólo los menos importantes, exceptuando. Sin embargo, las funciones militares. Los empleos deben ser de corta duración, si no todos, por lo menos todos aquellos a que se puede imponer esta condición. Todos los ciudadanos deben ser jueces en todos, o por lo menos en casi todos los asuntos". (6)

4) El muy arraigado y singular "esclavismo ateniense". Aunque suene a paradoja, el esclavismo de Atenas fue un importante mecanismo impulsor de la democracia. ¿Por qué lo era? Por 2 razones fundamentales:

a) Por la singularidad que revestía.- A diferencia de los otros pueblos de la Antigüedad, los atenienses no nutrieron sus filas de esclavos, de conquistas y avanzados militares. Consideraban indigno este tipo de sometimiento. Ellos pensaban que el esclavo "nacía por naturaleza", tal y como lo sostuvo el Estagirito. Y de "esclavos por naturaleza", formaron las abundantes filas de hombres dedicados a los trabajos de alimentación y sostenimiento. Esta "forma muy peculiar" de concebir el esclavismo reforzó el espíritu singular del pueblo ateniense, que se conceptuaba asimismo como el prototipo de la democracia, diferente a los demás pueblos bárbaros.

b) Por la base firme que representaba.- Para poderse dedicar a las cuestiones ciudadanas, los atenienses necesitaban tener asegurado ampliamente el problema de la subsistencia. Dicho problema lo aseguraban teniendo a su servicio un número considerable de esclavos. Las estadísticas del número de esclavos en Grecia son sorprendentes. Los expertos ponen de relieve las si

(6) Aristóteles. La política. México. Colección Austral. Espasa Calpe. 1984. Pág. 194.

güientes cifras:

"En la época del máximo florecimiento de Atenas, el número total de ciudadanos libres, incluyendo mujeres y niños, era aproximadamente de 90 000, contra 365 000 esclavos de ambos sexos y 45 000 habitantes que no gozaban de plenos derechos, extranjeros y libertos. Así, pues, a cada ciudadano no adulto varón correspondía, como mínimo 18 esclavos y más de 2 personas que no gozaban de plenos derechos". (7)

Si a estas cifras agregamos el hecho de que la situación material de los esclavos no era tan mala como en otras partes del mundo antiguo, nos explicaremos bastante bien porque los atenienses tenían la comodidad suficiente para explayar su sentimiento democrático.

5) El sentimiento democrático y ciudadano de los atenienses. Muy necesario, para el estímulo de la democracia era la conciencia cívica de los atenienses. Esa conciencia estaba más que fomentada entre los atenienses, tal como lo demuestra la ufonía de Pericles en los siguientes párrafos de su Oración Fúnebre:

"Aquí cada individuo está interesado no sólo en sus propios negocios, sino también en los asuntos del Estado... no decimos que un hombre que no se interesa en la Política sea un hombre que atiende sus propios negocios; decimos que aquí nada tiene que hacerse. Y este es otro de los puntos en que diferimos de otros pueblos. Somos capaces de correr riesgos, pero al mismo tiempo valorarlos de antemano. Otros son valientes por ignorancia, y cuando se detienen a pensar, lo hacen con miedo". (8)

(7) N. G. Alexandrov y otros. Op. Cit. Pág. 57.

(8) C. M. Bowra. La Grecia Clásica. Time Life. Colección Las Grandes Epocas de la Humanidad. 1971. Pág. 100.

Este pensamiento de Pericles se complementa con el de Aristóteles. El Estagirita se esforzó por resaltar las virtudes que tienen o deben tener los -- ciudadanos y la desvinculación de esta actividad ciudadana de la vida estrictamente familiar, haciéndolo en estos términos:

... "como el Estado reviste muchas formas, es claro que la virtud del -- ciudadano en su perfección no puede ser una; la virtud que constituye al hombre de bien, por el contrario, es una y absoluta. De aquí, como conclusión evidente, -- que la virtud del ciudadano puede ser distinta de la del hombre privado ... En el Estado no se trata ni de señores ni de esclavos; en él no hay más que una autoridad, que se ejerce sobre seres libres e iguales por su nacimiento". (9).

Este era el fermento exacto para que en los atenienses fueran insuflados los sentimientos de democracia. Sólo con un pensamiento semejante se podía concebir la reunión de ciudadanos en la plaza pública, sea para tratar asuntos -- de suma importancia, como la defensa contra el enemigo persa, o como la condena de ciudadanos que supuestamente traicionaron a la Patria, como Milcíades y Temístocles, en un principio héroes, o supuestamente ofendían las tradiciones religiosas, como Sócrates. Sólo con un espíritu así uno se pueda explicar como -- Esquilo ponía en alto a los griegos y ridiculizaba a los medos en su obra de --- "Los Persas". pero todavía nos falta citar otros factores importantes que contribuyeron mucho a fomentar la famosa democracia de Atenas.

6) La concepción naturalística del mundo y de la vida. Mientras que en otros pueblos se seguían reverenciando a las fuerzas naturales como divinida-

(9) Aristóteles. La Política. Op. Cit. Págs. 80-81.

des, en Grecia se lograba no sólo el desembarazo de esta primitiva concepción teológica, sino que se llegó a una visión sorprendente del mundo y de la sociedad. Esta visión estaba representada por los sofistas. Tales pensadores ya no imaginaban al mundo como una conjunción de fuerzas sobrenaturales, ni como una "galería de dioses". Se imaginaban al mundo como una constante lucha, en donde se debatían "eternamente los contrarios", lucha que no denota ni principio ni fin de ciertos. En el orden social, estos pensadores ya concibieron a la colectividad no simplemente como "un reflejo del orden social", sino como la integración de un grupo de hombres, con intereses comunes, en los que unos gobiernan y otros son gobernados. Para estos pensadores, la ley ya no es producto de labor de Themis, sino una forma de control por medio de la cual los débiles logran no ser superados por los más fuertes. En este tenor de ideas, se levanta el pensamiento de Protágoras para proyectar la genuina misión de la Asamblea del Pueblo en estos términos:

"Protágoras quiere decirnos que Dike es un bien común a todos los hombres normales: de lo que se deduce que la formación de las normas jurídicas no depende del arbitrio humano, sino que se apoya en el sentimiento de justicia. Sin embargo, de este sentimiento de lo justo no puede deducirse una norma unánimemente aceptada, por lo que es necesario el choque de ideas en la asamblea del pueblo de cada comunidad, para determinar cuáles normas deben valer como derecho Protágoras cree que la misión del pueblo es procurar, de acuerdo con las circunstancias del momento, el mejor ordenamiento jurídico, desprendiéndolo del sentimiento de lo justo y de lo bueno con ayuda de los oradores sabios." (10)

(10) Verdross, Alfredo. La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental. México. UNAM. 1983. Pág. 35.

Salta a la vista el tremendo impulso que esta cosmovisión da al sentimiento de la democracia. Con esta cosmovisión, el hombre, y nada más que el hombre, es arquitecto de su propio destino, sin que tengan intervención relevante en él los dioses. Este era otro excelente estímulo para que los ciudadanos se reunieran en la plaza pública.

7) El aislamiento geográfico de Atenas Este es el último factor que mencionaremos como gran contribuyente de la democracia griega. Ninguna otra ciudad como Atenas gozaba de su especial posición geográfica. Ciudades como --- Naxos, Lesbos, Delfos, etc., insulares por excelencia, sufrían el constante ataque de las flotas más poderosas de aquellos años, como la persa y la fenicia, y, por si fuera poco, de los piratas. Las colonias griegas del Asia Oriental --- vivían constantemente sujetas a la tiranía de los persas. Ciudades como Rodas se convertían en refugio de piratas. Solo Atenas enclavada en el corazón mismo de la parte meridional de la Península Balcánica, se veía exenta de estas desazones. Los enormes acantilados y precipicios, parte natural del singular relieve de --- Grecia, fueron magnífica envoltura para Atenas, difícilmente expugnable, tal --- como lo prueban las fallidas incursiones de Darío y su hijo Jerjes. En este --- clima, los ciudadanos de Atenas no se veían preocupados por destinar sus esfuerzos a la defensa de la amada polis. No existía, en base a esto, la necesidad de profesionalizar y perfeccionar tanto al ejército a la manera de Esparta. Cuando se desenvolvían las batallas militares, generalmente éstas transcurrían extramuros de Atenas. Generalmente había paz y seguridad en la ciudad, y por ello los --- ciudadanos se desempeñaban tranquilamente en la cosa pública. Sin duda, este --- factor de aislamiento también es otra de las condiciones sine qua non de la demo --- cracia griega.

Podríamos seguir citando más factores que contribuyeron al impulso

de la democracia griega. Factores tales como el ejemplo de Armedió y Aristogiton, la especial composición de la sociedad ateniense (en donde mercaderes y navieros ejercían presión sobre las estructuras de poder y las tomas de decisiones), y la horrenda tradición de los tiranos, completarían, sin duda, nuestra visión de las causas de la democracia ateniense. Espero, con los factores enunciados tenemos suficiente explicación de la democracia ateniense, y podemos --- comprender también perfectamente estas palabras de Pericles, que sintetizan espléndidamente a la democracia griega:

"Cada uno de nuestros ciudadanos, en todas las múltiples facetas de la vida, es capaz de mostrarse como el legítimo dueño y señor de su persona, y además hacerlo con gracia y versatilidad excepcionales". (11)

La conjunción de todos estos factores que hemos venido mencionando --- parece prueba irrefutable de la existencia de la democracia directa. Pruebas --- también de esa democracia griega las encontramos en los escritos de Aristófanes, que podía escribir sus comedias libremente, atacando a la autoridad y a las costumbres sociales, sin sufrir la censura, precisamente porque vivía en una democracia. Otra prueba de la existencia de la democracia la tenemos en la conformación de la Liga de Delos. Esta liga, a pesar de las disensiones constantes que sufría, permanecía unida por un agazón esencial que era la siguiente:

"... al interferir en las estructuras internas de sus aliados en muchos casos Atenas estableció gobiernos democráticos, no muy distintos al suyo. Los aristócratas desposeídos se quejaban amargamente y constituían una causa potencial de trastornos, pero la mayoría de la gente estaba políticamente mejor que ---

(11) G.N. Browe. La Grecia Clásica. Op. Cit. Pág. 12.

antes. Esta los vinculaba a Atenas, a pesar de su honor zaherido por verse --- privados de su independencia local. También sabían que si Atenas retiraba su --- control y los aristócratas locales recuperaban su poder, tomarían venganza sangrienta. Por esta razón, más que por cualquier otra, mantenían su extraordinaria lealtad al Imperio". (12)

Otra prueba bella de la democracia griega la tenemos en la escultura --- de la Victoria de Samotracia, escultura que no sólo simboliza la victoria de los griegos sobre los persas en las guerras médicas, sino también y más esencialmente hablando, la primacía de la democracia ateniense sobre el modo teológico-señorial que tenían los persas de ver al mundo y a la sociedad. Y podemos seguir --- enumerando pruebas y factores del desarrollo de la democracia en Grecia. Ante tantas pruebas ¿Nos atreveríamos a negar que no hubo democracia en la antigua Atenas? No nos atreveríamos, por lo menos, en primera instancia. Con estas pruebas daríamos la razón a quienes sostienen que a pesar del predominio del --- modo asiático de producción, sí hubo democracia en la antigüedad. Visto, pues, que a primera instancia sí hay democracia en Grecia, conviene ver si hubo otros enclaves de la misma en la antigüedad. Para tal efecto, examinaremos el caso de Roma en el próximo apartado de este Capítulo.

1.3 La influencia del ejemplo griego en Roma.

Es común entre los expertos decir que "Roma conquistó militarmente a --- Grecia, pero que Grecia conquistó espiritualmente a Roma". Razón no les falta a los expertos para sostener este aserto.

(12) G.M. Brown. La Grecia Clásica. Op. cit. Pág. 97.

Si revisamos la mitología romana, nos encontramos prácticamente con los mismos dioses que conforman a la griega. La misma influencia se deja sentir en las obras literarias. Virgilio de hecho hace la versión romana de la Iliada y de la Odisea en su "Eneida". En cuanto a la educación impartida a los romanos, cabe decir que muchos tenían que ir a Atenas a "perfeccionar" sus estudios. Y así por el estilo se pueden seguir citando más puntos de influencia griega en Roma. Nuestra atención, en estas líneas, se centra en la influencia que Grecia pudo proyectar a Roma, relativa a la adopción de la democracia.

No tan abundantes como en Grecia, pero sí significativas, son las muestras de la democracia en Roma. Entre ellas podemos contar las siguientes:

1) La organización del poder en Roma durante la República.

El poder en Roma, durante la monarquía fue despótica y prácticamente sin frenos. Las consecuencias de dicho poder amasado se reflejaron en la desastrosa gestión de Tarquino El Soberbio. Para acabar con esta tendencia tiránica, los organizadores de la República Romana tuvieron que articular el ejercicio del poder en la siguiente forma:

"En 510 a. de J.C., el rey es sustituido en sus funciones religiosas -- por el pontifex maximus, en su función de designar a los senadores por el censor, y en lo demás por dos cónsules, nombrados en cada ocasión por un solo año. Cada uno podía paralizar la actividad del otro mediante su intercessio. "Es asombroso que esta manera de organizar el poder ejecutivo de un Estado no haya provocado más estragos de los que realmente causó. Este pésimo sistema debíase, desde luego, al deseo del senado de enfrentarse a un poder consular débil; por esta razón convirtió el consulado en "un vehículo con más frenos que ruedas", reacción natural después de la dictadura de Tarquino El Soberbio". (13)

(13) Margadant Floris, Guillermo S. Derecho Romano. México. Edit. Esfinge. 1967
Pág. 28.

Con unos pocos derribes aristocráticos, pero al fin y al cabo esta organización del poder en Roma representó un atisbo de democracia, como los que hubo en Atenas.

2. Los comicios romanos.- Otro indicio de democracia en Roma era el de la celebración de comicios. En Roma se celebraban los comicios curiata. En los mismos intervenían los representantes de las 30 curias romanas, entre los que se encontraban patricios, clientes y plebeyos que eran clientes. Estos comicios eran importantes, puesto que en ellos se discutían asuntos tales como la paz y la guerra que celebraba Roma con sus amigos o enemigos, los actos de composición de las familias, arrogaciones, testamentos, etc. Dentro de cada curia se votaba por cabeza.

3. Los plebiscitos o comicios de la plebe.- Estos comicios constituyen otro indicio de democracia en Roma. En un principio, tales comicios sólo estaban reservados para los patricios. Las reuniones de estos comicios se hacían por tribus. Esta organización tribal fue modelo para que los magistrados patricios posteriormente convocaran a asamblea, por medio del voto de la tribu. Por la pujanza de estos comicios, los plebeyos lograron la apertura de la toma de decisiones importantes para ellos. Por la pujanza de estos comicios los plebeyos tuvieron acceso al Ejército. Por medio de estos comicios, se logró que los impuestos y los demás cargos tributarios se repartieran por igual entre todos los ciudadanos romanos.

Pero sin duda, la expresión culminante de estos plebiscitos fue en su función de aprobación de las leyes. La trascendencia de esta función de los plebiscitos queda de manifiesto en estas líneas:

"Los plebiscitos eran las decisiones tomadas por la plebe en los concilia plebis sobre la proposición de un tribuno, y que se aplicaba desde luego a ella sola. Pero a partir de la Ley Hortensia, en 468, regían lo mismo para patri

cios que para plebeyos. Desde entonces son verdaderas leyes, y los textos les dan en general esa calificación. Aunque votados en las Asambleas en que domine el mayor número, emanan de la parte más prudente de la población. En efecto, - el voto tiene lugar en la mayoría de las tribus, ahora bien, los plebeyos pobres y todos los libertos estaban repartidos entre las cuatro tribus urbanas, mientras que las tribus rústicas, en número de 31, estaban compuestas, sobre todo, - por propietarios territoriales.

Los plebiscitos relativos al Derecho Privado son numerosos durante los últimos siglos de la República. Entre los más importantes: la ley Cincia sobre donaciones (año 550), la Ley Aquilia (de fecha incierta), sobre el daño causado injustamente y la Ley Falcidia, sobre legados". (14)

4. La tesis de la Soberanía Popular.- Este es otro muy importante indicio de democracia en Roma. La tesis de la soberanía popular fue establecida por la obra de Ulpiano y la de Juliano. El primero señaló que el "príncipe tiene la autoridad porque el pueblo se la ha conferido". El segundo afirma que "el pueblo no solo crea el Derecho mediante el voto", sino también dando vida a las -- costumbres. En base a estos dos postulados sintéticos, pero sustantivos, se ha construido la doctrina de la soberanía popular, base incuestionable de la democracia.

Con la obra de estos dos conspicuos romanos, se discute mucho acerca de la esencia de la democracia en estos términos:

"Respecto de la disputa entre defensores y opositores de la soberanía popular se concentró sobre el significado del pasaje del poder del pueblo

(14) Petit; Eugenio. Tratado de Derecho Romano. México. Editora Nacional. -- 1977. Pág. 42.

al emperador: se trataba ... de establecer si este pasaje era considerado una -- transferencia definitiva, y por lo tanto, no sólo del ejercicio, sino de la verdadera titularidad (una verdadera *translati imperi*), o bien una concesión temporaria y por principio revocable, con la consecuencia de que la titularidad del poder habría permanecido en el pueblo y al principio se le había confiado solamente el ejercicio del mismo (una pura y simple *concesión imperi*)" (15)

5. La forma de dominación que los romanos ejercían sobre los pueblos conquistados por ellos. Esta forma de dominación ejercida por Roma es muy significativa. A diferencia de otros pueblos conquistadores de la antigüedad, Roma no santuvo un yugo estrecho sobre los pueblos que dominaba. Permitía que los -- pueblos sojuzgados mantuvieran sus instituciones propias, su religión incluso algunas usanzas comerciales. Esta tolerancia de Roma hacia los pueblos conquistados es una circunstancia que viene a afirmar los anteriores rasgos de presunta democracia que hemos comentado, puesto que solo es un pueblo donde anidara "cierta idea de democracia" y en donde no fuera tan recalcitrante el modo esclavista de producción.

Todas las circunstancias apuntadas indican la presunta existencia de democracia en Roma. Así como lo fué Grecia, particularmente hablando Atenas, -- así parece que Roma fué un fulgor aislado en medio de la antigüedad esclavista. Empero, el tono optimista de estos indicios debe ser morigerado ante evidencias que, con peso nada despreciable, obligan a recelar de la conclusión de que en -- la antigüedad si hubo democracia. Examinemos estas evidencias desalentadoras -- pero innegables, en el próximo apartado de este Capítulo.

(15) Bobbio, Norberto. Op.Cit. Pág. 496.

1.4 ¿Hubo realmente democracia en la antigüedad?

Las serias evidencias que hacen dudar de la existencia de la democracia en la antigüedad son:

A). La privación de la participación ciudadana a mujeres y esclavos. Esta privación de derechos ciudadanos para las mujeres era marcada. No tenían ni voz ni voto en las famosas asambleas de la democracia griega. Excepcionalmente sobresalían mujeres en el mundo griego. Pero generalmente, estas mujeres -- señeras eran producto de la pluma de los literatos y dramaturgos, como Antígona y Lisistrata. La real y auténtica situación de la mujer en el mundo griego era la siguiente:

"Un segundo grupo de seres subprivilegiados eran las mujeres. En -- Atenas, durante la época aristocrática, las mujeres se mezclaban libremente con los hombres, tomando parte en muchas funciones públicas, aunque no en el gobierno. Sin embargo, en la Atenas de Pericles el sitio de la mujer teóricamente era el hogar, y su obligación principal era la de permanecer callada. Nada menos -- que un hombre como Pericles aconsejó a las mujeres que aspiraran a ser anónimas ... "la mayor gloria de la mujer es que los hombres hablen de ella lo menos -- posible, tanto si es para ensalzarla como para criticarla". (16)

La misma situación se presenta en Roma. De los comicios de las curias y de los comicios de la plebe eran excluidas mujeres y extranjeros, tal como -- apunta la siguiente observación:

(16) C.M. Browne. La Grecia Clásica. Nueva York. Time-Life 1967. Pág. 95.

"Las mujeres y los impúberos estaban excluidos de los comicios por curias. En el mismo caso estaban, bajo los reyes, los patricios no clientes. Únicamente los patricios, y en participación con ellos sus clientes, estaban en el deber de votar, estos últimos como sus patronos". (17)

Contra estas evidencias que cuestionan sensiblemente la existencia de la democracia en la antigüedad, podría contra argumentarse que incluso hasta mediados del siglo actual en Inglaterra no se le concedía el voto a las mujeres, y que por esa negativa se desató el movimiento feminista. Empero, a estos contrargumentos posibles se les debe señalar que hay más evidencias que apuntan hacia la no existencia de democracia, como la que apuntamos a continuación:

B). La casi idealidad de la democracia directa de Atenas. Los que sostienen la existencia de la democracia directa en Atenas tal vez tienen razón en lo que afirman: Empero, la existencia de la susodicha democracia es tan corta que prácticamente no hay democracia. Sólo unos cuantos años de vida, quizá como máximo 100, tuvo la supuesta democracia. La fragilidad de la democracia en Atenas es puesta en relieve por las siguientes líneas:

".... La Historia demuestra que la polis y las comunidades medievales tenían una existencia tan efímera como turbulenta, y esa demostración histórica es de gran significación, ya que en muchos aspectos la polis era un laboratorio ideal para experimentar en la aplicación de principios democráticos puros y simples. No sólo eran las ciudades antiguas muy pequeñas, sino que los ciudadanos viven en simbiosis con su ciudad, con la cual estaban por un común destino de vida y muerte. Pero a estas óptimas condiciones, la democracia basada en la participación directa resultó que era muy frágil, hasta en su campo de prueba difícil de reproducir, como era aquella comunidad compacta, unificada, por uno

(17) Petit, Eugenio. Tratado Elemental de Derecho Romano. Op. Cit. Pág. 31.

convergente etnos religioso, moral y político que constituía la polis". (18)

C) La propensión del proceso de investigación histórica la de trasponer conceptos modernos a la antigüedad. Esta circunstancia es muy poderosa y pone en seria duda la existencia de la democracia. Al investigar la forma de organización de los griegos, los investigadores se encuentran con que los — atenienses se reunían en el Agora para decidir los asuntos públicos. Como — dicha forma de organización se espereanta mucho con lo que los investigadores conocen como democracia, les es fácil adjudicar dicha denominación a la forma de organización. Pero los investigadores suelen pasar por alto el hecho de — que prácticamente a los antiguos les era desconocido el término, y que ellos — hablaban de isonoma, término que si bien se encuentra espereantado con lo que es la democracia, sólo abarca un aspecto de ella. Con esta generalización, — los investigadores olvidan elementales reglas de interpretación, puestas de — relieve en las siguientes líneas.

"El significado del mundo griego viene investigando por caminos dife-
rentes de los que siguió el clasicismo: nosotros no esperamos descubrir una —
humanidad perfecta, y por ello mismo desligada de la historia, sino que desea-
mos encontrar el valor histórico de lo que los griegos llevaron a término...
Ya veremos en este estudio como ciertos fenómenos espirituales primitivos se —
presentan a la conciencia bajo formas cada vez más nuevas y veremos también —
como palmo a palmo esos fenómenos van sellando de manera diferente el conoci-
miento que el hombre tiene de sí mismo. Un estudio de la Historia del espíritu,
tal y como lo entendamos nosotros, sería el encargado de poner en igual eviden-

(18) Sartoni, Giovanni. Aspectos de la Democracia. México. Edit. Continental. 1965. Pág. 260.

cia tanto el aspecto histórico como el aspecto sistemático del proceso". (19)

D) El error histórico confundir la noción de polis con la del -- Estado. Comúnmente, los expertos nos dicen que la polis era equivalente a lo que hoy es nuestro Estado. Con esta asociación de términos, se piensa que la supuesta democracia de Grecia es modelo de organización para el Estado. Pero -- cual falsa es esta aseveración. No puede considerarse que la polis fuese sinónimo del Estado Moderno. El Estado moderno es por definición no autárquico, lo que no es así en la polis, que por naturaleza es esencialmente autosuficiente. La polis, con la supuesta democracia griega, se gobernaba asimismo. En cambio, el Estado moderno no es autosuficiente, y ve en la democracia una forma de -- alcanzar ese estado óptimo. Los pormenores esenciales de esta evidencia que -- comentamos se realizan así:

"La democracia antigua se concibe en relación con la polis y la polis griega no era de ningún modo la ciudad-estado que acostumbramos a llamar así, -- esto es, una ciudad organizada en términos de lo que vino a llamarse, a partir -- del siglo XVI, el Estado, sino más bien una ciudad-comunidad. Cuando hablamos del sistema griego como si fuera un Estado democrático, cometemos una crasa -- exactitud, tanto terminología como conceptualmente. Pues lo que caracterizaba aquella democracia era que carecía de Estado, en el preciso sentido de que -- prescindía del Estado y era una democracia hasta el grado en que el demos lo -- reemplazaba. La idea de un Estado democrático era inconcebible para los griegos y, si hubieren podido concebirlo, les habría parecido una contradicción de términos". (20).

(19) Cerroni, Humberto. Introducción al Estudio del Pensamiento Político. México. Siglo XXI, 1978. Págs. 8-9.

(20) Sartori, Giovanni. Op. Cit. Pág. 258.

E) La falsa idea que la representación es ajena a la democracia directa. Comúnmente se dice que la idea de la representación está totalmente -- excluida de la democracia directa. Cuan falsa es esa aseveración. Los ba--- rruntos de democracia que encontramos en la antigüedad están sensiblemente pre--- gados de la idea de la representación. Así se nota en la formación de los --- comicios por centurias, que organizó Servio Tulio, y que a continuación se --- ilustra:

"Convocados por el Rey, los centurias se reunían en áreas fuera de -- la ciudad sobre el Campo Marte, para estatuir sobre los negocios que les están -- sometidos. Son los comitia centuriata, que comprenden el pueblo entero, patri- cios y plebeyos. La unidad del voto es la centuria. Los seniores, que son --- naturalmente, menos numerosos que los juniors, cuentan, sin embargo, un número igual de centurias y así tienen el mismo número de votos. Se consultaba desde luego a los 18 centurias de caballeros".... (21)

Si con lo ilustrado todavía se puede afirmar que la idea de la repre- sentación estaba excluida de la democracia antigua, entonces francamente no --- entendamos que es lo que convencería a los sostenedores de la democracia direc- ta de que ésta no existió con los fantásticos ribetes que se le atribuyen.

F) La poca apertura de los cargos públicos al grueso de la población. Como anteriormente lo vimos, Aristóteles pensaba que la clave de la democracia estaba en la supremacía de la voluntad de la mayoría sobre la minoría, pero --- sobre todo, en la elección "por suerte" de los cargos públicos, elección que -- según el Estagirita, evitaba la formación de cuerpos aristocráticos y el descon

(21) Petit. Tratado de Derecho Romano. Op. Cit. Pág. 34.

tento de la masa con respecto a las minorías privilegiadas. Esa elección -- fortuita prácticamente era todo "lo esencialmente democrático" que concibió -- Aristóteles, porque en realidad la vida pública ateniense estaba cerrada a la mayoría de los ciudadanos, tal y como lo demuestra el funcionamiento y composición del Pritaneo:

"Dentro del propio Consejo (el que se reunía en la Acrópolis) había un consejo de 50 hombres denominado el Pritaneo, que se reunía todos los días y en efecto era el que administraba el gobierno. La composición del Pritaneo cambiaba 10 veces al año y su presidencia, que constituía la jefatura -- ejecutiva de Atenas, era distinta cada día. Teóricamente, nadie permanecía en el poder el tiempo suficiente para atrincherarse. Pero en la realidad, esa -- oportunidad estaba abierta a una sola clase de hombres: los 10 generales del -- ejército elegidos directamente por la Asamblea y que prestaban servicio por un año. Un general podía ser reelegido cualquier número de veces. Era inevitable que los generales desempeñaran un gran papel, a veces continuada en asuntos -- militares". (22)

G) El proclive de muchos griegos ilustres artifices de la democr--
cia por el régimen de Persia. -- Dos exponentes se pueden citar de ese proclive. Uno de ellos es Milcíades. Hasta antes de su integración al partido democrático, Milcíades formó parte de las cortes del rey persa. Con su carácter oportu--
nista, Milcíades pudo incorporarse al partido democrático, ante el recelo de --
muchos miembros de éste. Con su carácter nato de líder, pudo colocarse a la --
cabeza de los ejércitos griegos y vencer a los persas en Maratón. Pero después

(22) C.M. Brown. La Grecia Clásica. Nueva York. Times Life. 1971. Pág. 94.

de esta victoria, que indudablemente fortaleció a la democracia griega, - - - Milcíades organizó una frustrada expedición al Quersoneso Tróico, expedición que le valió ser condenado al ostracismo. Condenado a tal, volvió a refugiarse en las cortes persas. Esta misma suerte pasó con Tucídides. Y así podemos seguir citando ejemplos de artifices de la supuesta democracia griega, que no --- tenían un pensamiento tan democrático que digamos. El peso de esta evidencia queda condensado en este pensamiento de Alcibiades:

"... explicó Alcibiades que una ley adoptada por la asamblea del pueblo podía sin embargo constituir un acto arbitrario, si era impuesto por la --- mayoría a una minoría a la que no se había convencido previamente de la legitimidad de la disposición; pues, todo lo que es impuesto a una persona, por escrito o palabra, sin haberle previamente persuadido, me parece que es un acto de fuerza y no una ley..." (23).

Podríamos seguir apuntando más evidencias que demuestran la no existencia de democracia en la antigüedad. Con estas evidencias, ni siquiera podemos pensar en Roma y en Grecia como dos "fulgores aislados" en medio de la cruda antigüedad esclavista. Con estas evidencias, no podemos pensar más que "en una transposición de conceptos modernos", sin el mínimo celo interpretativo, --- cuando se habla de democracia directa en la antigüedad.

Efectivamente, si existieron algunos ribetes de lo que llamamos democracia en la antigüedad. Pero de esa existencia, a afirmar que hubo democracia, hay mucho trecho. No puede aseverarse olímpicamente que si hubo democracia en --- la antigüedad. Para los antiguos, ni siquiera era familiar el término de demo-

(23) Verdross, Alfredo. La filosofía del Derecho en el Mundo Occidental. Op. Cit.

cracia. Ellos se reunían en sus Asambleas no porque su comunidad fuera muy democrática, sino porque su comunidad era autosuficiente y no necesitaba de otras comunidades para desarrollar su vida, aunque los intercambios comerciales y las guerras de vez en cuando rompían su autonomía. Ellos se reunían en Asamblea no porque su sociedad fuera muy democrática, sino porque mediante la esclavitud podían participar de la cosa pública tal y como lo demuestran las siguientes observaciones:

"El verdadero autogobierno, tal como los griegos lo practicaban, -- requería que el ciudadano se dedicara por completo al servicio público. Gobernar a sí mismo significaba pasarse la vida gobernando. "El ciudadano se debe totalmente al Estado; le daba su sangre en la guerra, su tiempo en la paz; no tenía libertad de hacer a un lado los negocios públicos para atender a los propios al contrario, tenía que descuidarlos para trabajar por el bien de la ciudad." (24)

Visto el problema que nos ocupa desde otra perspectiva, hablar de democracia directa en la antigüedad es tanto como decir que un grupo pequeño de individuos es democrático tan sólo porque toman decisiones por votación, cuando en realidad esa toma de decisiones no es ningún mérito de dicha sociedad, sino una consecuencia natural de su misma pequeña composición. La democracia, para serlo, debe ser no una consecuencia natural de la organización, sino una cualidad sobresaliente que distingue a esa comunidad democrática de otras, y por lo que se ve, la "democracia ateniense" no era un mérito que la hiciera distingui-

(24) Sartori, Aspectos de la Democracia. Op. Cit. Pág. 261.

ble de otras comunidades, pues tan democrática era la Roma de los curias como la Atenas de Pericles, polis que es señalada como prototipo de democracia más que por méritos propios, por la extrapolación del concepto de la democracia moderna.

En suma, podemos concluir que no es conveniente llamar a la supuesta democracia de Atenas como tal. Simplemente, era un modo de organización de las ciudades antiguas que sobresalió por la conjunción de circunstancias tales como su situación geográfica, su poderío naval, su poderío monetario, etc., pero que nada tenía de contacto con lo que es nuestra noción de democracia. Atribulados como estamos por tantos fracasos en los modos de organización política, los que vivimos en este siglo atribuímos el carácter de democracia a una comunidad sencilla, poco compleja, que no tenía una carga excesiva de ideologías, ni tenía comunicaciones ultramodernas, ni nada de lo que tanto nos hace nuestra vida pesada e insoportable. En la añoranza de un modo de vida sencilla como el Atenlense, vemos lo que no existe. Este modo de pensar, hasta cierto punto, es justificable, como respuesta a la incapacidad de los modos de organización política de nuestro siglo para dar respuesta a las necesidades y aspiraciones que tenemos. Pero no es adecuado, en la medida que constituye una fácil escapatoria para liberarse del problema que representa el examen, la crítica, y las proposiciones de reformas a la democracia moderna. En la convicción de que no debemos tomar el fácil camino que comentamos, continuaremos el examen del problema que nos ocupa en los siguientes capítulos de este trabajo.

CAPITULO II.

HISTORIA DEL PLEBISCITO Y DEL REFERENDUM.

2.1 Proyección de ambas instituciones en el caso de Suiza. Más emparentamiento con la democracia moderna que la democracia antigua lo tiene la democracia suiza. Una serie de factores singulares hacen muy activa a la democracia suiza, entre los que contamos:

A) La separación de Suiza del Sacro Imperio.— Nominalmente, Suiza formaba parte del Sacro Imperio Romano Germánico. Sin embargo, se separó paulatinamente del Sacro Imperio y esa separación le forzó a organizarse de la siguiente manera:

"El territorio que hoy conocemos con el nombre de Suiza, era una Confederación de 13 cantones o estados que tenían un buen grado de democracia. El territorio era nominalmente del Sacro Imperio Romano, pero la Confederación se hacía cargo de sus propios asuntos. Los cantones tenían un órgano legislativo común para ocuparse de los asuntos extranjeros, y en cada cantón había varios consejos que administraban sus problemas internos. La mayor parte de sus representantes servían por elección, pero habían asambleas en las que participaban los ciudadanos. Y así como eran independientes de emperadores y duques, así también lo fueron de los papas. Los mismos Consejos Municipales y Cantonales que regían los asuntos cívicos supervisaban las actividades de la clerecía y gravaban las propiedades de la Iglesia; incluso los arzobispos estaban sometidos a sus leyes". (25)

(25) Simón, Edith. La Reforma. Nueva York. Time Life. 1972. Pág. 55.

B). Las constantes luchas que libraron los suizos por su independencia. El territorio pequeño de Suiza siempre ha sido una tremenda tentación para sus vecinos belicosos. En tiempos del Directorio Francés, Suiza sufrió la invasión de Francia, que se sostuvo mientras duró el Directorio, pero sobre todo, -- mientras no se integró Suiza en una Confederación de resistencia, Confederación que tuvo la siguiente evolución:

"La unión Suiza se formó para resistir los esfuerzos feudalizadores y, posteriormente centralizadores de los duques de Austria y los de Borgoña. Desde el siglo XIII hasta el XIV, estas tendencias fueron las dominantes. De ahí en adelante, tendió a desaparecer la presión exterior y como consecuencia tendió a desintegrarse la Unión, aunque los gobiernos monárquicos y absolutistas vecinos siguieron siendo lo bastante amenazadores para impedir su disolución final. La invasión de las fuerzas francesas y el establecimiento de una República Helvética centralizada (1798) sirvieron para recordar a los suizos lo precario de su existencia, y la Confederación establecida al final de las guerras napoleónicas no fue tan leve como la Confederación precedente. Por último, después de que -- las fuerzas de disensión hubieron tratado de reafirmar la autonomía de los cantones contribuyentes en la abortada guerra de secesión, se abandonó el sistema confederativo en favor de un Gobierno Federal establecido por la Constitución de -- 1848". (26)

C). La influencia del pensamiento de Rousseau. Rousseau fue suizo de nacimiento. Su obra, hasta conocida, se basa fundamentalmente en la tesis de la --

(26) Federich, C.J. Gobierno Constitucional y Democrático. México. Inst. de Estudios Políticos. 1965. Pág. 189.

voluntad y en la del titular de la soberanía. Con su obra, la idea de que el pueblo debe participar activamente en la toma de decisiones públicas se convierte en postulado fundamental de todos los sistemas de gobierno que se precian de ser democráticos. Si la obra del ginebrino arraigó mucho en la conciencia universal democrática, máximamente arraiga en Suiza, cuna del pensador. La obra de Rousseau se siente en su patria de la siguiente manera:

"La animosidad de Rousseau contra las asambleas representativas puede explicarse, acaso, por las observaciones que pudo hacer en Suiza, donde el gobierno aristocrático de Ginebra presentaba un fuerte contraste con la democracia sencilla de los cantones rurales. Más aún, el intento de resucitar las antiguas formas democráticas de gobierno, presentando en su ensayo sobre el gobierno de Ginebra (intento que activó su destierro) constituye un vívido recuerdo del intenso interés que en él provocaron tales contrastes". (27)

Estos 3 factores forman un sustrato más que idóneo de democracia, que hacen de Suiza un país perfecto para poner en práctica la técnica del plebiscito y la del referéndum. Sin embargo, la práctica de este pequeño país sólo ha hecho uso frecuente del referéndum y de la iniciativa. El plebiscito tiene uso mínimo, sino es que nulo. Por medio del referéndum se han ventilado reformas legislativas trascendentales, como han sido la implantación del seguro obligatorio para los trabajadores (1891) o la Ley de compra de los Ferrocarriles del Gobierno. Por medio de referéndum, se han rechazado proposiciones legislativas importantes, como lo son la uniformación de las leyes regionales, y la implanta-

(27) Frederich, C. J. Gobierno Constitucional y Democrático. Op. Cit. Pág. 520.

ción de impuestos federales obligatorios. Mediante el procedimiento de la iniciativa se discuten asuntos de gran relevancia para el destino del país, como lo son el deber del gobierno de puestos de asistencia social y las reformas constitucionales. La iniciativa se propone a petición de 50 000 electores. La iniciativa ha tenido menos uso que el referéndum. Esto se debe no tanto a menosprecio de los electores, sino a la misma complejidad de los asuntos que se someten a la iniciativa. En ciertos períodos varía mucho la proporción entre el número de proyectos que son rechazados y los que son admitidos, no pudiéndose establecer ningún parámetro fijo a propósito de la aprobación o desaprobación de las iniciativas, pero sí se puede establecer que como tendencia genética, las iniciativas, suelen impulsar medidas de carácter progresista e innovador, en contraste con la tendencia del referéndum, en donde las medidas esencialmente conservadoras se imponen a las innovaciones.

Como medida que torna flexible al sistema suizo, se ha establecido el referéndum optativo, referéndum que sirve a los diversos cantones para reformar su constitución particular. También el mecanismo del referéndum optativo es utilizado para reformas constitucionales importantes. Y con este mecanismo del referéndum optativo, se complementa el cuadro de la democracia moderna que la sediciosa democracia griega. Cabe decir que el referéndum y la iniciativa dan al desarrollo de Suiza lo que no vimos en la democracia ateniense, o sea, la originalidad. La originalidad del desarrollo suizo la encontramos ilustrada en las siguientes líneas:

"Durante la primera Guerra Mundial, Suiza conservó su tradicional neutralidad exterior, pero sufrió una fuerte crisis interior que opuso a los cantones alemanes a los cantones franceses proaliados; a esta crisis vinieron a unirse las dificultades producidas en la importación de materias primas; el fin

de la guerra fué marcado por conflictos sociales de carácter revolucionario - - (1918), sofocadas por el ejército. Durante la Segunda Guerra Mundial, fué también respetada la neutralidad de Suiza, pero esta hubo de sufrir nuevos problemas de avituallamiento. Suiza no forma parte de la ONU, que no considera compatible con la neutralidad, pero si participa en asociaciones internacionales de -- carácter técnico o humanitario". (28)

Sólo este intenso desarrollo democrático pudo hacer posible que se -- sometiera a votación el ingreso de Suiza a la Sociedad de las Naciones, referéndum que por poco margen decidió la entrada de Suiza a la Sociedad. Sólo con ese -- pleno desarrollo democrático se puede concebir que un tratado internacional, que normalmente suele ser una cuestión "exclusiva y confidencial" del Ejecutivo, -- con la ratificación normal del Cuerpo Legislativo, sea objeto de "la votación -- popular", como lo fué el tratado por el que Francia y Suiza conformaron sus fronteras comunes. Este es, pues, en rasgos esenciales, el contexto de la democracia suiza. En este contexto, el plebiscito no suele ocupar un papel destacado, -- papel que se tiene en el desarrollo francés, como a continuación veremos en el -- contexto francés.

2.2. Proyección de ambas instituciones en el caso de Francia.

A diferencia de lo que acontece en Suiza, en Francia si existe una -- significativa utilización del plebiscito. Esta utilización se debe principalmente a la circunstancia de que Francia ha experimentado, en marcado contraste con Suiza, periodos notables de gobierno autocrático, que requirió de urgente e - -- inaplazable legitimación, legitimación que sólo se podía alcanzar a través del -- plebiscito.

(28) Enciclopedia Salvat. Tomo XII. 1972. Pág. 3108. Barcelona, España.

Así, el insigne Napoleón Bonaparte inauguró la utilización del plebiscito en Francia. Como es sabido, ante la explosión de la Revolución Francesa, se hizo necesaria la aparición de una figura que pudiera contrarrestar la pujanza del naciente proletariado, que demandaba reivindicaciones sociales radicales, y la resistencia de la aristocracia para abandonar los privilegios que siempre había ostentado. Esa figura necesitaba ser "fuerte", de tipo dictatorial, que se erigiese como salvador del destino caótico de Francia. Esa figura era Napoleón. Llenó las condiciones necesarias. Su formación era netamente revolucionaria, -- dado su gusto por las ideas de Rousseau y su militancia en el Comité de Salud Pública, además de su destacada intervención militar para frenar las incursiones bélicas de las potencias monárquicas, como Rusia, Prusia y Austria.

Sin embargo, esos méritos de Napoleón no eran suficientes para lograr su legitimación. Necesitaba más. Requería de su ungimiento como Emperador y -- primer cónsul vitalicio. Pero ese ungimiento no bastaba. Requería que el pueblo manifestara su conformidad con el régimen que presidía. Esa manifestación -- se llevó a cabo por un plebiscito, que se desarrolló bajo las siguientes condiciones:

"En ciertos momentos cruciales de su carrera (Napoleón), tales como su nombramiento vitalicio de primer cónsul y su asunción del título de emperador, -- convocó plebiscitos populares que indicasen lo que pensaba el pueblo sobre tales cambios. Tal era la teoría. En la práctica, las votaciones públicas dieron por resultado un grado muy grande de coacción, y el porcentaje de votos favorables -- fué paralelamente muy elevado. En el primero de esos plebiscitos, celebrado el 2 de agosto de 1802, resultó que 3,568 franceses habían votado "sí" y sólo 8,374 habían votado "no" en relación con la propuesta de hacer cónsul vitalicio a -- Napoleón. Se cree por lo general que, descontando fraudes locales tales cifras

son exactas".. (29)

Aventurado resulta decir que tal plebiscito haya sido auténtica expresión de la voluntad popular. El régimen autocrático de Napoleón, la presión que ejercieron los militares y demás prosélitos de Napoleón y la aureola de "encarnación divina" con la que se revistió a Napoleón, hacen parecer más a este plebiscito como un plebiscito "de tipo alemán, con cierto aire nazi (baste tener en mente el plebiscito del Sarre)", que un plebiscito democrático a la manera de los referéndums que se dan en Suiza. Pero, no obstante esto, el plebiscito napoleónico constituye el primer gran antecedente de democracia semidirecta en Francia.

Con el régimen napoleónico, acabó la práctica plebiscitaria. Se restauró la monarquía con Luis Felipe. Las potencias monárquicas desbarataron todas las conquistas francesas... Las libertades políticas y civiles alcanzadas por los revolucionarios se vinieron abajo.

Espero, este régimen de Luis Felipe no se mantuvo durante mucho tiempo. La agitación del proletariado fue más intensa de lo que era antes con Napoleón. Hubieron grandes revueltas en Lyon y en París. Se registró una gran insuficiencia alimentaria. Esta situación motivó el regreso a un régimen más democrático, por lo menos en apariencia. Este régimen se desarrolló bajo las siguientes condiciones:

"La Revolución obligó a abdicar a Luis Felipe, y se estableció un Gobierno provisional que proclamó la República. Su composición heterogénea --

(29) Frederick, C. J. Gobierno Constitucional y Democracia. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1965. Pág. 519.

(socialistas y republicanos de todos los matices) imposibilitó el éxito de la --
Revolución. Las elecciones de abril de 1848 dieron el triunfo a los moderados,
que disolvieron los talleres nacionales, reprimieron la insurrección obrera de --
junio y cerraron los clubes. La Constitución aprobada en noviembre estableció --
la elección de un presidente por sufragio universal y la creación de una Asamblea
única. Resultó elegido Luis Napoleón, sobrino del emperador (diciembre de 1848),
mientras en la Asamblea obtuvieron mayoría los monárquicos. Ambos poderes se --
confabularon para practicar una política represiva" (30)

Esta política represiva, que amenazaba con derribar las valiosas liber-
tades civiles. Se necesitó, pues, de la aparición de una nueva figura salvadora.
Esta figura fue la de Luis Napoleón, que, desconociendo lo establecido por la --
Constitución, se proclamó como nuevo emperador de los franceses, dando un golpe
de Estado. Ese suero, justificado por las difíciles circunstancias económicas,
políticas y sociales, no estaba justificado legalmente. Así, Napoleón III, tuvo
que lanzar el recurso del plebiscito. El resultado y la mecánica de este plebis-
cito se condensó en estos términos:

"El 31 de Diciembre de 1851, una comisión electoral pudo informar al --
nuevo dictador de que 7,438 216 hombres habían votado en sentido afirmativo y --
640 737 en sentido negativo. Esta discrepancia de aproximadamente el 7% de los
ciudadanos que votaron excede considerablemente a la oposición registrada con --
Napoleón I. Se descartó el procedimiento del registro público cuando se suscita-
ron muchas protestas vigorosas contra él, pero se consiguieron resultados casi --
idénticos dando sólo un número insuficiente de papeletas (impresos) de votación
de sentido negativo, de tal modo que quienes querían oponerse a la dictadura --

estaban obligados a escribir sus votos, por lo que eran fácilmente identificados. Hubo 7.824,819 votos en pro y 253 145 en contra del imperio, o sea alrededor del 3% de votos negativos.

Pero se dice que las abstenciones alcanzaron a 2.062,789..." (31)

De igual forma que el plebiscito de Napoleón Bonaparte, se puede decir que el plebiscito de Napoleón III nada tuvo de democrático. El porcentaje de abstención fué muy alto y la coacción militar también se dejó sentir para que se registrara alta votación en favor de Napoleón III. Aparte de esto, la ilegitimidad del régimen, ascendido mediante un Golpe de Estado, era muy difícil de borrar mediante un plebiscito. Prueba de ello, es el plebiscito que instituyó en 1871 para modificar la Constitución, que establecía un régimen parlamentario de gobierno. Esa modificación a la Constitución plantea una gran duda con respecto a la naturaleza del plebiscito y del referéndum.

En efecto, recorriendo la gran historia de Francia, nos encontramos con otro período fértil de democracia semidirecta en Francia que fué el de Charles de Gaulle. En ese período, se utilizó principalmente el referéndum para dos sendas modificaciones. El primero de esos 2 referéndums principales se celebró con motivo de la aprobación de la Constitución del 28 de septiembre de 1958. Por medio de este referéndum, la Asamblea Popular, antes omnipotente y plenamente desbarratadora de la política del Ejecutivo, quedó reducida a una mínima expresión. El ejecutivo se fortaleció en funciones y atribuciones, aunque su fortalecimiento definitivo se daría hasta el referéndum de 1962. Con la aprobación de esta nueva Constitución, se concedió la autonomía a la mayoría de las Colonias Francesas. -

(31) Frederick, C.J. Gobierno Constitucional y Democracia. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1965. Pág. 519.

Algunas colonias, como Guinea, Somalia y Argelia, se rebelaron tremendamente -- contra esta autonomía, demandando la independencia total. En Argelia se produjo una gran insubordinación que obligó a Francia a intervenir militarmente. Se registró el nacimiento de partidos fascistas, partidos que inducían a De Gaulle a endurecer su régimen y a convertirse en un autócrata declarado. Sin embargo, De Gaulle no cayó en esta inducción que obligaba peligrosamente a perder la legitimación que había logrado con su papel en la Resistencia, y apeló de nueva cuenta al referéndum. Este segundo referéndum se realizó el 28 de Septiembre de 1962. La sustancia y efectos de este referéndum se describen a continuación en estas líneas:

"La delimitación de la misión de la Asamblea se agravó aún más por la práctica del referéndum. Este instrumento envolviendo completamente a los llamados intermediarios, servía admirablemente a las instituciones de un nacionalismo personificado por De Gaulle y al carisma de éste. Entre 1958 y 1962 se sucedieron cuatro referéndums de iniciativa presidencial, el más significativo de los cuales fue el relativo a la modificación constitucional que introducía la elección del Presidente por Sufragio Universal. Dado que en esa ocasión todos los partidos, excepto el degolista, se alienaron contra la modificación, la campaña asumió el significado de un choque entre la legitimidad del general y la de la Asamblea. La victoria del primero marcó el fin definitivo de las aspiraciones de regreso a la práctica parlamentaria clásica y la fecha de iniciación de transformaciones profundas en el sistema partidista galo.

Este referéndum sirve de ejemplo para describir el estilo de liderazgo de De Gaulle y la naturaleza de relación que había establecido este último con el público. Sus apelaciones radiotelevisivas, instrumentos de los que disponía despreocupadamente, en lugar de asemejarse a las violentas arengas del período --

de oposición, oscilaron entre los tonos paternalistas, el llamado a las remembranzas colectivas y las amenazas de retirarse en caso de derrota". (32)

Aparte del liderazgo de De Gaulle, otros resultados de este famoso plebiscito fueron el armamento nuclear de Francia, el estrechamiento de lazos del país galo con las organizaciones internacionales europeas, una política de menor acercamiento con los Estados Unidos y el fin de un régimen parlamentario muy convulso, que difícilmente podía subsistir con varios antecedentes de tipo monárquico y dictatorial. Este referéndum como los napoleónicos, estuvo impregnado del aire "carismático" que siempre se siente en una situación de incertidumbre, de falta de una figura fuerte que establezca un orden social conveniente. Espero, se distingue este referéndum de los plebiscitos napoleónicos por su naturaleza más democrática, demostrada en el hecho del respeto irrestricto que observó De Gaulle frente a la Constitución, Constitución que nunca vulneró, a pesar de que el parlamentarismo que establecía era seriísimo obstáculo para una fuerte acción del Ejecutivo.

Esta es, pues, la historia de una abundante utilización de los mecanismos de democracia semidirecta. Esta es una historia abundante, que permite entender que para el uso de estos mecanismos son necesarias especiales condiciones de tipo social, histórico y político. Muy ilustrativa es esta historia. Pero no nos resuelve un problema esencial, que es la distinción entre el plebiscito y el referéndum, distinción que trataremos de precisar en el próximo apartado de este Capítulo.

(32) Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. México. Edit. Siglo XXI. 1981. Pág. 499.

2.3 CONCEPTUACION DEL PLEBISCITO Y DEL REFERENDUM.

Muy difícil, sin duda, es hacer un distinguo entre los dos mecanismos de democracia semidirecta que hemos venido comentando, como lo son el plebiscito y el referéndum. La distinción entre ellos se complica aún más pensando en la similitud conceptual que tienen el plebiscito y el referéndum con los otros dos mecanismos de democracia semidirecta, como lo son la iniciativa popular y el voto popular. Así, para empezar apreciar estas dificultades conceptuales, tengamos lo que dice Kelsen acerca del plebiscito y del referéndum:

"El referéndum trata de unir la legislación por el parlamento con una manifestación directa de la voluntad del pueblo. A diferencia de la democracia directa, en la que los ciudadanos deliberan en mutuo contacto con la Asamblea Popular, el referéndum tiene que limitarse a una votación en la que toman parte todos los ciudadanos. Esta votación puede referirse a una ley votada por el Parlamento, publicada y dotada de fuerza legal. Normalmente, tal votación no puede promoverse sino con el fin de dar ocasión al pueblo de manifestarse contra una ley que no le place, con la consecuencia de que si la mayoría vota contra ella, la ley pierde su eficacia. Para ello puede determinarse un plazo, a contar desde la puesta en vigor de la ley, en el que debe llevarse a cabo la votación. De ordinario, el referéndum se verifica sobre una ley todavía no sancionada por el parlamento. El plebiscito decide si la voluntad del parlamento ha de ser ley o no... El plebiscito sobre un proyecto de ley sancionado por el parlamento puede estar preceptuado por el proyecto mismo, o ser propuesto por alguna minoría de la cámara o por la otra cámara, si existe; a veces se concede dicho derecho al Jefe de Estado". (33)

(33) Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. México. EDINAL. 1979. Pág. 450.

Como puede observarse, ni siquiera una tenue línea de distinción puede trazarse entre el concepto del referéndum y del plebiscito. Tanto el uno como el otro sirven para acercar al pueblo con el Parlamento, Congreso, Dieta o como se llame el máximo órgano legislativo de los diferentes países. Tanto en el uno como en el otro la voluntad popular se manifiesta con un "sí" de aprobación a la ley o acto que se le somete a su consideración o con un "no" de desaprobación. — Tanto el uno como el otro suponen la implementación de un aparato de registro y — cómputo más o menos complicado. Tanto el uno como el otro pueden ser facultativos. Tanto el uno como el otro pueden referirse a leyes ordinarias o a la misma Constitución. Para complicar el problema, tanto uno como el otro se confunden — con la iniciativa popular, por el hecho de que pueden ser propuestos por los mismos electores. ¿Cuál es pues la distinción entre estos mecanismos?

Una revisión de la Constitución Suiza puede darnos luz a este respecto: Dicha Constitución dispone lo siguiente acerca del referéndum en su Artículo 123:

"La Constitución Federal revisada o en su caso, la parte revisada de la misma, entra en vigor cuando lo acepta la mayoría de los ciudadanos que participan en la votación y en la mayoría de los cantones". Para leyes ordinarias el — referéndum es facultativo, así el Artículo 89 párrafo segundo, establece: "Las leyes federales así como los acuerdos federales generalmente obligatorios que no tengan carácter de urgentes, deben ser sometidos además (a aprobación de los Consejos, Nacional y los Estados) a la aceptación o recusación del pueblo, cuando así lo exijan treinta mil ciudadanos con derecho a voto u ocho cantones." (34)

A pesar de que esta prescripción del Código Político Suizo, que es brillante por su detallamiento de la mecánica del referéndum, no logra ayudarnos en mucho. Sigue insistiendo en la utilización del referéndum como instrumento — que sirve tanto para las modificaciones constitucionales como para las legales — ordinarias. Entonces, pues, ¿cuál debe ser la pauta para la diferencia?

Creemos que la pauta nos la da la noción del poder constituyente ordinario y la del poder constituyente extraordinario. Como es sabido, en la teoría del Derecho Constitucional, se dice que el poder constituyente es el mismo pueblo, que se da a sí mismo la forma de organización política que más le convenga. — Este poder constituyente no tiene ninguna limitación. No está sujeto a ninguna norma escrita. Solo obedece a las normas del Derecho Natural y a los dictados de su conciencia. Este poder puede ser ordinario y extraordinario. Es extraordinario cuando actúa después del quebrantamiento de un orden jurídico previamente establecido. Ante tal quebrantamiento el constituyente actúa en forma absoluta, sin limitación alguna. Cuando es el caso del poder constituyente ordinario, el constituyente actúa con mayores limitaciones. Debe ajustarse a lo establecido por la Constitución, sin sobrepasar a ésta. Rebasar a la Constitución significa que el constituyente pasa de ser ordinario a extraordinario.

El plebiscito se inscribe en la cuadratura del constituyente extraordinario. Este constituyente actúa en el marco de un orden jurídico quebrantado y mediante el plebiscito dispone la reorganización del orden jurídico. Este fue el caso del plebiscito napoleónico. Napoleón ascendió mediante el famoso Golpe de — mediante el famoso Golpe de Estado del 18 Brumario. Eso significó la ruptura del orden jurídico. Mediante el plebiscito, el pueblo galo actuó como constituyente, determinando que aceptaba la organización imperial de su país. Esta circunstancia, de que el plebiscito es manifestación del constituyente extraordinario, que-

de acertadamente priorizado en estas líneas:

"Este poder constituyente es ejercicio, como hemos visto por un grupo de personas. Este grupo no puede ser demasiado reducido y tiene que comprender alguno de los gobernados. Una vez derrocado el orden existente, se establece una cierta medida de libertad de palabra y de reunión, para que pueda operar el grupo constituyente. La supresión de la libertad de palabra y de reunión impidió operar al grupo constituyente.... Los revolucionarios nacional-socialistas, fascistas y comunistas están unidos en su oposición a la libertad de palabra. Es, por tanto, muy natural que no se haya establecido ninguna Constitución en los países gobernados por esos grupos. Pero como se sigue sintiendo la necesidad de aprobación popular, esos partidos vienen a utilizar como sustituto al plebiscito. Sienten que les debería haber llevado al poder un grupo constituyente como líderes suyos, no parecen satisfechos con la mera responsabilidad absoluta del gobierno. Por ello busca la apariencia plebiscitaria de una aclaración popular. Cromwell, los dos Napoleones, Mussolini, Hitler han empleado todos ellos esa técnica".

(38)

En cambio, el uso del referéndum se inscribe en el Constituyente ordinario, Constituyente que no puede quebrantar el orden legal previamente establecido. En el marco de este orden, suelo concentrarse la representatividad del pueblo en unas cuantas manos, manos que suelen desconocer la situación de sus representados.

(38) Fredrich, C.J. Gobierno Constitucional y Democrático. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1965, Págs. 124-135.

Esta situación de "falta de representación" que suele darse en las democracias - ameritan una revitalización. El instrumento más idóneo para esa revitalización suele ser el referéndum, tal y como se desprende de las siguientes líneas:

"En la teoría de Sieyès, llamada clásica, el poder constituyente, como se recordará, radica en el pueblo; pero no se ejerce por la comunidad en su conjunto, sino a través de representantes extraordinarios llamados constituyentes, - que se conjuntan en un cuerpo llamado Congreso Constituyente.... Contra esta organización de ejercicio indirecto del poder constituyente, se han levantado críticas, se ha dicho que se entrega en realidad el poder a una minoría que en ocasiones obra impulsada, no por las necesidades o conveniencias de la nación, sino por casuales consideraciones de conveniencia política. Esto puede no ser cierto, pero si lo es, que tratándose de un poder que pertenece originaria y esencialmente al pueblo, debe devolverse a éste la plenitud del ejercicio del poder constituyente, para que directamente y sin intermediarios, acepte o rechace las modificaciones a la Constitución." (36)

Concluyendo, pues, podemos decir que el plebiscito es una manifestación del Constituyente extraordinario y que el referéndum es una manifestación del Constituyente ordinario. Cifrar la diferencia en que el referéndum sirve para - modificar también leyes ordinarias es inútil, lo mismo que decir que el plebiscito constituye la auténtica manifestación de la voluntad popular y el referéndum no. Con este criterio de distinción, podemos analizar de mejor manera la aplicación de estos mecanismos de democracia semidirecta en nuestro país. Pero antes -

de ello, veamos la aplicación que han tenido estos mecanismos en el caso de --
España.

2.4 Aplicación de estas instituciones al caso de España. ...

España, como es bien sabido, es un país de amplia tradición monárquica. El poder del rey, desde 1495, con las Capitulaciones firmadas por Isabel de --- Castilla y Fernando de Aragón, hasta aproximadamente 1898, casi fue absoluto. -- Algunos intermedios, como el de 1812-1814 y el de 1820-1823, trataron de morige- rario, obligándole a que acoldara su actuación a lo establecido por la Constitu- ción de Cádiz.

La monarquía decayó en su poderío hasta convertirse en algo meramente de nombre en los tiempos actuales. Sin embargo no fue sustituida por una re- pública democrática, apegada a la norma constitucional, sino por sendas dicta- duras. La primera de ellas la de Primo de Rivera. La segunda de ellas es la del General Francisco Franco Bahamonde, que se extiende desde 1938 hasta 1975. En este panorama, difícilmente se puede pensar en el florecimiento de la demo-- cracia representativa o de la democracia semidirecta.

Sin embargo, en la Constitución española de 1931 encontramos ya un --- esbozo de referéndum. Acerca de esta institución, la Constitución de aquél año decía lo siguiente en su Artículo 66:

"el pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes - votadas en las Cortes: bastará para ello que lo solicite el 15% del cuerpo elec- toral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementa- rias a la misma, las de ratificación de convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos Regionales y las leyes impositivas.(37)

(37) Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires. 1969. Tomo XII. Pág. 192.

En este Artículo se nota inmediatamente la prohibición de aplicar -- el referéndum a las leyes impositivas, prohibición que se explica en función -- de la tendencia absolutista que ha tenido en los siglos pasados el gobierno -- español. Esta prohibición mucho influirá en nuestra legislación nacional, como veremos más tarde.

Después de este afloramiento de democracia semidirecta, no encontra-- mos otra parecida. La dictadura de Franco ahogó los ecos de la democracia. -- Pero en su ocaso, al empezar los años setenta, se dieron una serie de condicio-- nes para el relajamiento de la dictadura. España se vió aislada de la Comuni-- dad Internacional por su proclive hacia las potencias del Eje, durante la Segun-- da Guerra Mundial.

También se vió segregada de la Comunidad Económica Europea. Espero, a partir de 1950 se dieron los siguientes acontecimientos. "... el veto de la ONU fué levantado en 1950 y España fué admitida en la FAO (1951) y en la UNESCO en 1953 suscribió un Concordato con la Santa Sede y un Pacto de Defensa y Asisten-- cia Mutua con Estados Unidos; la misma ONU abrió sus puertas a España en 1955; al año siguiente, a la vez que Francia renunciada a su protectorado sobre -- Marruecos, país que adquirió su independencia (1956) y al que se le devolvió -- el Día y el Sahara Español; en 1959 ingresó en la OEEC y en 1963 en el GATT. (38)

Se relajó, con estos acontecimientos, la dictadura de Franco. En su ocaso, Franco tuvo que proponer como su sucesor al príncipe de Asturias Juan -- Carlos de Borbón y tuvo que aceptar la propuesta de la ONU sobre la celebración

del referéndum para determinar el destino del Sahara Español, referéndum que se celebró en 1970. El Sahara, mediante este referéndum, pasó a control de Marruecos.

Falleció Franco en 1975, y en 1976 se celebró un magno referéndum en España para determinar el "ingreso de ésta a la democracia". El referéndum se celebró, terminando con él el último vestigio de dictadura franquista. A partir de este año, 1976, se inicia "una gran fiebre por el referéndum", fiebre encausada por la Ley Orgánica del Referéndum de 1979, que fué promulgada en la siguiente perspectiva.

"El proyecto de Ley orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, remitido a las Cortes por el Gobierno sería objeto de publicación en el BOC el 23 de noviembre de 1979, Núm. 97, I, serie A, habiéndose presentado el mismo, en el Congreso de Diputados, un total de 11 enmiendas, cuyo desglose por grupos parlamentarios fué el siguiente: centristas 13, socialistas 19, comunistas 24, Coalición Democrática 33, Minoría Catalana 6, Grupo Andalucfa"... (39)

Con esta Ley, el referéndum no se hizo esperar, y así se suscitaron en 1981 referendums sobre la autonomía de Andalucía, de Galicia y de Navarra... La "fiebre del referéndum" cambió notablemente el panorama dictatorial de España. La democracia se generalizó y España se convirtió en país ejemplo del uso del referéndum. Más adelante veremos el mecanismo del referéndum español. Por el momento, baste citar el ejemplo español como parte conformante de la teoría general del referéndum.

(39) Herrero, M. Ley Orgánica del Referéndum. Revista de Derecho Político. Madrid 1980. Pág. 84.

PAPEL DE AMBAS INSTITUCIONES EN EL SISTEMA
JURIDICO MEXICANO.3.1 PROYECCION DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA A TRAVES DE
NUESTRA HISTORIA

Un ligero examen de las etapas principales de nuestra historia, nos demuestra la nula proyección del plebiscito y del referéndum en nuestra realidad. Así, tenemos los rasgos distintos de la época prehispánica. En esta época la organización era teocrática militar. La elección del soberano tenochca se hacía por consejo de ancianos, y en esta elección poco o nada tenía que ver el pueblo, tal como se desprende de la siguiente descripción de organización social tenochca.

"A la salida de Aztlán, el grupo mexicano pequeño en número, era una simple tribu gobernada por sus sacerdotes, y jefes militares, pero después de instalada en Tenochtitlán, a partir de Izcóatl, se produjo un cambio radical al surgir dentro de la tribu diferencias económicas que trajeron aparejadas las sociales (división en nobles y plebeyos). Entonces la transmisión del poder no se hizo ya por sucesión de padres a hijos sino por elección, que hacía un consejo de nobles entre los miembros de la familia real, dando preferencia a la línea colateral, si había hermanos del soberano; en defecto de estos eran escogidos sus hijos. La organización política era pues monárquica, ya que los plebeyos no intervenían en la designación de sus reyes y, además, porque la superioridad de estos dimanaba del supuesto origen que tenían". (40)

Con este origen divino de los reyes y no existiendo un antecedente

(40) Jiménez Moreno, Wigberto. Historia de México. México. ECLASA. 1975.

más o menos concreto de uso del referéndum y del plebiscito en la etapa matrilineal de los aztecas, no es posible hablar en forma alguna de democracia en la etapa prehispánica. Lo mismo puede decirse de la etapa colonial. En dicha etapa, la autoridad máxima de la Nueva España era el rey, pero la ejercía indirectamente por medio del virrey. En la elección del virrey no intervenía en forma alguna el pueblo, máxime cuando se hizo interna la teoría del derecho divino de los reyes.

Con el advenimiento de la independencia, las posibilidades de democracia se ampliaron. El famoso imperio de Iturbide fue ciertamente antidemocrático, pero fue tan efímero como para considerarlo como una reminiscencia colonial. En esta perspectiva, la Constitución de 1824 representó la primera organización jurídica formal del naciente estado, estableció un gobierno republicano y representativo. Sin que estuviesen claramente señalados, los derechos individuales estaban implícitos en ella. Esta Constitución estableció también un mecanismo deficiente de defensa de la Constitución, que se perfeccionaría hasta la aparición del asparto. Empero, pese a estos logros democráticos de la Constitución de 1824, no se dió en la misma la apertura suficiente para que funcionaran el plebiscito y el referéndum. La susodicha Constitución prescribió el siguiente procedimiento de reformas a sus disposiciones:

"Es una Constitución escrita y rígida. Tiene un artículo que establece que no podría proponerse ninguna modificación a ella sino hasta 1830, reformas que discutirían y aprobarían a partir de entonces, tres Congresos por haber adoptado el sistema de la Constitución de Cádiz, motivo que dió base a Santa Anna para suprimirla por la imposibilidad de reformarla". (41)

(41) López Moreno, Miguel. Reformas a la Constitución (Interpretación del Artículo 135). Tesis. UNAM. 1959. Pág. 49.

Después de esta Constitución, se dió en el país la época del conservadismo. La forma de gobierno republicana representativa dió paso al centralismo. El Supremo Poder Conservador asumió funciones absolutas. Podía proponer iniciativas de Ley, declarar la desaparición de algún poder a instancias de otro, etc. Poca o ninguna intervención tenía el pueblo en la designación de los gobernantes. La figura de Santa Anna era férrea, aunque cabe reconocer que existió cierto pábulo de democracia, en el hecho de que los departamentos creados por la Constitución Centralista podían proponer ternas para candidatos a la Presidencia. Empero, esta pábulo era mínimo, y no podemos decir que hubiera espacio suficiente para el plebiscito y el referéndum, cosa que es ciertamente extraña, porque, como vimos antes, los dictadores tienen especial predilección por el plebiscito cuando quieren legitimar su gobierno espurio, que ha quebrantado el orden constitucional que previamente se había establecido.

La guerra con Francia y la independencia texana mellaron la solidez del gobierno centralista y suscitaron la inconformidad popular. Como eco de este descontento, se generó una serie de acontecimientos, que a saber, fueron los siguientes:

"El 8 de agosto de 1841 la sublevación del general Mariano Paredes derrocó al Presidente Bustamante y de acuerdo a las bases de Tacubaya..... se convocó a un Congreso Constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. El 4 de agosto de 1846 estalló el pronunciamiento de la Ciudadela, cuya bandera fue la convocatoria a un Congreso Constituyente que discutiera la forma de gobierno más apropiada de México.

El 22 de agosto de ese mismo año, los jefes vencedores decretaron el reestablecimiento de la Constitución Federal de 1824, y se convocó a una

Asamblea Constituyente, la que ratificó el régimen federal y expidió el Acta de Reforma de 1847, base del amparo mexicano. (42)

Con esta serie de acontecimientos, difícilmente podía haber un espacio propicio para la manifestación popular. Las llamadas "ideas de avanzada", patrocinadas por la minoría del Congreso de 1841, no pueden ser calificadas como la "voz del pueblo", porque sólo eran manejadas por un grupo de intelectuales y prohombres ardientemente contagiados de las ideas federalistas, que poco o nada eran entendidas por el pueblo. Las asonadas eran impulsadas por un compacto grupo de militares. Los pronunciamientos militares eran rigurosamente encabezados por la invocación de "la causa popular". Pero esta causa popular no se manifestaba. En suma, ni un leve vestigio de democracia semidirecta, lo cual es comprensible, hasta cierto punto, por el clima de inestabilidad que vivía, pero incomprendible en el sentido de que las opciones del plebiscito y del referéndum pudieron ser la fórmula adecuada para frenar la incontenible oleada de levantamientos militares.

Como remanso a esta etapa de asonadas militares, sobreviene la etapa del liberalismo recalcitrante. En esta etapa, germinan las ideas más democráticas de la época. El juicio de amparo encuentra consolidación. La declaración de los derechos individuales se hizo imprescindible en la Constitución. El pronunciamiento de la soberanía popular fue nota esencial de la Constitución. Las ideas de "liberalización de la economía y de la propiedad territorial germinaron. Empero, lo sorprendente es que en esta apertura democrática

(42) Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. México. UNAM. 1983.
Pág. 93.

se haya rechazado la idea de la democracia semidirecta. Efectivamente, los prohombres que a cada momento se proclamaban como los voceros del pueblo, negaron a éste el derecho de manifestarse a través del plebiscito y del referéndum, tal y como se desprende de estas observaciones:

"En el Constituyente de 1857 se rechazó expresamente, por impropio para nosotros, el proyecto de la Comisión Especial que proponía la consulta al pueblo respecto de las reformas de la Constitución aprobadas por el Congreso; olvidando este precedente tan cercano y definido entre nosotros. Sebastián Lerdo de Tejada propuso en 1867 que para realizar las reformas constitucionales que consideraba necesarias, se apelara al pueblo; pero advertido de su error, el distinguido constitucionalista desistió de su propósito y algunas de sus reformas llegaron a la Constitución de 1874; mediante el debido procedimiento que ella misma establecía". (43)

Más sorprendente es todavía este rechazo cuando se consideran dos factores fundamentales, como lo son el establecimiento del llamado jurado popular por la Constitución del 57, institución que concede intervención neta al pueblo y que tan ardientemente fue defendida por los prohombres liberales, y lo que establece la Constitución Norteamericana para el procedimiento de reformas, en el sentido de que se necesita el referéndum para que una enmienda a la Constitución prospere. Nuestros Constituyentes del 57, contrariamente a su costumbre de copiar lo más fielmente posible las instituciones norteamericanas, adoptó de la siguiente manera lo que establece la Constitución norteamericana para su procedimiento de reforma.

(43) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México. Edit. Porrúa. 1977. Págs. 56 y 57.

"Respecto a la forma de modificar la Constitución, en el proyecto - se había adoptado el sistema de la de 1824, pero al aprobarlo en definitiva, se cambió por el sistema de la Constitución Norteamericana, pero incompleto; en el sistema norteamericano la enmienda debe aprobarse por los 2/3 tercios del Congreso y/o por las 2/3 de las legislaturas locales, o someter la reforma al referendo popular; nuestra Constitución de 1857 sólo consignó el primer paso, aprobación por 2/3 del Congreso y aprobación por 2/3 del Congreso y -- aprobación por 2/3 de los legisladores locales". (44)

Definitivamente, la idea de democracia semidirecta no tuvo cabida - en la Constitución de 1857, y en esta perspectiva, dicha Constitución no resultó mejor ni peor que las Constituciones que le precedieron. Este rechazo a la democracia directa significó la confirmación del sistema representativo, democrático y federal, como una de las decisiones fundamentales tomadas por - el constituyente.

Este mismo rechazo se proyectó en la Constitución de 1917, la que - terminantemente declaró la adopción del sistema representativo en sus artículos 39, 40 y 41. Sin embargo, últimamente a instancias de presiones políticas fuertes, la Constitución recoge la posibilidad del referéndum y de la - iniciativa popular para que se discutan y aprueben las leyes y reglamentos a aprobarse en el Distrito Federal. Esa "reciente adopción" no responde, evidentemente, a la tradición histórica y cívica de nuestro país. Es una adopción espurra, que habremos de criticar en los siguientes apartados de este

(44) López Moreno, Miguel. Op. Cit. Pág. 56.

Capítulo.

3.2. BASE CONSTITUCIONAL

La Base Constitucional que contempla la posibilidad de la iniciativa y el referéndum es el Artículo 73, fracción VI, que dispone lo siguiente:

"...En el Distrito Federal los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinan, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale". (45)

Esta base, que a primera vista parece ser muy positiva, proclamando una supuesta apertura democrática en el Gobierno del Distrito, fue adicionada mediante reformas que se publicaron en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977. Para muchos, esta base constitucional representa un loable esfuerzo por parte del Gobierno para hacer menos autocrática la conducción del Distrito y motivar a los ciudadanos capitalinos a participar en la cosa pública, motivación que vienen perdiendo desde la supresión del Municipio Libre en el D. F. Para otros muchos, incluyéndonos, dicha reforma no resiste el análisis serio, y cuestionado serenamente, salen a relucir sus múltiples e ingentes defectos. Entre los más serios inconvenientes que podemos señalar de esta base constitucional, se encuentran éstos:

A) La carencia de antecedentes histórico-constitucionales. A lo -

(45) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa. 1982. Pág. 173.

largo del apartado anterior, vimos como la carencia de antecedentes en México del plebiscito, referéndum e iniciativa es casi total. Una institución, Constitución, preceptos o lo que sea, no puede ser sólido o sólida sin antecedentes históricos, o por lo menos, sin cierta tradición.

b) Su absoluta falta de precisión en los detalles de la mecánica de la iniciativa y del referéndum. Efectivamente, reluce con todo su esplendor la ausencia de detalles básicos que nos indiquen como habrán de desplegarse el referéndum y la iniciativa popular. La Constitución todo lo deja a la Ley Secundaria, y dejar la regulación de un aspecto tan virtual y trascendente, como es la participación ciudadana, a una ley secundaria es un grave error, error que, en toda su magnitud, es priorizado por las siguientes observaciones:

"Al introducir el referéndum, en el que puede participar la población del Distrito Federal, respecto de las disposiciones legales que la rigen, pudiera en principio hacer pensar que es el inicio de una mayor participación ciudadana y que es el establecimiento de instituciones democráticas en la vida del Distrito Federal; sin embargo, es de comentar que lo vago e impreciso de las reformas constitucionales, deja a la Ley Secundaria la definición de estos derechos y en la iniciativa de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal enviado por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, con fecha 6 de septiembre de 1978, no se contempló la posibilidad de reglamentar la base segunda de la fracción VI del Artículo 73, en lo relativo al referéndum, y fueron los -

diputados, en la discusión de dicho proyecto que incorporaron el Capítulo Sexto de la vigente L. O. D. D. F., que se denomina "De la Participación Política de los Ciudadanos", y que está regulada en los Artículos 52 a 59 de dicha Ley". (46)

En este aspecto, nuestra Constitución muestra una tremenda insuficiencia con respecto a otras Constituciones, como la suiza que ya hemos analizado someramente o como la Constitución de Weimar, de la que tanto se ha hablado como "superada por la Constitución de Weimar". La mejor calidad de esta Constitución de Weimar, al especificar la mecánica del referéndum, y no dejar esa especificación en manos de una ley secundaria, se puede apreciar en estas líneas:

"Tenemos también consignado el referéndum en la Constitución de Weimar, referendo facultativo del que se presentan los siguientes casos: Dispuesto por el Presidente del Reich (Artículo 73, fracción I y III); a propuesta de la vigésima parte de los electores frente a una ley cuya publicación se ha suspendido a instancia de un tercio, al menos del Reichstag (Artículo 73, fracción II); a petición del Reichrat, cuando el Reichstag haya vetado una ley de reforma constitucional". (47)

C) La contradicción que provoca con respecto al Artícu

(46) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. Págs. 173-174.

(47) López Moreno, Miguel. Reformas Constitucionales. Op. Cit. Pág. 29-30.

lo 135. Efectivamente, esta base constitucional del referéndum y de la iniciativa en nuestro sistema entra en franca contradicción con lo que establece el Artículo 135 de la misma Constitución, que a la letra dice:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerda las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".(48)

Este Artículo, que sufre una ligera variante para el caso de la formación de nuevos Estados dentro de los ya existentes, cuando los Estados que son base de la formación no dan su asentimiento, requiriéndose en tal caso el voto de las 2/3 de las legislaturas locales, queda francamente minimizado -- por la base Constitucional que comentamos, por la sencilla razón de que el uso de referéndum y de la iniciativa implica un acercamiento más estrecho a la voluntad popular, a la auténtica expresión de la soberanía, acercamiento que no se logra con el procedimiento de reformas del Artículo 135. Ante la contraposición de estos Artículos, la pregunta es.... ¿Cuál debe prevalecer?

A primera instancia, la duda sería fácil de resolver si nos atene-- mos a lo prescrito en la base constitucional que comentamos, en el sentido de

(48) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Edit. Unidos Mexicanos. Pág. 135.

que el referéndum y la iniciativa sólo se utilizan para aprobar leyes y reglamentos del Distrito Federal. Si este uso es limitado, evidentemente que debe prevalecer el procedimiento de reformas del 135, que tiene alcance constitucional. No obstante esto, dicha interpretación de primera mano sufre un grave cuestionamiento, cuando pensamos en las condiciones de mecánica e implementación del referéndum y de la iniciativa, marcadas por los expertos en estos términos:

"Así concebido, el referéndum sólo puede ser aconsejable cuando no se trata de leyes que versen sobre materias cuya comprensión requiere de conocimientos especializados, ya que la ciudadanía, como unidad política, es inepto para estimar si un ordenamiento de 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... En nuestra opinión, el referéndum debe reservarse para casos excepcionales en que se trate de alteración sustancial de la Constitución, o sea, de los principios ideológicos que la informan, a otros que sólo puede rechazar el pueblo en ejercicio de su poder Constituyente". (49)

Esto que señalan los expertos, aplicado al problema que nos ocupa, quiere decir que a pesar de que el uso de referéndum está limitado formalmente a leyes y reglamentos del Distrito, sustancialmente se extiende a las Reformas a la Constitución. La contradicción está ahí, palpable. Se nota que la introducción de la base que comentamos en la Constitución se hizo descono-

(49) Burgoa, Ignacio. Diccionario Derecho Constitucional. México. Edit. Porrúa. 1980. Pág. 377.

ciendo terriblemente esta realidad. Si se quería instituir en la Constitución el referéndum y la iniciativa, la reforma no debía practicarse en el Artículo 73 de la Carta Magna, sino en el 135, añadiéndose que a partir del voto de las legislaturas, sea en mayoría o de las 2/3 partes, y de las 2/3 de los miembros presentes del Congreso, se necesita el referéndum popular, para que las reformas a la Constitución surtan efectos, previéndose además, el procedimiento que debe seguirse en caso de no aceptación de las reformas por parte del pueblo. Ciertamente es que se pueden invocar los Artículos 39, 40 y 41 de la misma Carta Magna para decir que el conflicto que hemos visto entre los preceptos 73 y 135 no existe, en vista de que se supone que fue voluntad del pueblo al darse la Constitución, la que decidió autoexcluirse del gobierno directo de la Nación, el que se ejerce por sus representantes, sin embargo, el alcance del referéndum es un hecho que no se puede negar, y que contradice sensiblemente la noción del gobierno representativo. Para eliminar esta contradicción, como dijimos, es necesario hacer una reforma a la Constitución, en el 135 y no en el 73, o en su defecto eliminar de plano la idea del referéndum, idea metida en forma muy defectuosa en nuestra Constitución.

Para terminar con este orden de ideas, cabe decir que la contradicción apuntada viene a remarcar un defecto principal del Artículo 135 de nuestra Constitución, que es la velada omnipotencia que otorga al Poder Revisor, un poder que estando por encima de los Poderes Constituidos, pero por abajo del Constituyente, no puede modificar irrestrictamente el marco de la Constitución. Esa velada omnipotencia se percibe en el hecho de que el artículo no marca ningún límite al Poder Revisor, límite que se sobreentiende, pero que dadas las constantes vulneraciones que sufre, no está por demás que quede bien marcado. Este defecto es resaltado por Tena Ramirez, quien compara a la

Constitución actual con la que establecía la Constitución de 1824 en su procedimiento de reformas:

"La Constitución de 1824 eludía los inconvenientes de la actual al definir que un Congreso examinaría las reformas propuestas por las Legislaturas y sería el Congreso siguiente el que las aceptase o no. De esa suerte, al elegir a los miembros de este Segundo Congreso, los electores sabían no tan sólo que sus representantes iban a desempeñar la función constituyente, sino también que esa función tendría que referirse precisamente a las reformas propuestas por las legislaturas y examinadas por el anterior Congreso. (50)

La contradicción que comentamos, así como esta observación de Tena, muestra con toda intensidad los defectos del 135. Muy probablemente, con la inclusión del referéndum en el 135 se frenaría la irrestricta potestad que se autoconcede al Poder Revisor. Espero, difícil es esperar que se logre coherencia en el 135, y la persistencia de esta contradicción es uno de los grandes defectos que vemos de la base constitucional que comentamos:

D) La flagrante contradicción de esta base que comentamos con la realidad jurídico-política de las iniciativas de leyes. Efectivamente, esta base nos habla de la iniciativa popular, como una opción por la cual cierto número de ciudadanos proponen determinado proyecto de ley para la Consideración del Legislativo, en la inteligencia de que esta alternativa de democracia semidirecta fomenta la participación del pueblo en las mismas leyes que el debe cumplir. Sin embargo, surge la gran contradicción de esta base con -

(50) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México.

la realidad de las iniciativas de ley. La Constitución faculta tanto al Presidente, a los legisladores federales y a los legisladores locales a presentar iniciativas de leyes. Pero en la práctica sólo el Presidente de la República hace uso intenso de esta facultad. Esto que acontece en la práctica puede parecer negativo a simple vista. Empero, los mayores recursos económicos de los que dispone el Presidente, su contacto más directo e intenso con la problemática social, tornan perfectamente lógico y comprensible el hecho de que el Ejecutivo sea quien presente el mayor cúmulo de iniciativas de ley. Ante esta perspectiva, no es factible pensar en que se haga un amplio uso de la iniciativa popular.

E) El sentido simplista con el que es concebida esta base constitucional. Muchas han sido las reformas constitucionales concebidas en el sentido de "democratizar" a nuestro sistema jurídico. Así, tenemos los informes y comparencias que deben rendir los Secretarios de Estado ante las Cámaras del Congreso de la Unión. En este marco también se inscriben las reformas al 73 de la Carta Magna, que hemos venido comentando. Estas reformas tienen una proyección plausible, que es la de "democratizar", en la máxima medida que sea posible, la vida jurídico-institucional del país. Pero están concebidas en un sentido muy simplista, como el que se notó en una propuesta que en 1916 formuló cierto grupo de legisladores, para cambiar el marco del presidencialismo por el del parlamentarismo. El sentido simplista de esta singular y ya añeja propuesta se prioriza en la siguiente acotación:

"Durante este siglo, en México, en varias ocasiones se ha querido oscilar hacia el sistema parlamentario, quizá porque se ha considerado inocentemente- que él ayudará a que el juego político se acerque un poco más al concepto de democracia. En el propio Constituyente de 1916-1917 encontramos

iniciativas en este sentido, y posteriormente se insistió en la idea. Parece ser que se ha visto en el parlamentarismo un mayor margen de expresión política y tal vez un debilitamiento en el papel que juega el Ejecutivo, sin medirse que el lugar del Ejecutivo en el sistema político se debe a causas políticas, económicas y sociales, por medio de las cuales el mecanismo jurídico de las relaciones entre los poderes se puede ver rebasada. En otras palabras, no es más o menos democrático porque se tenga un sistema presidencial o parlamentario, sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos". (51)

Por ese sentido simplista, el de pensar que con estas reformas se llegue a la democratización es por lo que cuestionamos severamente la base constitucional del referéndum y de la iniciativa.

F) La idea de la "democratización del D. F." es contraria al espíritu del Constituyente. Efectivamente, cuando el Constituyente concibió la forma como iba a ser gobernado el Distrito, nunca previó una participación activa del pueblo en el Gobierno de México. El Municipio, base de toda nuestra organización político-administrativa, fue visto como obstáculo para el establecimiento de los Poderes Federales. El pensamiento de Machorro, que a continuación transcribimos, es ilustrativo a este respecto:

"El Ayuntamiento, contesta Machorro, o Municipio Libre, debe tener la completa dirección de sus negocios, y los poderes federales tendrían bajo

(51) Carpizo, Jorge. El Presidencialismo en México. México. Edit. Siglo XXI. 1979. Págs. 32 y 33.

todas las ramas en que tenga que ver algo con el Municipio que estar sometidas a éste, lo que sería denigrante para los Poderes Federales. El Municipio tiene muchos intereses pequeños que manejar, pero con ellos hay bastantes trabas y para atacar la decisión del Ejecutivo, podrá recurrir el Ayuntamiento a sus pequeños elementos". (52)

Si la institución del Municipio fue excluida terminantemente del gobierno del Distrito, con mayor razón hay que pensar excluidas instituciones como el referéndum y la iniciativa. Por lo tanto, la inclusión de la reforma al 73 Constitucional contraría abiertamente a este precepto. Se podría arguir que los tiempos cambian, y cuando el Constituyente concibió la forma de Gobierno del Distrito, no era imperativa la idea de la democratización, pero ahora sí. Tendría peso la objeción si no tuviera un fondo oculto, que es el mismo que comentamos en el inciso anterior, o sea, el sentido simplista con el que se concibe la democratización. En consecuencia a esto, tenemos otro punto de crítica para la base que comentamos.

G) El hecho de que esta base sea producto de presiones políticas. Efectivamente, la base constitucional comentada no es el producto de meditaciones profundas, que sinceramente lleguen a la conclusión de que el plebiscito y el referéndum son opciones fértiles de democracia, amoldables a nuestra realidad política y social. Tampoco es producto de una auténtica consulta popular. Es producto de las intensas presiones de los partidos de oposición, que ven como una necesidad urgente la democratización del D. F. Prueba de esto es la siguiente anotación:

(52) Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa. 1982. Pág. 113.

"La UIC propuso que los habitantes del Distrito Federal eligieran a sus gobernantes municipales, y una fuerte corriente de opinión solicitó que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como los delegados políticos, fueran sujetos de elección. En este sentido se pronunciaron PRT, PPS, PCM, PMT, MAUS y Pereyra Baldrini, sosteniendo que actualmente existe una aberración antidemocrática, consistente en que uno de cada siete ciudadanos de México, no posee derecho de elegir a sus gobernantes.

El PAN propuso, tal y como lo había hecho en 1965, que la autoridad la ejerciere un funcionario designado por el Presidente de la República y un consejo de gobierno electo popularmente". (53)

Una reforma constitucional, que es resultado de presiones políticas, no puede ser positiva, máxime si significa un desprecio, una nota para el pueblo, que es el poder constituyente por antonomasia, dándole en apariencia instrumentos para una mayor expresión de su voluntad, pero en realidad cerrando las operaciones democráticas. ¿Cuántas leyes se han sometido a la consideración popular? ¿Cuántas iniciativas populares podemos contar desde que fue implementada la reforma constitucional? Las dos preguntas tienen la misma contestación. Ninguna iniciativa, ningún referéndum. Si por ahí existen algunos ejemplos de uso de estos instrumentos francamente permanecen muy ignotos, cosa que no debe ser, toda vez que estos instrumentos tienden a ser populares. Esta perspectiva nos llevó a pregunta.... ¿Cuál es la aplicación práctica del plebiscito y del referéndum? La contestación a esta pregunta la haremos

en el próximo apartado de este Capítulo.

3.3. Aplicación práctica de estas instituciones en la realidad mexicana.

Sólo un ejemplo concreto de esta aplicación podemos encontrar. Ese ejemplo es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Esta ley, en su Capítulo VI, titulado "de la Participación Política de los Ciudadanos", prevé la implementación del referéndum y de la iniciativa del Artículo 52 al 59.

Para empezar la crítica a esta regulación, hay que analizar lo que nos dice el Artículo 53 de la misma:

"El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal..."

Resulta a primera vista el craso yerro de este precepto. No pueden considerarse al referéndum y a la iniciativa como métodos de integración directa, sino semidirecta. Lo que decimos se desprende de la consideración de estos factores:

1. Que la teoría Constitucionalista llama a la democracia que promueven la iniciativa y el referéndum semidirecto, y no directo, debido a que, como vimos antes, sólo en la Antigüedad, con territorios y poblaciones reducidas, es posible hablar de democracia directa, y eso en términos hoy relativos, como también ya lo apuntamos.

2. La preeminencia del sistema representativo que marca la Constitución.

3. El hecho de que, esencialmente hablando, la participación del pueblo en la misma iniciativa popular y en el referéndum, toda vez que la misma se concreta a la mera aprobación o a la simple presentación de la iniciativa, corriendo a cargo del Gobierno la tramitación más importante de la iniciativa y del referéndum, como lo es la conformación final del proyecto o de la ley definitiva. Por estos factores, resulta el craso error de considerar al plebiscito y al referéndum como métodos de integración directa, cuando en realidad son métodos de integración semidirecta.

Otros inconvenientes de esta regulación los encontramos en su Artículo 55, que a la letra dice:

"La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deben estar comprendidos al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regula los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular".

Claros son los inconvenientes que se desprenden de este Artículo.- El primero de ellos es la indeterminación del número exacto de ciudadanos que se requieren para la iniciativa. Primeramente, el Artículo nos habla de que se requieren 100,000 como mínimo para la iniciativa. Pero después nos habla

de que por lo menos se requieren 5,000 ciudadanos, por cada una de las 16 delegaciones políticas, que secunden la iniciativa, lo que nos dá un número global de 80,000 ciudadanos. ¿Cuál es el número global, por fin? ¿100,000 ó 80,000 - ciudadanos?

A este inconveniente se suma otro. Suponiendo que el número global - son los 100,000 ¿no resulta este número muy pequeño en comparación con los - - 18.000,000 de habitantes, aproximadamente que hay en el Distrito Federal? --- Creemos que sí es un número muy pequeño este de ciudadanos. Por lo menos, un -- número representativo serían, en nuestra opinión 500,000 a 1.000,000 de ciuda-- danos. Se podría decir que la cifra que citamos es muy grande, y que va despro-- porcionado con el número de ciudadanos que se exige en otros países, como Suiza, donde vimos que se requiere del número de 50,000. Para que prospere la inicia-- tiva. Sin embargo, a esta posible objeción ~~se~~ rearguirle que ese número --- está bien proporcionado para países como Suiza, de compacta población y territo-- rio, no así para nuestra Megalópolis, de extensa dimensión y mucha población. - Además, se supone que la iniciativa debe promover la participación popular en - la máxima medida que sea posible, y el número de 100,000 ciudadanos, que ni si-- quiera es el 10% representativo de que hablan las estadísticas y los sociólogos para tomar como válida una encuesta en la sociedad, da la impresión más bien de ser un núcleo elitista que un núcleo representativo del grueso de la población. Se puede alegar aquí también que las cuestiones que entrañan las iniciativas - son cuestiones que requieren de un cuidado y de una meditación muy profundas, y que un número excesivo de ciudadanos difícilmente puede meditar escrupulosa-- mente una iniciativa. Esta objeción representaría una confesión muy grande, - y que es el hecho de que los articuladores de la base constitucional del refe-- réndum y de la iniciativa, y de la Ley Orgánica del Distrito, olvidaron la ---

máxima fundamental de que los instrumentos de democracia semidirecta sólo dan resultados positivos en territorios con poblaciones pequeñas. Dicho en otra forma, esta confesión equivale a revelar, en todo su esplendor la demagogia con la que fueron concebidas las implementaciones legales y las constitucionales que comentamos:

El otro gran defecto de este artículo es la indecisión de los articuladores de la Ley para regular, con todo detalle, la mecánica de la iniciativa popular y del referéndum. El artículo nos dice que la "ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa".... ¿A que la Ley ha de responder esta regulación específica? ¿A la Ley de Procesos Electorales? ¿O a que otra clase de ley? ¿O la ley quiso decir que la regulación corre a cargo de un reglamento? No podemos contestar con claridad estas interrogantes, por lo confuso de las ideas del legislador. Lo que sí queda claro son dos cuestiones: una de ellas es el hecho de que sólo a la Ley Orgánica del Departamento, y a ninguna otra más, compete la regulación pormenorizada de la mecánica del referéndum y de la iniciativa. Eso se desprende de lo que dice la Constitución, en el sentido de que la iniciativa y el referéndum sólo son aplicables en el Distrito, de la conclusión lógica de que sólo a la Ley Orgánica del Departamento le corresponde regular los aspectos jurídicos-sociales-organizados de la vida de éste, y de la circunstancia de que la Ley de Procesos Electorales sólo se refiere a la organización y reglamentación del proceso electoral, o sea, un mecanismo de democracia representativa, no directa. La otra cuestión que queda en claro es la relacionada a la indebida delegación de facultades que hace el legislador al Ejecutivo para que regule la mecánica de la iniciativa y del referéndum. Si interpretamos los confusos términos de la Ley en el sentido de que un reglamento debe ser el que regule la mecánica del plebiscito y del referéndum, entonces vemos la

censurable intención del Legislativo de dejar toda la implantación al Ejecutivo. ¿Y que sucede cuando el Ejecutivo implementa en forma exclusiva determinado instrumento jurídico? Que lo moldea a su conveniencia, restándole la eficacia que se pretende que tenga como control de los actos de gobierno. Si se supone que el referéndum y la iniciativa tienen fuerza vinculatoria para el Ejecutivo, éste se las arregla para que la fuerza vinculatoria sea mínima. En esta perspectiva, poco puede prosperar un instrumento hipotéticamente diseñado para dar mayor realce a la voluntad del pueblo en la toma de decisiones políticas.

Otros graves defectos que sobresalen de la Ley los encontramos en su Artículo 58, que nos dice lo siguiente:

"El referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión. Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

El referéndum es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales a las características señaladas en el párrafo anterior. Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no la práctica del referéndum en estos casos.

Si ocurren los supuestos señalados en el Artículo 57 propuesto para el referéndum obligatorio y con estricto apego a los criterios señalados para su aplicación, los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determi-

nar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho del referéndum, y habrán de tomar en cuenta, además, para fundamentar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro Poder, en el término de un año de la fecha de la negativa en el supuesto de ordenamientos legales.

No son, objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Distrito Federal".

La primera duda que emerge de la lectura de este Artículo es la determinación del referéndum obligatorio. ¿Cuándo afectan a la totalidad de habitantes del Distrito? ¿Cuándo corresponden a necesidades de carácter general? Difícil es saberlo. Es imposible que una ley, por más general y abstracta que sea, pueda afectar a la totalidad de habitantes de determinado país o región en un momento determinado. Habrá siempre ciertos sectores específicos destinatarios de una ley, como los empresarios dedicados a espectáculos públicos, los propietarios o poseedores de bienes inmuebles, y del terreno en que éstos se encuentren ubicados, los tablajeros, etc. Prácticamente es imposible concebir una ley que afecte a la totalidad de habitantes del Distrito Federal, que pudiera ser objeto del referéndum. Los que más se acercan a esa "generalidad absoluta", las fiscales, se encuentran excluidas del referéndum. Entonces.... ¿Cuál sería el ejemplo de una Ley que afecta a la totalidad de habitantes del Distrito? Un ejemplo de esa ley sería la Orgánica del Distrito, porque además de establecer la organización, funcionamiento y atribuciones de las autoridades y órganos del Distrito, también regule los procesos de participación ciudadana y la integración de las juntas

vecinales. Empero... ¿Sería posible someter a referéndum un ordenamiento cuyas bases mismas se encuentran en la Constitución, cuando la misma no contempla el referéndum como procedimiento para sus reformas? La respuesta es no. El sometimiento de un ordenamiento, como la Ley Orgánica del Departamento del Distrito, al procedimiento del referéndum, si se le orienta en el sentido auténtico de democratización del Distrito, traería cambios sustanciales en la organización del Distrito, y por ende, a la Constitución, cambios que la Carta Magna no admite, toda vez que ésta solo puede ser reformada por el procedimiento del Artículo 135. En suma, no se ve cuál sea el ordenamiento que afecte "a la totalidad de habitantes del Distrito," y que pueda ser objeto de referéndum. Otra duda importante que surge de la redacción de este Artículo es la calidad de obligatorio que puede tener el referéndum. Si el referéndum es obligatorio cuando afecta a la totalidad de habitantes del Distrito, o por qué pueda quedar a discreción del Ejecutivo someter o no a referéndum una cuestión que, por mismo mandato de la ley debe ser objeto de referéndum? He aquí una pregunta que sólo tiene contestación lógica pensando en el referéndum no como un instrumento de democracia semidirecta, sino como una "pantalla" de democracia, que puede ser manejada a conveniencia absoluta del Ejecutivo.

Y el último gran defecto que podemos resaltar de la regulación es la exclusión de los ordenamientos fiscales del referéndum. Ciertamente, los ordenamientos fiscales son complejos en cuanto a su elaboración, conformación e implicaciones, y ordenamientos como éstos, de acuerdo a lo que establecen los expertos no son aconsejables para someterlos a la consideración del pueblo. Además, hay que pensar que el pueblo puede oponerse sistemáticamente a las leyes fiscales, por razones fundadas o infundadas, privando en forma alarmante al Estado de los recursos que tanto necesita. Sin embargo, la tra

dición democrática siempre ha reservado en favor del pueblo el derecho de discutir las contribuciones que el mismo debe pagar. La historia del parlamentarismo no es otra cosa que la lucha del pueblo por pagar los impuestos que sólo él ha consentido. En esta perspectiva, oponer el argumento de la naturaleza compleja del ordenamiento fiscal a la celebración del referéndum por este tipo de leyes resulta injustificado. En sentido inverso, positiva es la crítica que se le formula a la Ley Orgánica del D.F., en los siguientes términos, por no implantar el referéndum para leyes fiscales:

"El referéndum no abarca las leyes en materia de hacienda y fiscales, - es decir, no podrán ser sometidas a referéndum, de lo cual se deduce que la participación política de los ciudadanos queda sumamente mermada, pues presuntamente, si los ordenamientos hacendarios y fiscales, son injustos e impopulares, el Congreso de la Unión tácitamente aceptó que serían rechazados si se sometieran al referéndum."(54)

Con estas objeciones, terminamos nuestro examen de la Ley Orgánica del D.F., un ordenamiento que resulta incongruente en la implantación del mecanismo del referéndum. Y más incongruente resultará cuando lo analicemos a la luz de las partes más esenciales de otros ordenamientos que han establecido al referéndum como nada de democracia semidirecta.

(54) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. cit. Pág. 174.

CAPITULO IV.

MECANICA DE AMBAS INSTITUCIONES

4.1. Exámen de Derecho Comparado.

Un breve exámen de las principales regulaciones del referéndum en el mundo nos mostrará, en forma contundente, las incongruencias que hemos advertido de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito en el Capítulo anterior.

Especemos por Suiza. Ya hemos estudiado algunos de los aspectos más importantes del referéndum y de la iniciativa popular en ese país. En estas líneas, hay que resaltar cuales son las principales materias que se someten al referéndum. La Constitución del Cantón de Berna es altamente ilustrativa a este respecto. Tal Constitución nos dice lo siguiente en su Artículo 2. Capítulo I.

"Se someterán al referéndum: 1) Toda modificación constitucional; 2) las leyes, 3) las proposiciones emanadas de la iniciativa popular; 4) las decisiones del Gran Consejo que importen una cuantía de más de 500 000 francos; 5) las decisiones relativas a los empréstitos, excepto los temporales; 6) los impuestos directos; 7) las demandas de renovación integral del Gran Consejo". (55)

Y a estas materias, a nivel nacional, se agrega la ratificación de los tratados y convenios internacionales que celebra Suiza. A tal grado llega la dimensión del referéndum en Suiza, que mediante referéndum se ha decidido la neutralidad del país y su segregación de organizaciones internacionales tan importantes como la ONU. Mucho se ha criticado esta dimensión que alcanza el referén

(55) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Op. cit. Pág. 191.

dum en Suiza. Se cita un ejemplo clásico de "distorsión" del referéndum suizo en estos términos:

"El referéndum ha sido cuestionado tanto porque, como ya se dijo ha sido un instrumento utilizado en ocasiones como una técnica de control dictatorial, como porque en algunos lugares ha dado lugar a tendencias conservadoras, -- que paradójicamente, han encontrado fuerte apoyo popular. En este último caso es posible mencionar el referéndum llevado a cabo en Suiza en 1959, mediante el cual, por 654,000 votos contra 32,000 se negó sufragio a la mujer. Ahora bien, para continuar con el mismo ejemplo, es posible agregar que gracias a la existencia del referéndum cantonal, a la fecha ha sido aprobado a más de la mitad de los cantones para cuestiones locales." (56)

La objeción, quizá tiene el suficiente peso para hacernos ver que por más documentado y culto que sea un pueblo, como el suizo, no podrá nunca alejar de su manifestación de voluntad, externada por el referéndum, la calidad de ---- "visceral" que siempre tiende a tener toda expresión popular. Sin embargo la objeción no es lo suficientemente poderosa como para que perdamos de vista dos méritos indudables del referéndum suizo, como lo son su categoría de "instrumento de integración nacional" por excelencia y el hecho de que no escamotea de la consideración de los ciudadanos cualquier cuestión de importancia que pueda afectar a estos como son las reformas constitucionales y los impuestos, cuestiones que, lamentablemente, si escamotea la legislación mexicana de la consideración ciudadana.

(56) Valadés, Diego. La incorporación del referéndum al sistema Constitucional Mexicano. México. Investigaciones Jurídicas. Anuario Jurídico, Tomo VI. 1979. Pág. 378.

Otro ejemplo de uso del referéndum lo tenemos en los Estados Unidos. Como ya lo vimos al estudiar nuestra historia constitucional, particularmente la Constitución de 1857, en la Constitución Norteamericana se establece el referéndum como una de las opciones para modificar la Constitución. La otra opción son los votos de las 2/3 partes del Congreso o las 2/3 partes de las Legislaturas Locales. La evolución constitucional señala que de 18 enmiendas hechas a la Constitución Norteamericana; ninguna de ellas se ha practicado mediante el referéndum. Más bien, el uso del referéndum ha quedado confirmado a nivel estatal, siguiéndose una evolución acorde con los antecedentes históricos del referéndum estadounidense. Fueron los estados los que primero lo adoptaron. En 1789, New Hampshire y Connecticut lo acogieron para sus respectivas constituciones. Lo mismo hizo Massachusetts. En 1821 Nueva York adopta el referéndum, generalizándose así la institución por toda la Unión Americana, a tal grado que los expertos en Derecho Constitucional señalan que Estados Unidos "es la tierra clásica del referéndum".

Este uso básicamente a nivel estatal del referéndum tras aparejadas ciertas consecuencias negativas, que a saber son las siguientes:

"Una de las dificultades que presenta el procedimiento de referéndum ordinario consiste en que puede ser utilizado por grupos de interés especiales con la finalidad de retardar la promulgación de medidas legislativas necesarias y, a veces, vigentes. Los Estados han tratado de hacer frente a este problema exceptuando las medidas legislativas de urgencia del procedimiento del referéndum optativo. Con el referéndum optativo y la iniciativa, el deseo de los electores se registra de ordinario en favor de un determinado número de electores, que suscribe una petición. Cuando se investiga, se encuentra que tales firmas rara vez indican un deseo real de parte del firmante". (57).

Otros inconvenientes se encuentran en el referéndum norteamericano, - entre ellos podemos hacer notar la poca especificación de la mecánica a seguir en el referéndum, la poca precisión entre los linderos del referéndum facultativo y del obligatorio y la posibilidad de uso del llamado referéndum de guerra. Estos inconvenientes sin duda son poderosos y poco pueden ser contraobjetados. Empero, en la regulación norteamericana del referéndum destaca un mérito indudable, que es el de consignar a este mecanismo como opción de reforma constitucional, declaración que es totalmente congruente con la calidad de forma de ejercicio del Constituyente que representa el referéndum. En nuestro sistema, como ya anteriormente lo vimos, existe la incongruencia garrafal de establecer al referéndum sólo a nivel del Distrito, mientras que a nivel de reformas constitucionales no, incongruencia que desaparecería estableciendo, como ya lo advertimos, el referéndum como procedimiento de reformas constitucionales o, de plano, suprimiendo totalmente de nuestro sistema jurídico. En esta perspectiva, resulta aleccionador el breve examen que hemos realizado del referéndum en el sistema norteamericano.

En España, para la celebración del referéndum se establecen tres modalidades de este a saber, que son el referéndum consultivo, el referéndum constitucional y el referéndum para los estatutos autonómicos. Para cada uso de estos referéndums, existe un mecanismo especial de formalización. En la primera clase de referéndum, se exige que primero haya una propuesta del Presidente del Gobierno al Rey, previa aprobación de la misma que hagan las Cortes. Para la segunda modalidad se estila que las Cortes comuniquen la propuesta de referéndum al Presidente de Gobierno, propuesta debidamente aprobada por las Cortes. El Presidente, al recibir la propuesta, queda obligado a fijar la convocatoria dentro de los 30 días siguientes y a celebrar el referéndum dentro de los 60 --

días siguientes. Para el caso de referéndums sobre la autonomía de regiones españolas, se requiere que las 3/4 partes de los municipios de las provincias afectadas por el referéndum. El Presidente del Gobierno constata que se cubra el requisito de las 3/4 partes, cubierto éste convoca y celebra el referéndum.

Algunos inconvenientes destacan los expertos de estas modalidades del referéndum. Las más destacadas son la innecesaria tripartición del referéndum, el cual, consignado en la Constitución es esencialmente uno, aunque su objeto de celebración sea diverso, y el sojuzgamiento que la Constitución y la Ley Orgánica del Referéndum imponen al poder de las Cortes con respecto al poder del Jefe de Gobierno. Estos, sin duda, son graves defectos. Espero, son contrarrestados por 2 méritos innegables. El primero de ellos es el establecimiento del referéndum a nivel constitucional, establecimiento que, como vimos en el caso norteamericano, hace que exista congruencia entre la tesis del referéndum como forma de manifestación del constituyente y el procedimiento de reformas de la Constitución. El segundo estriba en no dejar al arbitrio de las Cortes, del Rey y del Presidente de Gobierno. La celebración o no del referéndum no depende del arbitrio de estas autoridades. Depende de que no se produzcan los casos de suspensión del referéndum, como el estado de sitio y la celebración de elecciones u otro referéndum, y de que se cumplan los requisitos legales para la celebración del referéndum. Tampoco depende del arbitrio de esas autoridades el que prospere o no la propuesta de referéndum. Depende de la aprobación o no aprobación del referéndum por parte del pueblo, tal y como se desprende del Artículo 9 de la Ley Orgánica del Referéndum, que a continuación transcribimos:

"Cuando el resultado del referéndum de aprobación de un Estatuto fuese negativo en todas o en la mayoría de las provincias en que se haya celebrado la consulta, no procederá reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto hasta trans-

curridos cinco años sin perjuicio de que las provincias en las que el referéndum haya obtenido un resultado positivo se constituyan en Comunidad Autónoma."

(58)

Como puede observarse, no sólo el libre albedrío de las autoridades mencionadas está cancelado, sino también la posibilidad de que el referéndum pueda ser utilizado indiscriminadamente, es decir, usándolo tantas veces como sea necesario y frecuente para que prospere determinada proposición, uso indiscriminado que es evidenciado por los detractores del referéndum para criticar fácilmente a la institución. Por estos méritos, la legislación española supera en mucho a la mexicana que, como ya hemos visto, deja mucho a discreción de los gobernantes el que se celebre o no celebre el referéndum.

Por lo que hace a Francia, cabe decir que en la Constitución de 1946 se consignaba el siguiente procedimiento de referéndum:

"La Constitución de 1946 aceptó un referéndum limitado: a) El régimen de gobierno fué del tipo parlamentario con un poder legislativo compuesto de la Asamblea Nacional, como Cámara Legislativa y del Consejo de la República, como órgano que tenía la facultad de hacer observaciones a las leyes vetadas por la Asamblea y de obligarla a una segunda discusión y votación. b) La iniciativa para reformar la Constitución correspondía al Presidente del Consejo de Ministros y a los miembros del Parlamento; c) Después de 2 lecturas con un interregio de 3 meses, la Asamblea elaboraba un proyecto de reformas, que debía ser aprobado por mayoría de votos en los términos de la ley Reglamentaria; d) Votada la reforma, se sometía al Consejo; f) Si se producía la aprobación defi-

nitiva se sometía a referéndum, salvo que hubiese sido adoptada por una mayoría de 2/3 de los votos de los miembros de la Asamblea". (59)

Con la mutación que sufrió la Constitución en 1958 el Presidente de la Asamblea quedó como exclusivamente encargado de la presentación de las propuestas de reformas a la Constitución. La mayoría requerida para la votación fué estipulada en 3/5, en vez de los 2/3 a las que alude la Constitución de 1946. Con este procedimiento de referéndum, se produjeron cambios sustantivos en la vida de Francia. El más importante de ellos fué el viraje radical del parlamentarismo al presidencialismo. La implementación del referéndum francés puede ser criticada por "atentar" contra los principios clásicos de la democracia parlamentaria y fomentar excesivamente el poder del Presidente. Sin embargo, el mérito esencial de esta implementación francesa, con respecto a la mexicana, es el alcance a nivel constitucional que tiene el referéndum, alcance que desgraciadamente falta en nuestro país, en el que el referéndum sólo se limita al Distrito Federal.

Otra muestra de referéndum la tenemos en Irlanda. En dicho país hay una clara distinción entre el procedimiento de referéndum para reformas constitucionales y el procedimiento para reformas ordinarias, distinción que a continuación ilustramos:

"La Constitución irlandesa de 1937 establece en su Artículo 46, inciso 2: "Toda propuesta de enmienda de esta Constitución será iniciada en el Dairl Eirean como proyecto de ley, y si ser sancionado o tenido como sancionado por ambas Cámaras del Parlamento será sometida ad referéndum a la decisión del

(59) De la Cueva, Mario. Teoría de la Const. México. Edit. Porrúa 1982. Pág. 133.

pueblo conforme a la ley vigente en la época relativa al referéndum" y en el Artículo 47, inciso 2: "Todo proyecto de ley y toda propuesta, no siendo una -- propuesta de enmendar la Constitución que sea sometida ad referéndum para la -- decisión del pueblo, se tendrá por vetada por el pueblo si una mayoría de los -- votos emitidos endicho referéndum lo ha sido en contra de su sanción como ley -- representan no menos de treinta y tres y un tercio por ciento de los votantes en el padrón"... (60)

Es evidente la excelencia de esta Constitución. Hace una correcta sepa ración del referéndum Constitucional y del referéndum ordinario, separación que, como hemos visto, no llega a alcanzar nuestro Derecho y tampoco el estadounidense, que confina esencialmente el referéndum a nivel estatal. Otro mérito innegable de la Constitución Irlandesa es el fomento, a todos los niveles, de la -- participación ciudadana a todos los niveles, tanto en el de legislación meramente ordinaria como en el nivel de legislación constitucional. Participación que, desgraciadamente en nuestro país, sólo puede generarse si lo "estiman prudente" nuestros gobernantes, siempre y cuando las reformas que se pretenden no sean de la materia impositiva.

Con esta visión, pues, terminamos este breve exámen de Derecho Comparado de la institución del referéndum. A través de este exámen nos damos cuenta -- que solo en nuestro Derecho se da la incongruencia de que el poder constituyente (el pueblo, dicho en otra forma) tenga su intervención limitada a reformar leyes que no tienen alcance constitucional, como son las leyes que a nivel local se -- dan para el Distrito Federal. Se supone que el poder constituyente es capaz de reformar la Constitución, por el hecho de que el mismo se ha dado la Constitución.

(60) Enciclopedia Jurídica. ONEDA. Op. cit. Pág. 192.

Así lo entienden la mayoría de las legislaciones, tal como se desprende de nuestro examen, pero desgraciadamente no la nuestra. Y así como no entiende estos supuestos elementales de la mecánica del referéndum, así tampoco entiende que la implementación del referéndum no hace menos o más democrático a un país o a una colectividad determinada. Esta circunstancia, no entendida por nuestra legislación, será objeto de análisis del siguiente apartado de este Capítulo.

4.2 Repercusión de las instituciones de democracia semidirecta a nivel mundial.

Normalmente, se cree que la implementación de plebiscitos y de referendums contribuye a fomentar la democracia, porque tanto plebiscitos y referendums constituyen expresiones del ejercicio del constituyente. Sin embargo, tal creencia no es del todo exacta. Cabe recordar para ejemplificar lo que decimos, en el caso de los plebiscitos napoleónicos.

Los dos Napoleones, el I y el III, instrumentaron sus plebiscitos para erigirse "emperadores supremos". Su ascensión al poder se debió, en el primer caso a un Golpe de Estado. En el segundo caso, la ascensión al poder de Napoleón III se debió a la inestabilidad que produjo el regreso a la monarquía de Luis Felipe. En ambos plebiscitos se produjo una manipulación sensible de la votación del pueblo. Ambos plebiscitos legitimaron sendas dictaduras, que permitieron pocas opciones democráticas y se ostentaron con pomposas manifestaciones de demagogia, como el Código Napoleónico y el apoyo de Napoleón III a la causa de los obreros.

El plebiscito de Sarre es otro ejemplo bien ilustrativo de poco fomento de la democracia. En pleno apogeo del nazismo, los líderes de este movimiento enfocaron la dirección de este a englobar dentro del cuadro fascista a las

minorías de origen germano. En esta perspectiva, lograron que los sudetes de Checoslovaquia se incorporaran al fascismo. Para lograr la incorporación de Sarre al mismo, implementaron un plebiscito. Este plebiscito registró una votación favorable a la causa nazi de un 90%. En la aclamación de la causa nazi, se registraron furiosas consignas contra el movimiento socialista. La causa nazi triunfó en Sarre. El plebiscito en aquella región impulsó una serie de acontecimientos que nada tienen de democráticos, como fueron los siguientes:

"7 de marzo de 1938: en nombre de Alemania, Hitler denuncia ante el Reichstag el tratado de Locarno. Unas horas antes, sus tropas habían penetrado en Renania El 12 de marzo de 1938, Hitler había lanzado sus tropas contra Austria y proclamado su anexión. Una vez más la operación se ha realizado sin tropiezo; bastó levantar las barreras fronterizas entre los dos países.... El 10 de abril, un plebiscito de pura fórmula confirma y legaliza el "Anschluss". 99.7% de los austriacos aprueban la unión con Alemania". (61)

Puede decirse que el plebiscito no solamente es instrumento de legitimación de dictaduras y de golpes de Estado. Puede alegarse que apóstoles de la democracia internacional, como Woodrow Wilson, propugnaron por la celebración de los plebiscitos. Los plebiscitos también resultan ser la única forma práctica para que los grupos étnicos expresen su voluntad de integración o no integración a determinada comunidad. Empero, es innegable el hecho de que los plebiscitos sirven en forma casi unánime para legitimar gobiernos espúreos. Ya planteamos los ejemplos de los plebiscitos napoleónicos y los plebiscitos nazistas. Podemos seguir con el plebiscito que se celebró en tiempos de Cromwell, que ad infinitum. Todos los ejemplos apuntan a una constante: búsqueda de legitimación para regímenes que no la tienen.

(61) Gran Crónica de la Segunda Guerra Mundial. Tomo I. Selecciones del Reader's Digest. México. 1972. Pág. 22-23.

Sobre el referéndum se puede alegar que este sí es un efectivo instrumento de fomento de la democracia. Sin embargo, hay que examinar el ejemplo -- clásico del referéndum degollista. Muy lejos del fomento de la democracia está -- el cuadro de acontecimientos que se produjeron tras el referéndum de De Gaulle, que a saber son los siguientes:

"En cuestiones interiores, De Gaulle reforzó sus poderes personales -- mediante una reforma de la Constitución, aprobada el 14 de abril de 1960, que -- amplió las atribuciones del Presidente Desde la subida al poder de De ---- Gaulle, la vida parlamentaria francesa quedó reducida al mínimo; partidario de un ejecutivo fuerte, el Presidente quedó autorizado por la Constitución para disolver la Asamblea Nacional un año después del nombramiento de ésta. En las -- cuestiones sociales De Gaulle ha mantenido una política conservadora favorable a los intereses de las grandes finanzas, que le ha valido la enemistad de los -- partidos y agrupaciones de izquierda.".... (62)

Evidentemente esta serie de acontecimientos están muy lejos de representar democracia. Aparentemente, los referéndums franceses fueron ejemplo de democracia. Un alud de votantes se presentaron en Francia, y no sólo en Francia, sino también en las colonias francesas. Sin embargo, ese alud de votantes sólo es apariencia de democracia. La realidad muestra un fortalecimiento de la imagen de De Gaulle, tras la celebración de los referéndums.

Lo mismo se puede decir del referéndum en Estados Unidos. La institución se multiplica en casi todos los Estados de la Unión Americana. Sin embargo, el referéndum no ha servido mayormente para fortalecer la democracia en Estados

Unidos. Los grupos de presión manipulan casi prácticamente a su antojo los resultados y la orientación de los referéndums. Factores como la constante movilización de la población y el desarrollo industrial en Estados Unidos han contribuido más al fortalecimiento de la democracia que el referéndum. Incluso, el referéndum en Estados Unidos puede servir para cuestiones que estén muy lejos de representar democracia y como es el caso del referéndum de guerra, referéndum que es propugnado como adición a la Constitución en estos términos:

"Salvo en el caso de una invasión a los Estados Unidos de sus posesiones territoriales y un ataque a sus ciudadanos en ellas residentes, la autoridad del Congreso para declarar la guerra no será efectiva hasta que haya sido confirmada por la mayoría de los votos computados en un referéndum nacional. Cuando el Congreso estime que existe una emergencia nacional podrá, mediante una resolución concurrente de ambas Cámaras, referir la cuestión de la guerra y la paz a los ciudadanos de los Estados Unidos; la pregunta sobre lo que versará la votación será esta: ¿Deberá declarar Estados Unidos la guerra a" (63)

Es evidente que con la propensión belicista que tiene el Gobierno de los Estados Unidos y con el patriotismo del pueblo de los Estados Unidos, el referéndum legitimaría situaciones muy distintas de la democracia, como es la confrontación de Estados Unidos con cierta o ciertas naciones. Así es que volvemos a lo mismo: el referéndum no es sinónimo absoluto de democracia, como comúnmente se dice.

(63) Friedrich, C. J. Gobierno Constitucional y Democrático. Op. cit. Págs. 526-527.

Otra evidencia de lo que decimos la tenemos en la limitación del referéndum español, que ya estudiamos. Cuando vimos ese caso de referéndum observamos que cuando un referéndum no prospera, la propuesta del referéndum no podrá reiterarse sino pasados 5 años. Esto se explica en función de que las propuestas de referéndum pueden ser fácilmente manipulables. Si un referéndum no prospera, con suma facilidad los grupos de presión pueden impulsar de nueva cuenta su colaboración, en el número de veces que sea necesario, hasta que prospere. Esa limitación es reconocimiento del pueblo de las imperfecciones del referéndum, que no asegura en forma automática la consolidación de la democracia.

Podríamos seguir citando más evidencias para confirmar nuestro punto de vista. Espero, basta las citadas para confirmarla. Basten también estas evidencias para confirmar la contumacia del error de pensar que el referéndum y el plebiscito son sinónimos de democracia.

4.3 ¿Ambas instituciones permiten el fortalecimiento de la democracia? ¿Son la panacea que resuelva la Falta de Legitimación y Representatividad en los tiempos modernos?

Ciertamente, estamos en presencia de una grave crisis de la democracia representativa. Cada vez es palpable la insatisfacción de los gobernados en muchas partes del mundo. Se demanda una participación mayor de los ciudadanos en la toma de decisiones importantes, que afectan a la vida nacional. Buscando soluciones, se busca la implementación de mecanismos que teóricamente fortalecen la democracia, como son el plebiscito y el referéndum. Así, vemos la fiebre del referéndum en el mundo. Empieza en los Estados Unidos, se consolida y adquiere prestigio internacional en Suiza. Los pueblos que emergen a su independencia ven con buenos ojos al plebiscito y al referéndum. España, para olvidarse de la

dictadura franquista, acoge también en forma esplendorosa el referéndum. México, siguiendo con la fiebre del referéndum, lo acoge y se plasma en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito.

Empero, la acoge en forma defectuosa. A lo largo de las páginas de -- este trabajo, hemos estudiado los pormenores esenciales de la institución del referéndum y nos damos cuenta de lo defectuoso de la implementación. Tena Ramírez con toda atinencia señala estos defectos con estas palabras.

"La reforma que se trate, referente al Gobierno del Distrito Federal, ha permanecido hasta ahora en el olvido, a manera de repudio de los gobernantes, por una parte que no toleran la intervención directa del pueblo en sus actos de gobierno y por la otra, debido al desconocimiento total en nuestro medio de esa forma de gobierno". (64)

Sin duda, sobresalen en la implementación los dos defectos principales -- que marca Tena Ramírez. Se nota la contradicción sensible de nuestras instituciones representativas con la democracia semidirecta del referéndum. También -- se nota el desconocimiento de los pormenores esenciales del referéndum. Sin -- embargo, a nuestro juicio la implementación es más criticable por una razón: -- la simplificación de dicha implementación hace del concepto integral que maneja el Artículo 3 Constitucional de democracia.

Efectivamente, nuestro Artículo 3 Constitucional nos dice que la democracia no es sólo una forma de gobierno, sino una forma de vida. Siendo una forma de vida, la democracia no sólo se limita a las elecciones de representantes, sino también se extiende a las condiciones de vida de las diversas clases sociales.

Después de donde se mencionan los 2 defectos que resulta Tena, inter-

cala la siguiente, suprimiendo lo que se encuentra escrito:

Empero, pensamos que quizá todavía más importante que esos dos defectos, la aberración fundamental de la implementación del referéndum es la lastimosa simplificación que hace del concepto integral de democracia del Artículo 3o. Constitucional.

Efectivamente, ese Artículo 3 esencialmente nos dice que la democracia no sólo es un sistema de gobierno, sino una forma de vida. Eso significa que democracia no sólo es la elección de representantes populares cada tres años, o seis en su defecto, sino que también es la elevación constante del nivel de vida de todas las clases sociales. Democracia tampoco es solamente el aseguramiento de la legalidad de los procesos electorales, sino también garantizar el acceso permanente de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales. Democracia no sólo es la ideación de "procesos electorales cada vez más perfecto", sino también es la búsqueda de la integración de los grupos marginados a la vida nacional. Democracia, en suma, es un concepto integral y la implementación del referéndum en el Distrito Federal ignora la calidad integral del concepto.

Se piensa por parte de los implementadores, que la democracia se va a alcanzar con la sola implementación del referéndum en el Distrito Federal, porque, para ellos, referéndum es sinónimo de democracia automática. Se piensa por parte de ellos que la sola implementación del referéndum colma las "ansias de participación" ciudadana que tienen los capitalinos para tener acceso a la toma de decisiones políticas importantes. Lo mismo se piensa al implementar las reformas que acompañan al establecimiento del referéndum, como la supresión de la famosa LOOPE y la idea de "colocar" a los Poderes Federales del Distrito Federal.

Con esta serie de reformas se dice "que hay una democracia más perfecta", --- cuando en realidad estas ideas son paliativos de democracia.

La solución para "inyectar democracia" a la vida del Distrito Federal, y del país entero, no es la implementación de estas reformas que rayan en la --- ignorancia, y en la demagogia. Radica en que se incremente el nivel de vida de --- las clases sociales, en que se logre una reducción efectiva del fenómeno inflacio nario, en que se garantice la oportunidad de trabajo para todos los ciudadanos. La solución para "inyectar democracia" consiste también en que se respete la dis tribución de competencia entre Federación y Estados y se mejore el sistema actual de coordinación fiscal. La solución, pues, abarca una serie de tareas complejas, que van más allá de la sola implementación del referéndum.

Nuestra crítica no debe interpretarse en el sentido de tomarnos como --- detractores acérrimos de la democracia semidirecta. La democracia semidirecta, cuando se implementa con efectividad, logra resultados que son sorprendentes y --- plausibles, como el mantenimiento de la neutralidad de Suiza, neutralidad que le reditúa su prestigio como país "paradigma del respeto por la paz mundial". Espe ro, lo que no nos gusta es la forma demagoga como se ha querido implementar en --- nuestro país. Si efectivamente los gobernantes piensan con sinceridad que el re feréndum es la panacea de la democracia, entonces la debieron implementar bien --- dándole alcance nacional, debieron darle la prestancia suficiente para que por --- medio de él se pudiera reformar la Constitución, especificando con todo detalle --- la mecánica del funcionamiento y no dejarla en manos de una ley secundaria o --- reglamento. Debieron precisar con toda claridad cuáles son las materias de interé s general. En fin debieron hacer muchas cosas con la implantación del referén dum. Como dice Tena Ramirez, los implementadores del referéndum se burlan del --- pueblo y no sólo de él, sino de la teoría de la democracia semidirecta y de si ---

mismos, ostentándose como expertos conocedores de la institución, cuando en realidad no lo son. Un mínimo y apretado análisis, como el presente pone en grave entredicho la viabilidad del referéndum como opción que fortalece nuestra democracia. La peor burla que puede sufrir la teoría del poder constituyente, la sufre con esta implementación. Se supone que el poder constituyente lo puede todo, sin embargo, resulta que cuando se manifiesta el referéndum, sólo puede inducir la reforma o modificación de leyes a nivel local, mas no a la Constitución misma.

Remedio a este sensurable escarnio al concepto de democracia, a la teoría de la democracia semidirecta y a la teoría del poder constituyente el que se establezcan las modificaciones a la Ley Orgánica que hemos señalado como imperativa. Parte importante del remedio también es la modificación del procedimiento de reforma a la Constitución, que debe establecer el concurso indispensable del referéndum para que las reformas se lleven a cabo. Lamentablemente, creemos que el remedio no se dará y que permanecerá como una simple propuesta de quienes escriben estas líneas. Causa profunda tristeza que una institución que en otros lares ha adquirido prestigio y estabilidad bien ganadas. Sin embargo, estamos en presencia de otra de las típicas manifestaciones de la muy "suigéneris y revolucionaria" democracia mexicana.

CONCLUSIONES .

1.- Ciertamente, en la antigüedad existió lo que comunmente se llamaba democracia directa. Espero, dicha democracia se cifró en la esclavitud y en la negación de derechos de las grandes masas de población, por lo que, más que una realidad a imitar es un ideal forjado por los teóricos del mundo contemporáneo, - que vehementemente buscan soluciones a la falta de legitimidad y representación -- que sufren las democracias modernas.

2.- Plebiscito y referéndum son sinónimos en cuanto a la función que desempeñan, de estimular la participación ciudadana. Se distinguen por su encuadre, puesto que mientras el plebiscito opera básicamente para legitimar dictaduras y golpes de Estado, como el 18 Brumario, el referéndum opera, -- como mecanismo de máxima reafirmación del orden legalmente establecido.

3.- El referéndum sólo se desarrolla plenamente en Suiza, país en donde por referéndum se deciden desde las cuestiones más elementales, hasta las más trascendentes, como la incorporación de Suiza a las Naciones Unidas y el mantenimiento de neutralidad. En otros países donde se ha implementado el referéndum -- (España, Estados Unidos, Francia, etc.), este no se ha desarrollado plenamente, sea porque se le limita a reformas de leyes puramente ordinarias, sea que se le limita por razones de tipo político y social.

4.-El referéndum no es un sinónimo automático de democracia. Los referendums acaecidos en tiempos de De Gaulle, que redundaron en el fortalecimiento del ejecutivo y en la eliminación del parlamentarismo, y las implicaciones políticas del referéndum en Estados Unidos, son buena muestra de aplicaciones del referéndum que no son coadyuvantes de la democracia.

5.- Grave contradicción plantea la implementación del referéndum en nuestro sistema jurídico con el procedimiento de reformas establecido para modificar la Constitución. Es necesario eliminar la contradicción, sea suprimiendo la implantación del referéndum, sea considerando a éste como parte fundamental del procedimiento de reformas constitucionales.

6.- Es negativo el pleno albedrío que la Ley Orgánica del Distrito Federal concede a las autoridades para determinar la celebración o no celebración del referéndum, la forma como debiera controlarse la mecánica del referéndum es disponiendo de un intervalo largo de presentación, de las iniciativas de referéndum que no han prosperado, como se hace en España.

7.-Es censurable la exclusión de los asuntos fiscales del campo del referéndum, toda vez que es principio esencial de la democracia, históricamente hablando, que el pueblo apruebe los impuestos que pague.

A P O R T A C I O N E S .

A través del desarrollo del presente trabajo, nos hemos dado cuenta de la situación real que tiene el referéndum y la iniciativa popular, dentro del marco jurídico Mexicano, y que ésta no es otra que la de haber sido incluidos a éste en una forma "inocente", ya que no se establece un procedimiento específico para llevarlos a cabo, y regularlos.

Como ya apuntamos en el capítulo III, el referéndum y la iniciativa popular, fueron contemplados por los legisladores no como instrumentos de democracia semidirecta, sino como una pseudo democracia, en un "afán de democratizar" - al Distrito Federal, y lo que en realidad logran es dar la opción a los gobernantes de que se realicen o no el referéndum y la iniciativa popular de acuerdo a - su libre arbitrio.

El referéndum debe de abarcar las leyes en materia fiscal y hacendarias, así como las reformas constitucionales, ya se ha visto que llega a ser un "instrumento de integración nacional" como en el caso de Suiza. Por lo que sería - conveniente en nuestro sistema jurídico, establecer el referéndum a todos los - niveles de leyes, locales como federales y en todas las materias. Así como el - adicionarlo y reglamentarlo desde la base de nuestro sistema político-administrativo; en el Municipio.

Por lo que hay trabajo para que los Señores Legisladores, de las Cámaras Locales como Federales y el propio Ejecutivo Federal, lleguen a realizar un análisis exhaustivo para determinar si se reglamentan estos instrumentos de democracia semidirecta ó de plano se excluyen de nuestra Carta Magna.

B I B L I O G R A F I A .

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1982.
- Alexandrov, N. G. y Otros. Teoría del Estado y del Derecho. Edit. - Grijalvo. México, 1966.
- Aristóteles. La Política. Colección Austral. Edit. ESPASA CALPE. --- México, 1984.
- Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. Edit. Siglo XXI. México, -- 1984.
- Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Edit. Porrúa. México, 1980.
- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales . Edit. Porrúa. México, - 1983.
- Browne, C. N. La Grecia Clásica. Edit. Time Life. Nueva York, 1971.
- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo en México. Edit. UNAM. México, 1983.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales.. Edit. Siglo XXI. México, - 1979.
- Cerrori, Humberto. Introducción al Estudio del Pensamiento Político. - Edit. Siglo XXI. México, 1978.
- De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución. Edit. Porrúa. México, 1982.

Esquilo. Las Siete Tragedias. Edit. Editores Unidos Mexicanos. México, 1983.

Friedrich, C. J. Gobierno Constitucional y Democracia. Edit. Instituto de Estudios Política. México, 1965.

Herrero, m. Ley Orgánica del referéndum. Revista de Derecho Político. Madrid, 1980.

Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Edit. EDINAL. México, 1979. -

Jiménez Moreno, Wigberto. Historia de México. Edit. ECLASA. México.

López Moreno, Miguel. Reformas a la Constitución (Interpretación del Artículo 135). Tesis UNAM. México, 1979.

Margadant S., Guillermo Floris Derecho Romano. Edit. Esfinge. México, 1981.

Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano.- Edit. Porrúa. México, 1982.

Petit, Eugenio. Tratado de Derecho Romano Edit. Editora Nacional. -- México, 1977.

Sartori, Giovanni. Aspectos de la Democracia. Edit. Continental México, 1965.

Simón, Edth. La Reforma. Edit. Time Life. Nueva York, 1972.

- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1977.
- Touchard, Jean. Historia de las Ideas Políticas. Edit. Tecnos. Madrid, 1981.
- Valadés, Diego. La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Anuario Jurídico Tomo VI. México, 1979.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Editores Unidos Mexicanos. México,
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires, Argentina. 1969.
- Enciclopedia Salvat. Barcelona, España. 1972.
- Enciclopedia Selecciones. Mexico, 1972.
- Gran Crónica de la Segunda Guerra Mundial. Tomo I, Selecciones del Readers's Digest. México, 1972.