

300609

42
20



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.

"LA VIABILIDAD LEGAL DEL REFERENDUM
CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO EN MEXICO"

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JESUS CUTBERTO PEREZ CISNEROS

DIR. DE TESIS: LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

MEXICO. D. F.

1990

FALLA DE ORIGEN



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.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REFERENDUM.

A) ROMA.	1
B) FRANCIA.. . . .	3
C) SUIZA.	7
D) ESTADOS UNIDOS.	13
E) MEXICO.	15

CAPITULO II.- CONCEPTO, SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON OTRAS INSTITUCIONES.

A) EL PLEBISCITO Y SU DIFERENCIA.	18
B) LA CONSULTA POPULAR.	24
C) LA INICIATIVA POPULAR.	26
D) CONCEPTO.	30
E) CLASIFICACION:	40
1. Por su finalidad:	40
1.1 Constitutivo.	40
1.2 Modificativo.	41
1.3 Abrogativo.	42
2. Por su naturaleza jurídica:	42
2.1 Facultativo.	42
2.2 Obligatorio.	44
3. Por el momento en que se realiza:	46
3.1 Ante- <i>legem</i>	46
3.2 Post- <i>legem</i>	47
4. Por su origen:	49
4.1 Gubernativo, ejecutivo o presidencial.. . . .	49
4.2 Parlamentario.	50
4.3 Popular.	51
5. Por su alcance:	52
5.1 Federal o general.	52
5.2 Estatal.	53
5.3 Regional.	53
5.4 Municipal o local.	54
6. Por la materia que trata:	54
6.1 Constitucional.	55
6.2 Legislativo.	55
6.3 Administrativo.	56

CAPITULO III.- EL REFERENDUM EN OTROS PAISES EN EL SIGLO XX.

A) ALEMANIA DE WEIMAR.	58
B) FRANCIA.	61
C) ITALIA.	66
D) SUIZA.	68
E) ARGENTINA.	70
F) CHILE.	73
G) ECUADOR.	79
H) EL SALVADOR.	85

I) GUATEMALA.	87
J) NICARAGUA.	92
K) PANAMA.	95
L) URUGUAY.	98
M) VENEZUELA.	103
N) BRASIL.	106

CAPITULO IV.- EL REFERENDUM EN MEXICO.

A) LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977.	108
B) LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	115
C) LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987.	122
D) LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.	131

CONCLUSIONES.	134
BIBLIOGRAFIA.	139

INTRODUCCION

En el transcurso de la historia, la sociedad humana ha ido evolucionando en casi todos los aspectos que constituyen la vida cotidiana del hombre; por consiguiente, ha transformado su entorno natural para adecuarlo primero a sus requerimientos más esenciales, y posteriormente, a aquellas necesidades producto de su crecimiento intelectual, económico y cultural, de tal forma que existan los instrumentos, herramientas y satisfactores indispensables para su bienestar.

Como parte de esas herramientas que ha creado el hombre para organizar a sus sociedades, existen las diferentes formas de gobierno, por las que se pretende organizar a los seres humanos limitando proporcionalmente sus libertades individuales, en beneficio de la colectividad.

Esas formas de gobierno que han existido a lo largo de la historia, han pretendido responder a los requerimientos del hombre relacionados con sus problemas, de tal forma que, gracias a la presencia de regimenes absolutistas o dictatoriales, diversos pueblos han podido sobreponerse a crisis económicas, políticas y sociales que han amenazado su existencia o independencia; y lo mismo ha ocurrido con aquellos gobiernos que han propiciado una participación armónica de sus pobladores en los problemas que les aquejan, otorgándoles la posibilidad de intervenir directamente en la toma de decisiones para encontrar las soluciones idóneas al

respecto, conformando sociedades como la de los antiguos griegos, que encontraron en la democracia una manera de provocar la corresponsabilidad de los ciudadanos en las medidas adoptadas para hacer frente a las diferentes tribulaciones que se les presentaban, con lo cual los ciudadanos opinaban y aceptaban las consecuencias que se produjeran.

Ese gobierno directo de los ciudadanos integrantes de una sociedad, poco a poco se hizo más complicado debido al continuo crecimiento de la población, dificultando esto que cada uno de los pobladores pudiera expresar su opinión sobre los problemas existentes. Así surgieron, al paso del tiempo, los llamados "gobiernos semidirectos", los cuales son "...una forma intermedia entre la noción del gobierno directo -que es aquel donde el pueblo quiere por sí mismo- y del régimen representativo. De este último toma la idea de la existencia de asambleas legislativas, y de aquél, la idea de que las cuestiones más importantes son resueltas por el pueblo...".(1).

La forma en que se manifiestan estos gobiernos semidirectos es por medio de diferentes instituciones o procedimientos que, según el Dr. Jorge Carpizo, son principalmente tres, a saber: el veto popular, el REFERENDUM y la iniciativa popular (2), los cuales a su vez revisten

-
- (1) CARPIZO, Jorge.- "Estudios Constitucionales". México: Ed. U.N.A.M., 1980. Pág. 381.
- (2) Idem.

diferentes modalidades atendiendo a su contenido, objeto, vigencia, alcance, origen, etcétera.

En la actualidad, un gran número de Estados han comprobado que mediante la presencia de estas instituciones o procedimientos, se ha incentivado la participación directa de sus ciudadanos en las decisiones que pretenden resolver los problemas que les aquejan, siendo precisamente el REFERENDUM el instrumento jurídico específico para motivar la participación ciudadana, pues se dirige esencialmente a la aprobación o rechazo directo, de las normas jurídicas por el pueblo al que van a regir.

Nuestro país, en el transcurrir de su historia, se ha distinguido por integrar a su marco jurídico fundamental, instituciones que pretenden proteger a los mexicanos otorgándoles derechos y medios para ejercitarlos y exigir su protección y observancia, destacando a este respecto el contenido de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, mismos que demuestran ese afán de nuestros legisladores por atender a las necesidades concretas de la población.

Es precisamente por esa "tradicción vanguardista" de nuestra legislación, que se ha hecho necesario incluir -en el texto de nuestra Carta Magna-, el derecho de los ciudadanos mexicanos para aprobar o rechazar las leyes y reglamentos que los van a regir, en forma directa, pues de esta manera, no se agota el ejercicio de la soberanía en las discusiones de los

cuerpos legislativos para la aceptación de determinada norma, sino que ello se materializa concretamente en la opinión expresa de la población.

Tomando en cuenta estas consideraciones, la presente exposición pretende explicar el origen, concepto, y clases de REFERENDUM, su aplicación dentro de la legislación de otros países, su presencia en las leyes mexicanas, así como su posible inclusión -nuevamente- en el contexto de la Constitución vigente.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

A) R O M A

De todas las instituciones que fueron creadas durante el esplendor de la antigua Roma, no encontramos ninguna que pudiese considerarse como antecedente directo del REFERENDUM, sobre todo considerado éste con las características que contiene a partir de su aparición en el mundo europeo de los siglos XIII y XIX; sin embargo, tradicionalmente se ha considerado que el "plebiscito" podría tener cierta semejanza, lo cual como veremos es incorrecto.

Dentro de la República Romana, comprendida entre los años del 510 al 27 a.C., existió la separación político-religiosa entre los patricios y los plebeyos, cada uno de los cuales tenían sus propias autoridades, decisiones y leyes, por lo que cada uno de ellos tenían sus propias instituciones jurídicas las cuales, posteriormente, fueron uniéndose para regir a toda la población.

Una de esas instituciones era el llamado "PLEBISCITO" (derivado del latín plebiscitum, plebiscito) (3), el cual era la decisión que emitía la "concilia plebis"

(3) ARANZADI. *Teléforo de y otros.* - *Enciclopedia Universal Ilustrada (Europeo- Americana)*, 70 tomos. Madrid, (España): Ed. Espasa-Calpe S.A. 1963. Tomo XIV, pág. 694.

(o asamblea del pueblo plebeyo) a una propuesta formulada por los "tribuni plebis" (tribunos de la plebe), los cuales eran dos magistrados especiales cuya persona era inviolable (4) y que representaban la máxima autoridad entre la clase plebeya. dicha decisión podía ser una medida de carácter administrativo o legislativo, y en un principio fueron exclusivamente válidas para la plebe, pero a partir del año 287 a.C., con la promulgación de la "LEX HORTENSIA", se ordenó que tales decisiones de la concilia plebis, fueran obligatorias tanto para los plebeyos como para los patricios, adquiriendo así el carácter de "ley", distinguiéndose de las "lex rogatae por el hecho de que aquellos llevaban sólo el nombre del tribuno que lo inició, y éstas últimas tenían el nombre de los dos cónsules que en ese momento gobernaban Roma. (5)

En otras palabras, el plebiscito en la Roma Republicana, era una institución creadora de decisiones o normas -en un principio- para una determinada clase (la plebe), pero nunca su objetivo fue la confirmación o rechazo de ellas como respuesta del pueblo a una consulta realizada por sus gobernantes o representantes. (6)

-
- (4) MORINEAU IQUARTE, Marta v R. Iglesias.- "Derecho Romano". México: Ed. Harla, 1987. Pág. 9.
- (5) MARGADANT S., Guillermo F.- "Derecho Romano". México: Ed. Esfinge S.A., 1981. Pág. 52.
- (6) BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano". México: Ed. Porrúa S.A., 1984. Pág. 572.

B) FRANCIA.

La idea de una participación directa del pueblo en la formación, aprobación y promulgación de una ley, va unida a la conformación del sistema democrático de gobierno, ya que éste, como su nombre lo indica, requiere de la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones, aunque ellas propiamente (y primordialmente por practicidad) sean tomadas por los representantes para tal efecto designados.

Es por lo anterior, que la idea del "REFERENDUM" como institución en la cual se advierte la participación de la población en el establecimiento de las leyes, va a aparecer conjuntamente con la idea de que la sociedad humana y su gobierno son producto de una concertación social establecida para el beneficio inmediato de sus miembros; esta idea es la que se encuentra inmersa en el pensamiento y obra de Jean Jacques Rousseau en su "Contrato Social" publicado en Francia en el siglo XVIII.(7)

Efectivamente, tal y como lo afirma Hauriou en sus "Principes de Droit", a la función electoral del poder electivo, "...podría añadirse, además, si se instituyese, el referéndum legislativo, que consistiría en hacer votar por el cuerpo electoral la aceptación o no aceptación de una ley elaborada por el cuerpo legislativo..."(8) es decir, que la

(7) ARANZADI, op. cit. tomo I, pág. 5.

(8) Idem.

concepción de que cierta parte del pueblo debería intervenir en la aprobación o rechazo de una ley, aparece en el pensamiento francés anterior a la Revolución de 1789, con lo cual se comienza a entender la naturaleza de esta institución jurídico-política.

Las ideas de Rousseau se dirigían principalmente al establecimiento de un sistema en el cual la soberanía nacional radicara en el pueblo, siendo éste la autoridad máxima para decidir la forma en que debía ser gobernado y, por consiguiente, debía intervenir en la aceptación de las leyes, pues éstas serían el instrumento que el gobierno utilizaría para ejecutar el contrato social por el cual se garantizaba el desarrollo de la sociedad.

Las afirmaciones de Rousseau se dirigían a sustentar la idea de que la única soberana era la sociedad en su conjunto y su voluntad debía considerarse como suprema ley, por lo que ésta debería dirigirse a proteger la libertad y la igualdad humanas. Estos conceptos son los que sirvieron como motores del movimiento revolucionario de 1789, el cual cambió el esquema político existente en la mayor parte de la antigua Europa, partiendo del derrocamiento de una de las monarquías que más se habían distinguido por su despotismo sin tomar en cuenta la voluntad o conveniencia popular.(9)

(9) ARANZADI, *op. cit.* tomo I, pág. 535

Partiendo de esta base filosófica que se irradia posteriormente a todo el mundo occidental (incluyendo los territorios colonizados por los reinos europeos en América), el REFERENDUM se encuentra inmerso en los conceptos de democracia y soberanía nacional sobre los cuales se desarrollaron las bases de la Revolución Francesa, la cual parte precisamente de esa idea popular de participar en el gobierno y eliminar los privilegios excesivos; ya para aquella época, Rousseau había afirmado -en su "Contrato Social"- que "...los diputados no son ni pueden ser representantes del pueblo; son apenas sus comisarios: nada pueden concluir de manera definitiva..." -y agregó- "...toda ley en la que el pueblo personalmente no haya ratificado, es nula, no es ley..."(10) Precisamente es por ello que, cuando se pensó en la creación de una norma constitucional, ésta se sometió a la consideración del pueblo francés, para que éste demostrara al mundo que era él el único que podía y debía determinar su forma de gobierno, siendo autosuficiente legislativamente hablando.

Así las cosas, la Convención Francesa, que había sido instituida desde 1792, e inspirándose en Rousseau y Condorcet, hizo votar una resolución en la que se exigía que toda constitución debería ser aceptada por el pueblo; de este modo, en la Constitución Francesa de 24 de junio de 1793, se dispuso acerca de la aplicación del referéndum en la materia

 (10) *BONAVIDES, Paulo. - "Ciência Política". Rio de Janeiro (Brasil): Ed. Forence, Pág. 339.*

legislativa ordinaria; (11) sin embargo, esta constitución fue abrogada por un decreto de la misma Convención, que declaraba que el gobierno sería revolucionario hasta la paz y que éste (es decir el gobierno) era colocado bajo la vigilancia del "Comité de Salvación Pública". Cabe hacer notar que, a pesar de que el decreto abrogatorio fue promulgado hasta el 10 de octubre de 1793, la citada constitución nunca entró en vigor, además de que ese mismo decreto dio origen a lo que se conoció como el llamado GOBIERNO DEL TERROR. (12)

De esta forma, la inclusión expresa en la Constitución francesa de 1793 del referéndum, debe considerarse como el primer antecedente legislativo de este tipo en Europa, aunque el origen de esta institución no se ubica en este país y aclarando lo relativo a ese continente porque, tal y como se verá, y a imitación de otra nación europea, ya se tenía cierta noción del mismo en Norteamérica. (13)

(11) BONAVIDES, op. cit. pág. 333.

(12) ARANZADI, op. cit., tomo XXIV, 958-959 pp.

(13) OSORIO FLORIT, Manual y Carlos R. Gaultet. - "Enciclopedia Jurídica OMEBA". 26 vols. Buenos Aires (Argentina): Ed. Ariskill, S.A., 1979. Tomo 24. pág. 191.

C) S U I Z A.

Toca pues el turno de analizar al pueblo que precisamente fue la cuna de esta institución jurídicopolítica que ha proporcionado al hombre la posibilidad de participar directamente en la formación de las normas de derecho que lo van a regir en su vida cotidiana.

Según la Enciclopedia Jurídica OMEBA, el término como tal proviene de dos cantones de la Confederación Suiza que durante el siglo XVI aún no formaban parte de ésta y que, estando organizados interiormente a manera de una confederación de pequeños municipios, cada uno de éstos enviaba a la Asamblea Federal, a un representante que, para votar a nombre de su municipio, debía de informarle a sus miembros sobre el contenido de las discusiones y solicitarles instrucciones en relación con el sentido de su voto; de esta forma, el pueblo de cada municipio participaba directamente en la decisión a tomarse pues se le había consultado para ese fin; los cantones a que se refiere la citada fuente eran los de Graubünden y Valais, y la persona que representaba a cada municipio dentro de la Asamblea Federal, se decía que se encontraba comisionado "ad audiendum et *referendum*", por lo que es precisamente de ahí que se toma el nombre de la institución que se analiza. (14)

(14) OSORIO FLORIT, op. cit. tomo 24, pág. 191.

Si analizamos con cuidado el empleo del término durante el siglo XVI en Suiza, entenderemos el sentido del mismo como posteriormente fue conocido; en efecto, en ese entonces se empleó para indicar que el representante del municipio de cualesquiera de ambos cantones, únicamente asistía a la Asamblea Federal para oír el o los temas de la reunión y posteriormente referírseles a sus representados, para que fueran éstos -en última instancia- los que decidieran sobre la aceptación o rechazo de la medida o solución o norma adoptada, de tal forma que era el pueblo que conformaba al municipio el que a fin de cuentas decidía y no su representante ni la Asamblea.

A pesar de que algunos autores como Curti(15) mencionan que el primer referéndum celebrado en Suiza data de 1439, su adopción a nivel constitucional y federal se ubica hacia principios del siglo XIX, durante el año de 1802, precisamente el 20 de mayo de ese año, ya que es la fecha en la cual se sometió al voto de todos los ciudadanos mayores de veinte años, la aprobación de una constitución propuesta por una asamblea de notables, esto aparentemente como consecuencia de la influencia francesa dada a partir de los "plebiscitos" celebrados en 1802 y 1804.(16)

El procedimiento adoptado en aquella ocasión fue el siguiente: la votación se llevó a cabo en cada Ayuntamiento,

- (15) BIDART CAMPOS, Germán.- "Derecho Constitucional" 2 vols. Argentina: Ed. EDIAR, 1964. Tomo I, pág. 371.
 (16) ARANZADI, op. cit. tomo L, pág. 5.

otorgándose un plazo de cuatro días para que cada votante pudiese inscribirse para la aprobación o rechazo de la Constitución propueseta; de esta forma, se dio origen a lo que más tarde se conocería como "REFERENDUM CONSTITUCIONAL", cuyo concepto se analizará más adelante.(17)

Posteriormente, y para lograr la mejor solución dentro del Cantón de Saint-Gall (en donde se había entablado una lucha entre los partidarios del sistema representativo y los del sistema de la democracia directa o pura), se sometió a discusión y voto la posibilidad de que todas las leyes que se expidieran, aunque fueren de carácter ordinario, tendrían que supeditarse al pronunciamiento popular en cuanto a su aprobación o rechazo; así, hacia el año de 1830, se determinó que en materia constitucional, el referéndum era obligatorio, pero en materia legislativa ordinaria, aquel quedaba al libre arbitrio o facultad de la autoridad; esto era positivo, sobre todo si consideramos que someter toda la legislación al voto del pueblo, implicaría que éste tuviera siempre la innegable posibilidad de eliminar la eficacia de una norma legislativa, aunque la misma se requiriese para otorgarle mayores beneficios. Es así como surge el "REFERENDUM LEGISLATIVO", además de que se contempla la posibilidad de que el referéndum pueda ser obligatorio o facultativo para la autoridad que lo deba implementar.(18)

(17) ARANZADI, op. cit. tomo I, pág. 5.

(18) OSORIO FLORIT, op. cit. tomo 24, pág. 191.

El mismo procedimiento referido para la norma constitucional de 1802, fue observado para la aprobación de la Constitución de 1848, y para la revisión general de ésta realizada el 29 de mayo de 1874 (19), dando por resultado que en el capítulo II, artículos 89 y 90, se dispusiera que las leyes federales deben someterse a la adopción o rechazo del pueblo si ello es pedido por treinta mil ciudadanos activos o por ocho cantones. (20)

Así las cosas en Suiza, para la década comenzada en 1860, la institución del referéndum se generalizó prácticamente para todos los cantones que conforman su confederación, destacando el hecho de que la obligatoriedad para su implementación se limita a la materia constitucional, quedando la aplicación facultativa del mismo en materia de legislación ordinaria. (21)

El 17 de junio de 1874 (mismo año en que se revisó la Constitución Federal), se expidió una ley para todo el territorio de la confederación, en donde se dispuso en sus artículos 4, 5, 6, 8, 9, 10 y 14 que: "...la súplica de que una ley o un decreto federal sea sometido a la votación popular, debe formularse dentro de los noventa días desde la publicación de dicha ley o decreto en la hoja federal. Esta súplica se dirige al Consejo Federal. El ciudadano que hace o

-
- (19) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. - "Diccionario Jurídico Mexicano". 8 vols. México: Ed. Porrúa S.A., 1982. Tomo VII, pág. 376.
- (20) ARANZADI, op. cit. tomo I, pág. 5.
- (21) OSORIO FLORIT, op. cit. tomo 24, pág. 191.

apoya la demanda debe firmarla personalmente, debiendo la autoridad comunal del lugar donde se ejerzan los derechos políticos determinar si se tiene derecho a firmar. Cuando la demanda proceda de ocho Cantones, debe hacerse por el Gran Consejo, Consejo Cantonal o landrath. Cuando haya el número suficiente de firmantes o de cantones, el Consejo Federal organiza la votación, informando a los gobiernos cantonales, ordenando la pronta publicación de la ley o decreto federal en cuestión. La votación tiene lugar en todas partes el mismo día, fijándose éste por el Consejo Federal, no pudiéndose fijar antes de cuatro semanas de la publicación de la ley. Puede votar todo suizo mayor de veinte años que no haya sido excluido de la actividad legal; ...La ley es aprobada o rechazada por mayoría de votos, siendo publicados los resultados por el Consejo Federal."(22)

Además de lo anterior, en la constitución del Cantón de Berna, promulgada a finales del siglo XIX (4 de junio de 1893) en su Título Segundo, Capítulo I, se estableció que se sometería al referéndum: "...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 temporales; 6) Todo aumento del impuesto directo; 7) Las demandas de renovación integral extraordinaria del Gran Consejo..."(23)

(22) ARANZADI, op. cit. tomo I, pág. 5.

(23) OSORIO FLORIT, op. cit. tomo 24, pág. 191.

Como vemos, de todos los países europeos, Suiza no sólo fue la cuna del referéndum, sino que además implementó una compleja legislación que lo reglamentaba tanto a nivel federal como cantonal, tanto en materia de promulgación o reforma a las Constituciones, como en materia de legislación ordinaria, determinando además en qué casos se hacía una exigencia para que las autoridades lo llevaran a efecto, y cuándo era una mera facultad que así se le otorgaba, sin olvidar la posibilidad que tenía el pueblo de poderlo exigir reuniendo determinados requisitos expresamente especificados para tales casos. Todo ello, en contraste con lo que ocurría en el resto de Europa, en donde el liberalismo -y no las ideas democráticas de derivación rousseauiana- establecieron los sistemas parlamentarios que, aunque respetuosos de la libertad de los gobernados, no mostraban gran interés en garantizar el ejercicio directo del poder por parte del pueblo, por lo cual el referéndum tuvo muy poca aceptación, además de que las contiendas establecidas durante y después de la Revolución Francesa, para determinar el control del gobierno, se dirimieron mediante votaciones que únicamente perseguían elegir a "representantes del pueblo", los cuales, en última instancia, serían los que adoptarían las decisiones que se aplicarían -aparentemente- en beneficio de sus representados. (24)

(24) *Gladio Gemma en BOBBIO, Norberto y N. Matteucci.* - "Diccionario de Política". 2 tomos. México: Ed. Siglo XXI, S.A., 1981, tomo II, pág. 1394.

E) ESTADOS UNIDOS.

Como consecuencia de la influencia europea y de las ideas de J.J. Rousseau, en América también se percibe la necesidad de otorgar al pueblo la posibilidad de participar activamente en el proceso legislativo, y contrariamente a lo que sucedió en Suiza, en Estados Unidos la práctica del REFERENDUM no existe en relación con la esfera federal contenida en su Constitución, habiendo quedado únicamente reservada a la esfera estatal.

En efecto, prácticamente desde 1778, existe esta institución debido a que es en ese año cuando se somete al referéndum popular, para sus aprobaciones, las Constituciones Estatales de MASSACHUSSETS y de NEW HAMPSHIRE, habiendo sucedido lo propio en 1820 en MISSISSIPI y MISSOURI; posteriormente en 1821, NEW YORK adopta también el referéndum constitucional y, a partir del año de 1835 se generaliza poco a poco para todos los Estados de la Unión, siempre dentro de la esfera estatal.(25)

El procedimiento establecido originalmente, implicaba que la reforma propuesta debía someterse a la aprobación del cuerpo electoral, para que pudiera aprobarse.(26) Sin embargo, es conveniente mencionar que, aunque para las reformas de las constituciones estatales se estableció el sistema del referéndum, no sucedió lo mismo con

(25) OSORIO FLORIT, *op. cit.*, tomo 24, pág. 191.

(26) BIDART CAMPOS, *op. cit.* pág. 372.

las enmiendas a la Constitución Federal, la cual podía ser enmendada a propuesta de las dos terceras partes de ambas cámaras o de las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados, requiriéndose para la validez de tales reformas, la aprobación de las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados, esto según lo dispuso el artículo 5o. de la misma, (27) eliminando así la participación directa de los gobernados de toda la Federación, en las "enmiendas" constitucionales que afectan a toda la nación.

Es pues Estados Unidos, el primer país de América que incluye en su legislación la reglamentación correspondiente para implementar el referéndum como parte de su proceso legislativo constitucional estatal y, por consiguiente, debido a la influencia que ejerció la legislación de esta nación en todo el continente, debe considerarse como un antecedente de dicha institución que fue posteriormente integrada a la legislación de diferentes países americanos.

(27) OSORIO FLORIT, *op. cit.* tomo 24, pág. 192.

E) M E X I C O.

En la historia legislativa y constitucional de nuestro país, se advierte siempre una gran influencia de las corrientes existentes en el resto del mundo occidental, sobre todo las establecidas en el centro-sur de Europa y en los Estados Unidos; es por ello que, cuando a principios del siglo XIX, comenzó a germinar la idea de la independencia, ésta se vislumbró como una forma de llevar a la práctica las ideas de los pensadores franceses del siglo XVIII, así como los sistemas que se habían implementado a partir de la independencia de las Colonias Inglesas en Norteamérica (que había dado como resultado el surgimiento del primer sistema de gobierno republicano, representativo y federal), y de la Revolución Francesa (que había derrocado a una de las monarquías más importantes del antiguo continente y había promulgado la concretización de los derechos de los gobernados como hombres y ciudadanos).

Sin duda alguna que en los primeros proyectos de normas constitucionales de México y de muchos de los nacientes países americanos, se advirtió claramente la influencia directa de las ideas de la Revolución Francesa y las de la legislación constitucional norteamericana, por lo que las ideas de Locke, Hume, Paine, Burke, Montesquieu, Rousseau, Bentham, Jefferson y otros, están inmersas en las disposiciones que en ellos se contenían y que hablaban de la nueva concepción del Estado como un contrato celebrado por la

misma sociedad, de la representación del pueblo, del ejercicio de la soberanía popular, etc. (28)

En los proyectos constitucionales y, posteriormente, en las Normas Fundamentales que rigieron a nuestro país, el concepto de "soberanía popular", el sistema de gobierno, la separación de poderes, la integración y organización de los mismos, son una consecuencia directa de tales influencias; sin embargo, las ideas de Rousseau sobre la impracticidad de la representación popular para ejercer la soberanía y las prácticas estatales de norteamérica sobre la participación del pueblo en los procesos legislativos constitucionales, no fueron acogidos por nuestros legisladores, quedando únicamente en forma vaga la participación de los ciudadanos dentro del proceso legislativo, al elegir a sus representantes como miembros del Poder Legislativo, tanto federal como local, y al obligar a que las reformas y modificaciones de la Constitución fueran aprobadas por la mayoría de los representantes de los Estados.

Así durante todo el siglo XIX, y al igual que aconteció en la mayor parte de los países europeos (tal y como se mencionó al analizar los antecedentes de esta institución en Suiza), los legisladores mexicanos se preocuparon más por implementar un sistema de gobierno en el

(28) DE LA TORRE VILLAR, Ernesto.- "La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano". México: Ed. U.N.A.M., 1978. Pág. 78.

que la participación del pueblo se hiciera a través de los representantes para tal efecto designados, por lo que, sin llegar al extremo de un sistema parlamentario (que no tenía gran arraigo en nuestro país), se organizó una separación de poderes en las cuales le otorgaban ciertas facultades a cada uno de ellos, se determinó que tanto los creadores de la ley (Poder Legislativo) como los ejecutores (Poder Ejecutivo), debían ser representantes del pueblo y electos por él, y posteriormente (en 1857) se especificarían los derechos que le deben ser protegidos a toda la población del país, pero en ningún momento se estableció la obligatoriedad o facultad de las autoridades o derecho del pueblo, para que se aprobara o rechazara una ley directamente por éste.

Por consiguiente, en los términos en que fue concebido el REFERENDUM en Suiza y en los Estados Unidos, no fue aceptado ni instaurado en la legislación mexicana del siglo pasado.

CAPITULO II

CONCEPTO, SEMEJANZAS Y DISTINCIONES CON OTRAS INSTITUCIONES.

A) EL PLEBISCITO Y SU DIFERENCIA.

En otra parte de este estudio ya se han mencionado las características que esta institución tuvo en la antigua Roma, bástenos recordar que se ubicaba en la Epoca Republicana y, al decir del maestro Burgoa era "...de carácter creativo y no confirmativo o repelente."(29)

Sin embargo, la institución designada con este nombre ha sufrido ciertas modificaciones al paso del tiempo; así en los llamados Estados modernos, destacándose especialmente Francia en la época bonapartista (finales del siglo XVIII, primer tercio del siglo XIX), se ha designado con este nombre a la consulta hecha al pueblo y a la manifestación hecha por éste mediante sufragio universal, de que aprobaba o no un cambio político de importancia (como la institución del imperio o la adopción de alguna nacionalidad determinada). Asimismo, se ha pretendido que esta institución legalice las revoluciones, los golpes de Estado y otras manifestaciones políticas provocadas por actos de fuerza.(30)

Así las cosas, lo único que queda de la antigua institución romana es su relación con el pueblo y la

(29) BURGOA, op. cit. pág. 573.

(30) ARANZADI, op. cit. tomo XIV, pág. 694.

manifestación de la voluntad de éste con respecto de ciertas materias sobre las que es consultado por su gobierno.

A la fecha, no existe un criterio unificado en cuanto al significado moderno del término, por ejemplo, para Maurice Douverger debe considerarse que el plebiscito es el voto de confianza personal a un hombre, (31) y para Gladio Gemma es "...una votación popular sobre temas de relevancia constitucional y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa, aunque puede ser utilizado, como todos los mecanismos de este tipo, de manera instrumental por corrientes autoritarias o totalitarias para legitimizar su poder autocrático." (32), pero en ambos casos, y refiriéndonos a la idea del doctor Burgoa citada anteriormente, actualmente no podríamos afirmar que este instrumento tenga carácter "creativo", aunque la confirmación a que puede referirse tampoco comprende una medida legislativa o administrativa, pues su objetivo debe dirigirse a obtener la manifestación de la confianza del pueblo sobre la persona de determinado funcionario o alguna actuación de éste.

Propiamente a simple vista, no se aprecia una característica singular que haga al plebiscito una institución única y original que se distinga claramente de cualquiera otra; sin embargo, en la práctica del mismo encontramos que sustancialmente persigue objetivos diferentes

(31) DOUVERGER, Maurice. - "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Tr. Aja Elis y otros. Barcelona (España): Ed. Ariel, 1982. Pág. 81.

(32) BOBBIO, op. cit. tomo II, pág. 1208.

a los de la institución con la que tiene más semejanza y que es el REFERENDUM.

En efecto, tal y como lo menciona Gemma, (33) estrictamente no se puede afirmar que el acto plebiscitario no puede dirigirse a la aprobación o rechazo de un acto normativo, ya que en ocasiones así se ha designado al acto por el cual se pretende obtener la aprobación de una constitución o alguna ley, aunque tradicionalmente se afirma que el plebiscito es procedente únicamente en las materias para las que la constitución no determina un mecanismo expreso sobre el pronunciamiento de la voluntad del pueblo, lo cual no ocurre en el caso de la materia normativa de carácter legislativo o administrativo, pues en estos casos el procedimiento especificado es únicamente el referéndum.

Partiendo de ese criterio, podríamos afirmar que la implementación de un plebiscito no se encuentra precedida de actos estatales como lo son la preparación de una ley o de un reglamento mediante la implementación de un proceso legislativo, lo cual supone la actuación de las autoridades dentro del marco de su competencia constitucional y no una situación extraordinaria; asimismo, el referéndum no pretenderá obtener la aprobación del pueblo sobre el nombramiento de determinado funcionario o sobre la solución adoptada en relación con un problema eventual que no requiere

(33) BOBBIO, op. cit. tomo II, pág. 1208.

de una ley específica, por lo que la distinción buscada se aclara.

Independientemente de lo anterior, Osorio Florit afirma que también existe una distinción gramatical, (34) ya que dejando a un lado la acepción jurídico-romanística del término que analizamos, plebiscito es la "...resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos...-y también...consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende...", y el referéndum es "...el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes..."; sin embargo, a pesar de que esta diferencia se establece partiendo de los significados que para estas palabras establece el Diccionario de la Academia, muchos autores no están de acuerdo con ella y continúan hablando indistintamente de uno u otro, o bien afirmando que el referéndum es una clase del plebiscito o viceversa. (35)

De cualquier modo, para los efectos de la presente exposición, la finalidad y objetivo del referéndum son diferentes a los del plebiscito, pues aquellos se dirigen a obtener la expresión de la voluntad ciudadana sobre una norma de carácter administrativo o simplemente legislativo, por lo

(34) OSORIO FLORIT y otros, *op. cit.* tomo 22, pág. 374.

(35) *Idem.*

que debe ser precedido de la existencia de un texto determinado para su aplicación a la población consultada, convirtiéndola a ésta en cocreadora de tal norma; en cambio, el plebiscito persigue la manifestación popular sobre determinado hecho de su propia vida política, como podría ser "...la adhesión a una determinada forma de gobierno, designación de una dinastía o de la persona que independientemente de su sucesor haya de regirle, decisión sobre la cesión o incorporación a otro pueblo de todo o parte del territorio que ocupa..., o sobre la determinación de sus propios poderes supremos, una vez que ha cesado la violencia relativa a una revolución o golpe de Estado."(36)

De esta forma, las consecuencias de uno y otro son diferentes: por un lado, el plebiscito puede llegar a ocasionar la separación de su puesto al funcionario que se ha hecho plebiscitar, la adopción de un cambio en el sistema de gobierno, el rechazo de una solución pretendida por los gobernantes o la escisión de un territorio; y por otro lado, el REFERENDUM tendrá como resultado que determinado proyecto legislativo adquiera el carácter de ley obligatoria o bien, que sea nuevamente revisada por el órgano legislativo o administrativo que la creó, para modificarla y volver a someterla a consideración de la ciudadanía, por lo que podemos afirmar que esta institución puede considerarse como parte del proceso legislativo, y la otra (el plebiscito), como una medida ocasional y extraordinaria (tal vez popular),

(36) OSORIO FLORIT. *op. cit.* tomo 22, pág. 373.

que no encuentra regularmente una función legal constitucionalmente determinada, y por consiguiente, su objetivo en nada encuentra similitud con el del referéndum, quedando destinada a la legitimación de actos y no a la formación de leyes o reglamentos.

B) LA CONSULTA POPULAR.

Otra de las instituciones existentes en los diferentes sistemas democráticos de gobierno es la llamada "consulta popular"; la cual como veremos tiene características específicas que la distinguen de cualesquiera otra institución en la cual intervenga la manifestación de la voluntad popular.

En efecto, la consulta popular provoca la participación de las opiniones de los electores con respecto de las necesidades fundamentales que aquejan a determinada comunidad, población o Estado, pero con la finalidad de que tales necesidades sean contempladas en los programas de gobierno que se estén implementando para tal efecto,(37) o bien para estructurar el contenido de algún proyecto legislativo; en otras palabras, mediante este instrumento se convierte al ciudadano en un "...sujeto activo de la relación política que se establece entre un candidato y sus electores",(38) y también en la que existe entre el gobernante y su pueblo, ya que los programas de gobierno tienden a irse adaptando a las necesidades que van surgiendo al paso del tiempo, y por ello se requiere de la libre manifestación de las ideas de los ciudadanos, para poder resolver éstos.

(37) BERLIN VALENZUELA, Francisco.- "Teoría y Praxis Política-Electoral". México: Ed. Porrúa, 1983. Pág. 221.

(38) *Idem*.

Es pues claro que la naturaleza, objetivo y finalidad de la Consulta Popular difieren radicalmente de los del REFERENDUM, ya que aunque en aquella es importante la manifestación de la voluntad popular, dicha manifestación tiene por objetivo únicamente patentizar determinadas situaciones de hecho que han de tomarse en cuenta por el órgano del gobierno que la hubiere convocado, en el momento en que éste lo juzgue oportuno; en cambio, las consecuencias del resultado del REFERENDUM, son contempladas en la ley y conllevan el sentido de la actuación de la autoridad con respecto de la ley o reforma propuesta. Es decir, en aquella la voluntad popular no determina la actuación de la autoridad, aunque puede inducirla; y en el segundo, de sus resultados depende precisamente esa actuación.

También podríamos afirmar que la citada consulta puede ser parte del mecanismo electoral y posteriormente, del ejercicio de las facultades de los titulares de los poderes del Estado; y el referéndum llega a convertirse en parte de un proceso legislativo, además de que aquella ha sido ampliamente acogida en nuestro país para tomar en consideración la opinión popular en relación con los programas de gobierno y con las modificaciones a la legislación vigente en diferentes materias (inversiones extranjeras, derecho penal, reformas electorales, etc.).

C) INICIATIVA POPULAR.

Dentro de las instituciones existentes en los diferentes sistemas democráticos de gobierno, tal vez sea ésta la que cuenta con un mayor número de partidarios, ya que no implica una restricción o revisión de los actos de la autoridad, sino más bien es una ayuda a ésta pues le proporciona elementos que la ciudadanía juzga convenientes para que se integre una ley que, posteriormente y previo el estudio y aprobación correspondientes por conducto de los órganos competentes del Estado, pueda regirlos.

A diferencia de esas otras instituciones, el concepto de "Iniciativa Popular" es más o menos uniforme en la mayoría de los autores contemporáneos dedicados a estos temas; así Favila Ribeiro dice que es "...el derecho reconocido a un determinado número de electores para someter a la asamblea legislativa, una proposición concreta..."(39) Por su parte, Bidart Campos, en su "Derecho Constitucional"(40) después de afirmar que es una clase de referéndum, la define como el "...derecho de un sector del electorado a proporcionar mociones a proyectos de ley o reforma constitucional, impulsando así al poder legislativo, al poder constituyente, etc. ..."; y aunque este concepto no es de los más afortunados, tampoco contradice la finalidad que se persigue con esta institución.

(39) RIBEIRO, Favila.- "Direito Eleitoral". Rio de Janeiro (Brasil): Ed. Forense, 1986. Pág. 12.

(40) BIDART CAMPOS, op. cit. pág. 374.

La conjunción de ambas definiciones se puede encontrar en la expuesta por el Dr. Gustavo A. Revidatti quien afirma que es "...la facultad que se reconoce al cuerpo electoral, o a parte de él, de promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para salvar lagunas de la legislación."(41) Sin embargo, aún más claro, moderno y concreto resulta la idea expuesta por el maestro Maurice Douverger cuando dice que la iniciativa popular "...se realiza por el depósito de un proyecto de reforma por vía de petición, firmado por un cierto número de ciudadanos...después de esta petición, si los gobernantes se niegan a dar continuación al proyecto, tiene lugar un voto popular; si la mayoría de los ciudadanos adopta el proyecto, los gobernantes están obligados a aplicarlo."(42)

De tal forma que, claramente podemos distinguir esta institución de cualesquiera otras de las relacionadas con la participación directa o semidirecta de los gobernados, ya que aquí la voluntad popular precede a la actividad de las autoridades, pues se dirige precisamente a darle a éstas un instrumento o tema para encauzar el ejercicio de las facultades legislativas que posee. Por consiguiente, esta forma de participación popular no pretende restar autoridad o facultades a los órganos del gobierno, y tampoco puede considerarse como una forma de aceptación anticipada del pueblo de la norma que en su caso se expida, ya que ésta es

(41) OSORIO FLORIT, *op. cit.* tomo 15, pág. 851.

(42) DOUVERGER, *op. cit.* pág. 81.

una proposición que debe ser sometida al proceso legislativo correspondiente.

Existen dos criterios de clasificación de los tipos de iniciativa popular; el primero de ellos toma en cuenta el hecho de que ésta consistiera en un "...verdadero proyecto de ley..."(43) esto es, que fuera un documento estructurado con todos los elementos de una norma legislativa o administrativa, y sobre el cual sólo resta discutir su aprobación, rechazo o modificación, pues se encuentra listo para su promulgación formal por parte de la autoridad, en este caso se trata de una iniciativa formulada; o bien puede tratarse exclusivamente de un señalamiento sobre el tema del que la ciudadanía requiere cierta reglamentación, dejando a las autoridades competentes la responsabilidad de estructurar la ley o reforma a realizar, denominándose en este caso, iniciativa no formulada o simple.(44)

El segundo criterio atiende a la materia sobre la que puede versar la proposición realizada por el cuerpo electoral, y en este caso se habla de iniciativa constitucional o legal, según sea el caso de un proyecto de creación o modificación de una norma constitucional o de una ley ordinaria.(45)

 (43) DOUVERGER, op. cit. pág. 81.

(44) OSORIO FLORIT, op. cit. tomo 15, pág. 852.

(45) Ibid. 851-852 pp.

Como ejemplo de los pueblos que han incorporado esta institución dentro de su legislación en algún momento de su historia, citemos a Alemania de la primera parte del siglo XX, a Baden, Baviera, Prusia, Austria, Dantzing, Estonia, Letonia y Lituania entre otras de aquella época. (46)

Podemos concluir pues que la iniciativa popular es la proposición a la autoridad competente, por parte de un determinado grupo de ciudadanos, de un tema o proyecto de norma (ordinaria o fundamental), que no pretende sancionar la actividad de la autoridad, sino que la impulsa, por lo que se distingue del resto de las instituciones pertenecientes a los sistemas democráticos en sus distintos niveles.

(46) OSORIO FLORIT, *op. cit.* pág. 851.

D) C O N C E P T O.

Después de haber expuesto los conceptos y características de algunas de las instituciones de los sistemas democráticos, toca el turno de establecer el concepto de REFERENDUM para especificar sus caracteres especiales y la determinación de sus elementos esenciales.

En realidad, poco difieren las distintas definiciones que exponen los diferentes autores de esta institución, sin embargo resulta conveniente para los efectos de la presente exposición, citar algunos de ellos para extraer sus elementos comunes; así por ejemplo, García Pelayo(47) lo define como un:

"Derecho del pueblo electoral a aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias.", con lo cual se aprecia ya el carácter decisorio de esta institución.

En ese mismo sentido, Carl Schmit dice que se trata de una:

"Votación popular sobre la confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo"(48)

concepto que es ampliado por Rafael Bielsa(49) al determinar que es el:

(47) BURGOA, op. cit. pág. 571.

(48) Idem.

(49) BIELSA, Rafael. - "Derecho Constitucional". Argentina: Ed. Roque de Palma, 1954. Pág. 174.

"Acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueba o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales.",

con lo cual además se aporta lo concerniente al tipo de gobierno en el que se presenta y hacia qué se puede referir. Más aún, cuando detalla sus características, este mismo autor determina que es "...un procedimiento por el cual se expresa la voluntad de la mayoría respecto de una ley, ordenanza o acto que para perfeccionarse jurídicamente, necesita la previa aprobación popular..." (50)

Por su parte, Héctor González Uribe expresa que es: "la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos..." (51)

con lo cual no únicamente lo califica, sino que además especifica quiénes directamente participan y sobre qué lo hacen.

Un concepto que detalla ampliamente los pasos para la implementación del REFERENDUM, es el que proporciona el distinguido tratadista Maurice Douverger en su obra

(50) BIELSA, op. cit. 174-175 pp.

(51) BURGOA, op. cit. pág. 572.

"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" cuando expresa que es el:

"...procedimiento por el cual los representantes (Parlamento o Gobierno), preparan un texto, sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal. Si lo aceptan, el texto se convierte en ley; si lo rechazan, el texto no se aplica...",(52)

de esta forma se especifica por qué puede realizarse un REFERENDUM, a través de qué se expresa la voluntad del pueblo, y cuáles son sus posibles efectos.

Existen otras definiciones en las que encontramos conceptos similares a los anteriores, como son las compiladas en la "Enciclopedia Universal Ilustrada" de la Editorial Espasa-Calpe, S.A. atribuida a Oberhaltzer(53) y que determina que es

"...la sumisión al voto popular, para su aprobación o desaprobación, de las disposiciones constitucionales o administrativas aprobadas por las Asambleas Legislativas...";

o en la "Gran Enciclopedia Larousse"(54) que expresa que se trata de una:

"...votación de los electores sobre una medida constitucional o política...";

(52) DOUVERGER, op. cit. pág. 81.

(53) ARANZADI, op. cit. tomo L, pág. 484.

(54) BOSCH, Ma. Angeles y Carlos Pujol.- "Gran Enciclopedia Larousse". 24 vols. Barcelona (España): Ed. Larousse, 1971. Tomo 16, pág. 984.

o en el "Diccionario Jurídico Mexicano" cuando el Licenciado Jorge García Laguardia afirma que se trata de una:

"Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opinan sobre, aprueban o rechazan una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas..." lo cual es parte de la manifestación de la democracia constitucional, estableciéndose la participación del pueblo, en forma directa, en el-*"...proceso del poder..."*(55)

Con estas mismas características se expone la opinión del Dr. Humberto María Ennis(56) quien lo define como el:

"...acto por el cual el pueblo o cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina sobre, aprueba o rechaza, una decisión de los representantes constitucionales o legales..."-y también dice que implica un-*"...sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo..."*,

con lo cual igualmente se establece la calificación del tipo de democracia en el que aparece y la posibilidad de que también se pueda referir a un acto administrativo el cual,

(55) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS op. cit. tomo VII, pág. 376.

(56) OSORIO FLORIT, op. cit. tomo 24, pág. 190.

dentro de nuestro sistema de derecho y desde un punto de vista formal, podría ejemplificarse con el reglamento administrativo que expide el Titular del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual, aunque es un acto materialmente legislativo (debido a que su contenido se refiere a hipótesis generales, abstractas e impersonales que son las características de toda norma jurídica), formalmente es expedido por la máxima autoridad administrativa del país en ejercicio de la competencia que para tal efecto le ha sido otorgada, y por lo tanto se considera como un acto administrativo.

Ahora bien, existen algunos autores que contemplan elementos que contradicen los conceptos ya expuestos; v.gr. el tratadista español Posada(57) afirma que:

"...es una de las formas históricas de la intervención directa del cuerpo electoral, representación constitucional o legal del pueblo, no el pueblo mismo, en la sanción de las leyes o en determinadas manifestaciones de gobierno...";

en cambio Favila Ribeiro menciona que:

"...es la manifestación de un consentimiento expresado por el voto popular para confirmar o dar validez, a una proposición normativa ordinaria...", (58)

(57) ARANZADI. op. cit. tomo I. pág. 5.

(58) RIBEIRO. op. cit. pág. 11.

(59) BIDART CAMPOS. op. cit. pág. 370.

al igual que Batelli y Casas(59), quienes respectivamente definen al REFERENDUM como el:

"...derecho del pueblo a participar en las deliberaciones de uno o varios órganos legislativos o administrativos..."

y como

"...aquel que tiene por objeto que sea el pueblo quien decida en definitiva sobre la adopción de la legislación que se le somete...";

es decir que, mientras para algunos la existencia de esta institución implica la participación directa de toda la población en la aprobación o rechazo de las normas legales, para otros únicamente se refiere a cierta atribución que se le otorga a los representantes de dicha población para revisar, aceptar o rechazar la actuación de los órganos legislativos o administrativos del Estado, cuando en realidad lo que sucede es que se presume la participación del pueblo que juridicamente tiene capacidad legal para poder expresar su voluntad, esto es, aquellas personas a las que la ley atribuye el derecho de voto por reunir los requisitos establecidos para ello.

A mayor abundamiento, es importante resaltar el hecho de que la mayoría de los autores citan cierta característica del "pueblo" que ha de manifestar su voluntad sobre la aceptación o rechazo de la norma o proyecto propuesto, y es de que se trata del llamado "cuero electoral", es decir, de aquella parte de la población que se conforma no por cualquier persona que se encuentre dentro del

territorio del país en donde se lleva a cabo el REFERENDUM, sino por -como ya se dijo- los ciudadanos con derecho a voto reconocido así por su ley fundamental; así, por ejemplo Orlandi dice que se trata del:

"...procedimiento por el cual se llama al cuerpo electoral a decidir sobre un acto público de los órganos legislativos, o sea, generalmente, de naturaleza normativa."(60)

y Rafael De Pina afirma que se trata de una:

"Institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo...";(61)

mientras que Paolo Barile menciona que por éste:

"...el cuerpo electoral es llamado a juzgar sobre la oportunidad o inoportunidad de una ley...";(62)

concluyendo Gladio Gemma que:

"...mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisional...";(63)

por tanto, esto no significa -como daba a entender Posada- que se aluda a un órgano especial del Estado, sino que con este término se resume lo concerniente a los requisitos que deben reunir las personas que participan en el REFERENDUM.

(60) BIDART CAMPOS, op. cit. pág. 370.

(61) DE PINA, Rafael y Rafael de Pina V.- "Diccionario de Derecho". México: Ed. Porrúa, 1983. Pág. 418.

(62) BARILE, Paulo.- "Corso di Diritto Costituzionale"; 2a. ed. Padua (Italia): Ed. CEDAM- Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1964. Pág. 245.

(63) BOBBIO, op. cit. tomo II, pág. 1394.

Falta aún destacar dos elementos del concepto que pretendemos exponer, que son aportados por la definición expuesta por el Doctor Ignacio Burgoa quien define al REFERENDUM como:

"...el acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor.", (64)

por tanto, se trata de un "ACTO JURIDICO", el cual sin duda alguna implica la realización de ciertos pasos de un procedimiento legalmente determinado, y que deben conformar la última etapa del llamado "proceso legislativo", por el cual los órganos competentes del Estado forman las leyes que rigen a sus gobernados.

Partiendo pues de estos elementos, se puede concluir que el REFERENDUM es:

"EL ACTO JURIDICO POR VIRTUD DEL CUAL, LOS CIUDADANOS QUE CONFORMAN EL CUERPO ELECTORAL DE UN ESTADO, SON LLAMADOS A PRONUNCIARSE POR SUFRAGIO UNIVERSAL Y EN FORMA DEFINITIVA, PARA MANIFESTAR SU VOLUNTAD CON RESPECTO A LA APROBACION O RECHAZO DE UN TEXTO PRODUCTO DE LA ACTIVIDAD CONSTITUCIONAL, LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA. DE SUS REPRESENTANTES, CULMINANDO ASI SU PROCESO DE FORMACION Y OTORGANDOLE, EN SU CASO, PERFECCION JURIDICA."

(64) BURGOA, op. cit. pág. 572.

Afirmamos con Burgoa que se trata de un acto jurídico, porque sin duda alguna se trata de una manifestación de la voluntad que pretende producir consecuencias de derecho, ya que el resultado que se obtenga podrá otorgarle plena eficacia al texto sometido a consideración, y ello trasciende a la esfera jurídica del Estado.

Igualmente se menciona que son los ciudadanos que conforman el cuerpo electoral quienes intervienen en este acto, porque son ellos a los que las normas fundamentales les otorgan la facultad de poder votar, distinguiéndose así del resto de la población que se encuentra dentro del territorio en donde se realiza el REFERENDUM.

Asimismo, se establece el medio que utilizan los ciudadanos para intervenir y que es el sufragio universal, lo cual implica necesariamente la presencia de ese "voto" -para el que están facultados- como expresión de su voluntad, especificándose plenamente el objetivo de tal manifestación al citarse el hecho de que ésta se dirige hacia la aprobación o rechazo de un texto, cuyas características comprenden precisamente las materias sobre las que éste puede referirse y que son normas constitucionales, ordinarias o administrativas, las cuales son producto del trabajo realizado por los órganos del Estado conformados por los representantes de la población, es decir, los legisladores o el titular del Poder Ejecutivo.

Por último se determina que este acto jurídico forma parte del proceso legislativo (sea de la norma como acto formal o materialmente legislativo), por lo que su agotamiento implica el perfeccionamiento jurídico de esas disposiciones que conforman el Estado de Derecho en el que se presenta.

E) CLASIFICACION.

Continuando el estudio correspondiente al concepto del REFERENDUM, es conveniente conocer los criterios que han sido utilizados para su clasificación, es decir, citar los diferentes tipos y clases que se reglamentan en las diferentes legislaciones. Así, procedamos a analizar cada uno de los criterios más comunes de clasificación:

1.- POR SU FINALIDAD.

En este caso hablamos de los diferentes tipos de REFERENDUM que existen atendiendo a las consecuencias que provoca su implementación; de esta forma encontramos al CONSTITUTIVO, al MODIFICATIVO y al ABROGATIVO.

1.1.- CONSTITUTIVO:

Tal y como lo menciona Paolo Biscaretti Dififfia, (65) mediante este REFERENDUM, "...la norma jurídica entra a existir...", es decir, la consecuencia jurídica de la implementación de esta clase, es precisamente concluir el proceso legislativo que ha dado como resultado el surgimiento de una nueva norma que va a integrarse al Estado de Derecho en el que se ha realizado este procedimiento de participación ciudadana.

 (65) *BONAVIDES, op. cit. pág. 341.*

Es entonces esta clase de REFERENDUM la que se considera para la creación de una norma, pues provoca su nacimiento y perfeccionamiento jurídicos, ya que a partir del resultado favorable obtenido en las urnas, el texto analizado cobra plena vigencia.

1.2- MODIFICATIVO:

En este caso, el resultado de la manifestación del cuerpo electoral de un país, no pretende el surgimiento de una norma jurídica nueva, sino su rectificación mediante la aprobación de alguna reforma de su texto original, con lo cual posiblemente se adecue éste al momento social actual y responda así a las necesidades de la comunidad que han variado desde la promulgación de ella.

El REFERENDUM que se efectúa en relación con el texto constitucional de un país, regularmente es de carácter modificativo, ya que pretende reformar el texto original de una Norma Fundamental, para adecuarlo a los requerimientos de la sociedad a la que protege, y lo mismo ocurre cuando se convoca al cuerpo electoral para aprobar o rechazar la reforma de una ley ordinaria o de un reglamento; sin embargo, en ocasiones la simple modificación parcial de un texto legal no ayuda a que éste solucione los problemas para los que fue creado, y en ese caso se requiere de la sustitución de la norma en su conjunto.

1.3- ABROGATIVO:

En este caso se persigue un resultado precisamente contrario al obtenido mediante el "constitutivo", y propiamente se emplea cuando la modificación no es suficiente para ayudar a la eficacia de la norma; es decir, en este caso se somete a consideración la posibilidad de que la "...norma jurídica vigente expire...",(66) debido a que la misma se considera que ya no satisface a las necesidades de la comunidad para la cual fue creada, por lo que es conveniente su desaparición, y ella debe ser determinada precisamente por la comunidad inconforme.

2.- POR SU NATURALEZA JURIDICA.

Ahora consideraremos lo referente a la mayor o menor necesidad que tiene un sistema jurídico de la participación de sus gobernados en su integración, es decir, de que si este acto -por sus características- es o no una facultad opcional para las autoridades gubernamentales; así tenemos al FACULTATIVO y al OBLIGATORIO.

2.1- FACULTATIVO:

Dentro de este criterio de clasificación encontramos dos vertientes de opinión principales; la primera de ellas tiende a considerar al REFERENDUM en relación con la facultad que tiene la autoridad para implementarlo con respecto a determinado texto legal, así tenemos que García

(66) BONAVIDES, op. cit. pág. 341.

Pelayo dice que éste se da "...cuando su iniciativa depende de la autoridad competente para ello, por ejemplo de una determinada fracción del cuerpo electoral, o de las cámaras o del Jefe del Estado.",(67) y Paulo Bonavides afirma que el REFERENDUM "...es facultativo cuando se confiere a un determinado órgano o una parte del cuerpo electoral, competencia para hacer o requerir consulta a los electores, consulta que no representa, por consiguiente, obligación constitucional.";(68) del mismo modo que en la Enciclopedia Universal Ilustrada se especifica que tiene tal carácter "...cuando se recurre a él por voluntad del cuerpo legislativo que ha aprobado la ley que debe ser votada, por voluntad del poder ejecutivo o por pedirlo así una representación del cuerpo electoral de un número determinado de individuos según establezca la ley...",(69) de tal forma que para que se lleve a efecto, se requiere del ejercicio arbitrario de ciertas facultades otorgadas por ley a alguna autoridad del Estado.

La segunda de ellas, considera que es tal por referirse a cierto derecho otorgado al pueblo para solicitar se le consulte sobre la aprobación de determinada ley, facultad que se le da reuniendo ciertos requisitos previamente establecidos por la ley fundamental o por alguna ley reglamentaria en esta materia; así por ejemplo Rafael Bielsa afirma que "...Cuando es facultativo es preciso que un

(67) BURGUA, op. cit. pág. 571.

(68) BONAVIDES, op. cit. pág. 341.

(69) BIELSA, op. cit. pág. 176

determinado número de votantes que fija la ley como mínimo. 'reclamen el REFERENDUM dentro de un término' que corre desde que es publicada la ley u ordenanza en cuestión..."; (70) y en el mismo sentido Francisco Berlín Valenzuela expone que lo es "...cuando es suficiente para que se lleve a cabo, una porción de los electores, una resolución del órgano legislativo, un número determinado de estados miembros de regiones autónomas o la decisión del Jefe del Estado, en determinadas circunstancias, para pedir la celebración de un referéndum." (71)

En nuestro concepto, al igual que lo mencionan varios de los autores citados, debe entenderse que es facultativo porque el poder de realizarlo radica no en un requisito legal para la validez del texto normativo, sino en un derecho del mismo pueblo o facultad otorgada a la autoridad para que -a su arbitrio- someta a votación la aprobación o rechazo de alguna ley o reglamento. Por consiguiente, tal y como lo expone Gemma, en este caso "...la intervención (del pueblo) puede faltar sin que tal falta tenga consecuencias sobre el acto..." (72) esto es, no se considera en este caso, como parte necesaria del proceso de formación de la norma jurídica.

2.2- OBLIGATORIO:

En este caso, y a contrario sensu del anterior, es necesaria la realización del REFERENDUM para que la norma

(70) BIELSA, op. cit. pág. 176.

(71) BERLÍN VALENZUELA, op. cit. 48-49 pp.

(72) BOBBIO, op. cit. pág. 1394

alcance su perfección jurídica y tenga validez para regir a la comunidad para la que ha sido creada.

En efecto, tiene este carácter porque "...la constitución señala que una ley debe ser sometida a la consideración del cuerpo electoral..." (73) o como lo señala nuevamente García Pelayo: "...es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas..." (74) lo cual concuerda con los conceptos que exponen la mayoría de los tratadistas, ya que esta clase de REFERENDUM es considerado como parte del proceso legislativo que tiene por objeto la formación de las normas jurídicas; en otras palabras, el REFERENDUM OBLIGATORIO es conceptualizado como un requisito legal para la validez jurídica de una norma, el cual es establecido directamente en la Constitución, tal y como lo afirman Bonavides (75) y Bidart Campos, (76) debiéndose aplicar -según esté dispuesto- tanto para normas ordinarias, como para reglamentos o reformas a la ley fundamental de un país, con lo cual se asegura la participación directa del pueblo en este tipo de disposiciones legales.

Normalmente en las legislaciones en las que se encuentra reglamentado el REFERENDUM, existe una combinación de ambos tipos, designándose regularmente como obligatorio para lo referente a la formación y modificación de normas

(73) BERLIN VALENZUELA, *op. cit.* 48-49 pp.

(74) BURGOA, *op. cit.* pág. 571.

(75) BONAVIDES, *op. cit.* pág. 341.

(76) BIDART CAMPOS, *op. cit.* pág. 371.

constitucionales y facultativo para las leyes ordinarias, o para ciertas materias cuando son tratadas por esta clase de legislación.

Cabe señalar que, independientemente de su carácter obligatorio o facultativo, una vez realizado las autoridades tienen el deber de respetar su resultado con respecto a la aceptación o rechazo de la ley sometida a él.

3.- POR EL MOMENTO EN QUE SE REALIZA.

Bajo este criterio se clasifica al REFERENDUM atendiendo al tiempo en que se realiza en relación con la formación de la norma que se pretende someter a consideración del pueblo, así tenemos dos tipos: el ANTE-LEGEM y el POST-LEGEM.

3.1-ANTE-LEGEM:

En éste, se pretende que la población exponga su opinión antes de que el proyecto de texto normativo sea sometido a discusión por el órgano legislativo, por lo que nos dice Bonavides(77) que es "...conocido también con las denominaciones de referéndum anterior, consultivo, preventivo o programático, (y) es aquel en que la manifestación de la voluntad es anterior a la ley, donde se busca conocer de antemano, o evidenciar, el pensamiento de la masa electoral

(77) *BONAVIDES, op. cit. pág. 341.*

acerca del acto legislativo ordinario o de determinada reforma constitucional que se proponga."

Para algunos autores, este tipo de referéndum implica que "...una fracción del electorado proyecta la ley, la reforma o la disposición...", (78) lo cual es inexacto porque como ya se ha expuesto con anterioridad, en este caso se trata de una iniciativa popular, y no de un REFERENDUM; igualmente para otros autores como García Laguardia (79) y Berlín Valenzuela, (80) implica únicamente la expresión de la opinión del pueblo sobre una decisión que posiblemente se tome en el futuro por el Gobierno, o que dicha opinión no obligue necesariamente a los órganos del Estado, y en ambos casos se están dejando de considerar las características esenciales ya expuestas que contiene esta institución, ya que su realización debe implicar la obligación por parte de los órganos del Estado de respetar sus resultados, y no debe referirse a una posible decisión, pues ello propiamente sería materia de un plebiscito cuyo objetivo es, precisamente, la aprobación o rechazo de medidas o actos gubernamentales en donde la opinión del cuerpo electoral no se requiere para la validez de un acto material o formalmente legislativo.

3.2-POST-LEGEM:

Innegablemente que éste es el más común de ambos, pues precisamente se realiza cuando ya se ha elaborado un

(78) BIDART CAMPOS, op. cit. pág. 371.

(79) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS op. cit. tomo VII, pág. 377.

(80) BERLÍN VALENZUELA. op. cit. pág. 49.

texto legal por parte del órgano legislativo, y se requiere para su perfeccionamiento o por considerarlo así la autoridad competente o requerirlo cierto número de miembros del cuerpo electoral- de la manifestación de la voluntad de la ciudadanía.

Tal vez el concepto más claro de este tipo de REFERENDUM sea el expuesto por Paulo Bonavides en su "Ciência Política"(81) quien textualmente dice:

"El referendum post-legem, igualmente considerado como referendum sucesivo o post-legislativo, es aquel que se sigue cronológicamente al acto estatal para conferirle o detener su existencia o eficacia. Es el referéndum en que la ley ya votada por el poder legislativo ordinario o constituyente, va a ser sujeta a la voluntad popular, que entonces se manifiesta de modo favorable o desfavorable a la misma."

por lo que podemos afirmar que es este tipo el que se considera como parte del proceso legislativo dentro de un estado de Derecho que así lo reglamente.

En consideración a lo anterior, y como lo expresa Bidart Campos en su "Derecho Constitucional", (82) "...se ejerce con respecto a leyes o disposiciones ya sancionadas o emitidas...", y regularmente el objetivo de dicho ejercicio es conferirle al texto legal propuesto, validez jurídica y

(81) BONAVIDES, op. cit. 341-342 pp.

(82) BIDART CAMPOS, op. cit. pág. 371.

eficacia, de tal forma que pueda considerarse concluido el proceso legislativo correspondiente y se haya tomado en cuenta la opinión del pueblo a través del mecanismo idóneo para ello.

4.- POR SU ORIGEN.

Bajo este criterio consideramos al REFERENDUM según quien lo origina, esto es, si es un órgano del Estado el que lo convoca, cuál es ese órgano, o si es el mismo pueblo el que lo exige en relación con una nueva ley, decreto o reglamento; así tenemos al GUBERNATIVO, EJECUTIVO o PRESIDENCIAL; al PARLAMENTARIO y al POPULAR.

4.1-GUBERNATIVO, EJECUTIVO o PRESIDENCIAL:

En este caso consideramos como origen del REFERENDUM a un órgano del gobierno; es de subrayarse el hecho de que propiamente dentro de un Estado, dos órganos pueden dar origen a la realización de un REFERENDUM, pues son ellos los que han intervenido en la formación del texto legal propuesto para su aprobación, y porque regularmente en las Constituciones en donde se contempla esta institución están facultados para ello. Por tal motivo, el correspondiente a este tipo es el convocado por el titular del Poder Ejecutivo de un país, ya que es él a quien generalmente se le encomienda la obligación de iniciar el proceso legislativo y, por consiguiente, es obvio que a este órgano del gobierno le interese concluir el mismo para perfeccionar y convalidar el texto propuesto. También llega a corresponder esta facultad a

los Titulares del Poder Ejecutivo Estatal, es decir, a los Gobernadores de los Estados o incluso a los Presidentes Municipales en relación con los "Bandos gubernativos" que se expiden dentro de estas unidades políticas.

En general pues, se entiende que este tipo de REFERENDUM se realiza por iniciativa del titular del Poder Ejecutivo de un País, Estado o Municipio, sea que se actúe para cumplir con un requisito necesario dentro del proceso legislativo correspondiente, o por ejercicio de una facultad discrecional que legal o constitucionalmente le haya sido otorgada.

4.2- PARLAMENTARIO:

Como su nombre lo indica, en este caso se inicia el REFERENDUM por convocatoria del titular del Poder Legislativo de un Estado; esto es, independientemente de que se trate de un sistema parlamentario o no, en forma general se designa así al convocado por un Parlamento, Cámara de Representantes, Senado, Congreso de la Unión, etcétera. Sin embargo, puede ocurrir que no sea el órgano legislativo en su conjunto, sino que sea por iniciativa de alguna parte del mismo (Cámara de Diputados o de Senadores; Cámara Alta, etc.), o bien que sólo unos integrantes de dicho órgano sean los iniciadores, ello reuniendo los requisitos establecidos para tal efecto por la ley o la constitución.

Este REFERENDUM, al ser iniciado por el cuerpo legislativo de un Estado, implica el requerimiento de los representantes del pueblo al pueblo mismo, para así conocer su opinión sobre la aprobación o rechazo del proyecto de ley o reforma elaborado, ya sea por dicho órgano o por iniciativa del Ejecutivo o de cualquiera otro capacitado para tal efecto (legislaturas locales, cierto número de ciudadanos, etc.).

4.3-POPULAR:

Ahora ya no se trata del REFERENDUM iniciado dentro del mismo gobierno, sino a iniciativa de una parte del cuerpo electoral facultado para ello por la ley fundamental de su país. En efecto, en este caso contemplamos la posibilidad de que esta institución se conciba como un "derecho" otorgado por la Constitución a los ciudadanos de un Estado, con facultad de voto, para solicitar a sus gobernantes se someta al sufragio universal del cuerpo electoral, la aceptación o rechazo de un texto legal, sea que se refiera a alguna ley o materia determinada, o a una reforma legal o constitucional propuesta por dicho gobierno.

En este caso, tal y como lo mencionaron algunos autores para el REFERENDUM FACULTATIVO, es una parte del pueblo quien ejercita un derecho reconocido en la Constitución, para exigir a su gobierno se consulte su opinión en relación con la aparición de un nuevo texto legal. Regularmente en tales circunstancias se otorga un plazo a partir de la publicación de la ley o reforma propuesta, para que pueda ser solicitado el REFERENDUM, pasado el cual se

tiene por consentido y ya no puede ser rechazado por el pueblo.

5.- POR SU ALCANCE TERRITORIAL.

Ahora consideramos al espacio geográfico de aplicación del REFERENDUM, esto es, dentro de un determinado Estado, qué parte de éste es comprendido para que su población sea consultada en relación con la aprobación o rechazo de un texto legal o constitucional; ello está íntimamente relacionado con el tipo de texto propuesto a consideración, es decir, si se trata de una norma general, federal, local, etc.; por consiguiente hablamos del FEDERAL o GENERAL, ESTATAL, REGIONAL Y MUNICIPAL o LOCAL.

5.1- FEDERAL O GENERAL:

Bajo este tipo comprendemos al REFERENDUM que abarca la totalidad del territorio de un país, destacando el hecho de que la norma propuesta va a regir a toda la población, es decir que tiene un ámbito territorial de validez de carácter "nacional" o "federal", por lo que se requiere de la opinión que emita el cuerpo electoral existente dentro de ese ámbito.

Tomando en cuenta este criterio, se calificará de "nacional", "general", "federal", "confederativo", (83) según se encuentre organizado políticamente el Estado de que se

(83) ARANZADI, op. cit. tomo I, pág. 5.

trate, siendo en cualesquiera de éstos el tratamiento igual para comprender a toda la Nación.

5.2-ESTATAL:

Este tipo comprende únicamente el REFERENDUM realizado con respecto de un texto legal de aplicación dentro de una Entidad Federativa (en el caso de una Federación), también pudiendo denominarse como "Provincial" (para el caso de que la organización política del país que lo efectúa sea de carácter centralista), subrayando el hecho de que, en ambos casos, su objetivo se dirige hacia la opinión de la población votante de esos territorios. Uno de los países que tienen reglamentado este tipo es precisamente Estados Unidos, en donde cada Estado de la Unión lo tiene incluido dentro de sus constituciones locales para la aprobación de sus reformas y para la aprobación de ciertas leyes. (84)

5.3-REGIONAL:

También es un caso común que se aplique este procedimiento de participación popular en relación con la aplicación interestatal o intermunicipal de alguna ley o acuerdo de colaboración, todo ello dentro de un país determinado, para lo cual se emplea este tipo de REFERENDUM, comprendiendo por tanto al cuerpo electoral correspondiente a los territorios involucrados.

(84) OSORIO FLORIT, op. cit. tomo 24, pág. 191

5.4- MUNICIPAL o LOCAL:

Por último se menciona al REFERENDUM que se aplica dentro de la unidad política de un Estado -como lo es un "municipio"-, con respecto de normas que únicamente tendrán aplicación dentro del mismo, por lo que exclusivamente se requiere la expresión de la voluntad de los ciudadanos de ese territorio, siendo éste regularmente aplicado con respecto de "bandos municipales" o decretos de esta índole emitidos por el órgano legislativo o ejecutivo del municipio.

Por sus características especiales, y según afirma S.V. Linares Quintana, (85) debe estar expresamente permitido por la Norma constitucional, para que su implementación sea legal, aún y cuando no afecte a la esfera federal o nacional.

6.- POR LA MATERIA QUE TRATA.

El objeto de este criterio de clasificación se refiere precisamente al tipo de texto legal que puede ser propuesto a consideración del cuerpo electoral, esto es, si la norma cuyo perfeccionamiento se requiere corresponde al orden Fundamental de un Estado, o si se trata de la legislación ordinaria o de algún reglamento administrativo, e incluso -para algún autor- comprender un acto administrativo en particular. Así tenemos al CONSTITUCIONAL, al LEGISLATIVO y al ADMINISTRATIVO.

 (85) OSORIO FLORIT. op. cit. tomo 24, pág. 194

6.1-CONSTITUCIONAL:

También conocido como "constituyente", comprende al REFERENDUM que pretende obtener la opinión ciudadana con respecto de una Norma Constitucional, sea ésta una nueva constitución para un Estado, o bien únicamente "...una probable reforma al orden fundamental de un país..."(86) esto es, sólo la modificación a parte del texto constitucional, con lo cual se adecuaría éste a las circunstancias actuales y se haría efectiva la protección que debe brindar dicha norma.

En realidad, casi todos los autores coinciden con este concepto, aclarando lo concerniente a si se trata de una "...ley constitucional..."(87) o una reforma a la misma(88), lo cual no varía la esencia del mismo.

6.2-LEGISLATIVO:

Al igual que en el caso anterior, aquí también los autores coinciden en el concepto de este tipo de REFERENDUM, el cual se refiere a aquel que "...tiene la pretensión de ratificar o promulgar una ley..."(89) la cual se presume de carácter ordinario y supeditada al orden constitucional del país. En otras palabras, siempre que se trate de una ley o reforma de ley que no comprenda un texto o parte de uno de carácter constitucional, se tratará del tipo que se analiza.

(86) BERLIN VALENZUELA, op. cit. pág. 48

(87) BONAVIDES, op. cit. pág. 341.

(88) ARANZADI, op. cit. tomo I, pág. 5.

(89) BERLIN VALENZUELA, op. cit. pág. 48.

Es éste el más común, pues para su realización únicamente se siguen los pasos previamente establecidos en la Norma Fundamental de un Estado, aunque dependiendo de la materia a que se refiera la ley o reforma propuesta, se considerará un elemento obligatorio o no para su validez.

6.3- ADMINISTRATIVO:

Tal vez sea este el único tipo del criterio que se analiza en el que no hay una generalidad en cuanto a su existencia; en efecto, para Gemma(90) es aquel que se refiere a "...actos administrativos..." en general, y para Berlín Valenzuela(91) tiene como "...finalidad ...someter a los electores la aprobación o rechazo de una concesión o empréstito.", lo cual indica que en este caso, el REFERENDUM se refiere -según estos autores- a un acto del ejecutivo que posiblemente no contenga un texto normativo, y ello, tal y como se analizó cuando se expuso el concepto de REFERENDUM, es parte de sus elementos esenciales.

Por otra parte, debemos considerar que dentro de la actividad administrativa del Estado, se encuentra el ejercicio de la "facultad reglamentaria", generalmente por conducto del titular del Poder Ejecutivo, lo cual se realiza a través de la expedición de reglamentos administrativos que pretenden proveer -en la esfera administrativa-, para la exacta observancia de las leyes. Estos reglamentos debido al órgano que los origina, son actos formalmente

(90) BOBBIO. op. cit. tomo II, pág. 1394.

administrativos, sin embargo -debido a su contenido-, se tratan de normas jurídicas, por lo que materialmente son actos legislativos, siendo por tanto este tipo de actos los que pueden ser objeto del REFERENDUM ADMINISTRATIVO, y no los otros citados, con lo cual se conserva la esencia de esta institución.

Por último, cabe mencionar que, atendiendo a las características ya analizadas de otras instituciones en las que también se requiere de la participación ciudadana para que el gobierno conozca la opinión del pueblo, correspondería al plebiscito el lugar que se pretende dar aquí al REFERENDUM, pues mediante él se podría sancionar la actuación gubernamental referida a ese tipo de actos que no tienen un contenido materialmente legislativo.

CAPITULO III

EL REFERENDUM EN OTROS PAISES EN EL SIGLO XX.

Toca el turno de exponer y analizar algunas de las legislaciones en las que se contiene esta institución como parte de los procesos que se establecen para crear o modificar las normas jurídicas, toda vez que en ellas se encuentran -en algunos casos-, las formas que son más convenientes para su reglamentación. Así, presentaremos primero ejemplos que corresponden al continente Europeo (ya que en él apareció por primera vez el REFERENDUM), y posteriormente se analizarán las constituciones de algunos de los países latinoamericanos que han optado por incluir esta institución -de alguna u otra manera- para que sus pueblos puedan participar directamente en la formación o modificación de leyes ordinarias o de la misma Ley Fundamental.

A) ALEMANIA DE WEIMAR.

Se ha escogido como punto de partida una legislación que si bien en la actualidad no tiene vigencia, después de la Primera Guerra Mundial dio origen a la existencia de la Primera República Alemana posterior a su régimen imperial, antecediendo al gobierno de Hitler y otorgando ciertos derechos al pueblo y facultades a los órganos del Estado para provocar la participación de aquel en la formación de los actos legislativos.

Para nuestro estudio resultan importantes los comentarios que a este respecto realiza el tratadista Maurice Douverger en su obra ya citada(92) en la que menciona que en el caso de la Constitución de Weimar que estuvo vigente de 1919 a 1933, "...el presidente disponía de un veto de tipo distinto. Podía someter a referéndum cualquier proyecto de ley votado por el Parlamento... En teoría, la apelación al pueblo parece más eficaz que el procedimiento portugués, ya que despoja a los elegidos de su poder de decisión, transfiriéndolo a los ciudadanos. En la práctica, sólo en contadas ocasiones se puede usar de este procedimiento pesado y delicado. Las disposiciones de la Constitución de Weimar eran aún más excepcionales. Otorgaban al Jefe del Estado poderes considerables cuando 'la seguridad y el orden público estén gravemente alterados o amenazados'...". Los artículos de esta Constitución en donde se menciona a este instrumento son el 73, en el cual se establece el referéndum legislativo, y el 76, correspondiente al de carácter constitucional, ambos de tipo facultativos y, por consiguiente, bajo el arbitrio del Jefe del Estado.(93)

Esto es, la Constitución de Weimar concebía al REFERENDUM no como un derecho directo otorgado a la ciudadanía, sino como un mecanismo que se establecía para que el Jefe del Estado (Presidente) pudiera contrarrestar el poder del órgano legislativo sin tener que vetar directamente una ley, ya que dejaba la decisión final al pueblo que era

(92) DOUVERGER, op. cit. pág. 259.

(93) OSORIO FLORIT, op. cit. tomo 24, pág. 192.

convocado para tal efecto. Sin duda alguna, este procedimiento se refiere a un REFERENDUM de carácter presidencial, opcional, constitutivo y modificativo, y legislativo y constitucional, pues es concebido como uno de los caminos que puede escoger el Presidente de la República; su materia será cualquier ley o reforma constitucional votada por el órgano legislativo, y puede pretender crearla o modificarla.

Por consiguiente, este ordenamiento constitucional contribuyó a la formación de un Estado organizado con un sistema republicano, en el cual el Jefe del Estado gozaba de ciertas facultades para contrarrestar a los otros órganos de poder y conformar así un sistema "presidencialista", por lo que la presencia del REFERENDUM se limitó a una simple herramienta que podía o no ser empleada con fines políticos en favor del mismo gobierno, aunque respetando en todo caso el sentido de la manifestación de la voluntad del pueblo que había opinado sobre la aprobación o rechazo de una ley.

Por último, y a diferencia de otras constituciones europeas y americanas, la de Weimar se limitó a contemplar esta institución desde el punto de vista gubernamental, olvidando que es precisamente el pueblo el actor fundamental en el mismo y -por consiguiente- debió de implicar también una facultad o derecho político reconocido para éste.

B) FRANCIA.

El caso de Francia es de vital importancia para nuestro estudio, si tomamos en consideración que fue este país el que inspiró con sus pensadores la implementación del REFERENDUM en las legislaciones europeas; si bien es cierto que Suiza es la cuna de esta institución (como ya se mencionó anteriormente), Francia ha sido fuente de inspiración para varias naciones en materia legislativa, y los países de América Latina no son excepción a ello, por lo que su Constitución -aunque la vigente es posterior a muchas de América-, es ejemplo a seguir en su estructura y contenido, sobre todo por lo concerniente a ciertas figuras que son producto de los textos fundamentales anteriores. Al respecto la Constitución vigente promulgada el 4 de octubre de 1958, (94) dice en la parte conducente:

"CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA FRANCESA

TITULO II

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

...
ARTICULO 10.- El Presidente de la República promulga las leyes dentro de los quince días siguientes a la transmisión al gobierno de la ley definitivamente aprobada.

El puede, antes de la expiración de este plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos. Esta nueva deliberación no puede ser rechazada.

ARTICULO 11.- El Presidente de la República, por proposición del gobierno, durante la celebración de las sesiones o por proposición conjunta de las Asambleas, publicadas en el Diario Oficial, puede someter a referéndum todos los proyectos de ley que se refieran sobre la organización de los poderes públicos, que obtenga la aprobación de un acuerdo de la Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado, sin estar en contra de la Constitución, teniendo incidencia sobre el funcionamiento de las instituciones.

 (94) DOUVERGER, op. cit. pág. 275

Desde que el referéndum haya terminado por adoptar el proyecto, el Presidente de la República lo promulgará dentro del término prescrito en el artículo precedente.

...

TITULO VII

EL CONSEJO CONSTITUCIONAL

...
ARTICULO 60. - El Consejo Constitucional viene a regularizar las operaciones del referéndum y proclamar los resultados.

...

TITULO XII

DE LA COMUNIDAD

...
ARTICULO 86. - La transformación de los estatutos de un Estado miembro de la Comunidad puede ser demandada sea por la República, sea por una resolución de la Asamblea Legislativa del Estado interesado en confirmar por un referéndum local, en que la organización y el control son asegurados por las instituciones de la Comunidad. Las modalidades de esta transformación son determinadas por un acuerdo a su vez aprobado por uno del Parlamento y la Asamblea Legislativa interesada.

Dentro de las mismas condiciones, un Estado miembro de la Comunidad puede igualmente, por vía de acuerdos, llegar a ser independiente sin dejar de pertenecer a la Comunidad.

Un Estado independiente que no es miembro de la Comunidad puede, a través de las vías de acuerdos, adherirse a la Comunidad sin dejar de ser independiente.

La situación de estos Estados dentro del seno de la Comunidad es determinada por los acuerdos concluidos para este efecto,...

...

TITULO XIV

DE LA REVISION

...
ARTICULO 89. - La iniciativa de revisión de la Constitución pertenece comúnmente al Presidente de la República, por proposición del Primer Ministro y de los miembros del Parlamento.

El proyecto de revisión debe ser votado por las dos Asambleas en términos idénticos. La revisión es definitiva después de que fue aprobada por referéndum.

Sin embargo, el proyecto de revisión no es presentado como referéndum hasta que el Presidente de la República decida someter al Parlamento convocado en Congreso; en el caso de que el proyecto de revisión no es aprobado, solamente que reúna la

mayoría de las tres quintas partes del sufragio exigido. El Pleno del Congreso es el de la Asamblea Nacional.

Ningún proceso de revisión puede ser sometido o tener seguimiento salvo cuando se refiera a la integridad del territorio.

La forma republicana de gobierno no puede ser objeto de revisión."(95)

De los textos transcritos podemos obtener las características del REFERENDUM para el pueblo francés, dentro de las que destaca el hecho de que sin duda -a pesar de tratarse de un régimen semipresidencial(96)- se refiere a un medio que tienen los ciudadanos de ese país de participar en la creación de sus normas jurídicas y de las reformas a su Ley Fundamental, implementándolo en diferentes preceptos y determinando que el órgano del gobierno que lo debe de realizar es el "Consejo Constitucional".

En apreciación del maestro Douverger, en dicho texto constitucional existen dos tipos de referéndum, uno de carácter modificativo, constitucional y obligatorio, y otro constitutivo, legislativo y facultativo a saber: "En el primer caso, el texto sometido a referéndum es preparado por el Parlamento a partir de un proyecto del presidente de la república o de una proposición parlamentaria; en el segundo, el texto es redactado por el propio presidente de la república."(97) El primer caso citado, se refiere a la modificación del texto constitucional contemplada en el artículo 89 ya transcrito, en el que claramente se establece la obligatoriedad de someter a referéndum el texto reformado

(95) GODECHOT, Jacques.- "LES CONSTITUTIONS DE LA FRANCE DEPUIS 1789". PARIS, (FRANCIA): Ed. GF. FIAHMARION, 1986. 423-453 pp.

(96) DOUVERGER, op. cit. pág. 276.

(97) DOUVERGER, op. cit. pág. 278.

para que este pueda estar definitivamente aprobado, por lo que se afirma que es MODIFICATIVO, CONSTITUCIONAL y OBLIGATORIO.

El segundo caso merece un análisis mayor, ya que éste se refiere a un instrumento otorgado en principio en favor del Presidente de la República para someter a consideración del pueblo, cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, a la aprobación de un acuerdo de la Comunidad o la ratificación de un tratado que incida en el funcionamiento de las instituciones, por tanto se deja una amplia gama de posibilidades para que sean empleadas discrecionalmente por dicho Presidente. Este REFERENDUM es OPCIONAL ya que es una facultad del funcionario citado el someter el proyecto o no; es CONSTITUTIVO, pues del resultado obtenido dependerá la creación de una nueva norma jurídica; es LEGISLATIVO pues únicamente el artículo 11 lo relaciona a los proyectos de ley; y podría afirmarse que es PRESIDENCIAL o GUBERNATIVO, pues es el Presidente de la República quien decide sobre su realización además de que es él quien prepara el texto a someterse.

Por último, es conveniente aclarar que el texto del artículo 86 citado, contempla también la realización de un "referéndum" para confirmar la transformación de los estatutos de algún Estado miembro de la Comunidad; sin embargo, como el mismo no se refiere a la aprobación o rechazo de un texto legal, sino a una nueva situación

política en relación con un Estado, debe considerarse que el término apropiado sería el de "plebiscito", pues es este instrumento el idóneo para que un pueblo decida sobre la modificación de su sistema de gobierno, o cualquier problema de carácter político que tenga consecuencias directas de esta clase, para los ciudadanos.

C) I T A L I A.

En la República Italiana, su Constitución promulgada en 1948.(98) contempla la existencia de tres tipos de REFERENDUM: uno que forma parte del procedimiento de revisión de la Constitución, otro de carácter regional, y un tercero (establecido en el artículo 75) que es singularmente importante ya que es de carácter ABROGATIVO.(99)

El primero de los mencionados, únicamente puede ser convocado cuando la reforma al texto constitucional ha sido aprobada por la mayoría absoluta de ambas Cámaras (de Diputados y el Senado), para así poder sancionar adecuadamente la modificación propuesta; por tal motivo, cuando el proyecto ha sido aceptado por una mayoría de dos tercios, no se requiere de su realización ya que como afirma Gemma de esta mayoría: "...presumiéndose en tal hipótesis el consenso popular...".(100) haciéndose innecesaria una ratificación más.

El segundo de los casos, correspondiente al plano regional, tiene propiamente una finalidad abrogativa como sucede en relación con el artículo 75 constitucional, aplicándolo tanto para leyes como para actos administrativos.(101) por lo que le es aplicable lo concerniente al tercer tipo.

(98) DOUVERGER, op. cit. pág. 252.

(99) BARILE, op. cit. 245-247 pp.

(100) BOBBIO, op. cit. tomo II. pág. 1395.

(101) Idem.

El caso del artículo 75 de esta Constitución requiere de un análisis mayor, debido a que es poco usual su presencia en la legislación constitucional; en efecto, como ya se explicó en su oportunidad, este tipo de REFERENDUM tiene por objetivo eliminar la vigencia de una ley que existe, sin que necesariamente se cree una nueva. El artículo citado lo contempla para aplicarse a leyes y a actos con fuerza de ley, (102) siempre y cuando sea solicitado por quinientos mil electores por lo menos o cinco concejos, regionales, (103) no pudiéndose aplicar para el caso de leyes fiscales, del presupuesto, de leyes de amnistía o indulto, ni de la ratificación de los tratados internacionales. (104)

El objetivo de su implementación será la abrogación o derogación de la ley o acto al que se aplica, para lo cual se requiere que la mayoría de los electores participen en la votación correspondiente y que en la misma, la abrogación o derogación sea aceptada por la mayoría de los sufragios emitidos. (105)

Es pues éste un verdadero instrumento del pueblo italiano para controlar la expedición de leyes o actos con fuerza de ley, que los puedan afectar injustamente.

 (102) BOBBIO, op. cit. tomo II, pág. 1395.

(103) BARILE, op. cit. pág. 245.

(104) Ibid. pág. 247.

(105) DOUVERGER, op. cit. pág. 253

D) S U I Z A.

Abundando en este punto lo ya expuesto en el capítulo de ANTECEDENTES HISTORICOS, cuando nos referimos a la cuna del REFERENDUM, y debido a que la legislación constitucional de este país surgió durante el siglo XIX, únicamente nos limitaremos a mencionar algunos aspectos de ésta, tanto a nivel federal como "cantonal".

En cuanto al plano federal, sólo falta mencionar que no únicamente las leyes federales pueden ser sometidas al REFERENDUM a petición de treinta mil electores u ocho cantones, sino también los decretos de carácter general no urgentes y los tratados internacionales de duración indefinida o superior a quince años, con lo cual el pueblo ha podido rechazar algunas leyes que considera perjudiciales. (106)

En el plano cantonal, es conveniente citar los siguientes casos: +Lucerna reglamenta en su Constitución al REFERENDUM como lo hace Berna, (107) e incluye a las leyes financieras, requiriéndose en este caso la firma de 4,000 ciudadanos para poderlo realizar. +Zurich admite el REFERENDUM LEGISLATIVO, según su Constitución de 1894. (108) +Las Constituciones de Soleure (art. 17) de 23 de octubre de 1887, de Schalfhouse (art. 107 bis) de 9 de noviembre de

(106) OSORIO FLORIT, op. cit. tomo 24, pág. 192.

(107) ARANZADI, op. cit. tomo I, pág. 6.

(108) Idem.

1891, y de Saint-Gall de 24 de diciembre de 1875, también lo establecen pero con carácter obligatorio para ciertas leyes. (109) +Ginebra no es la excepción en cuanto a la existencia de esta institución, y la Ley Constitucional sobre el Referéndum Facultativo de 25 de mayo de 1875 determina los casos que quedan excluidos del mismo y que son la ley anual sobre gastos y los decretos cuya urgencia excepcional haya sido declarada por el Gran Consejo; existiendo además -en este caso-, una ley que introduce al referéndum en el plano municipal, requiriéndose para ello la petición hecha por parte de 1,200 electores o una parte proporcional, según la misma lo determina. (110)

Por consiguiente, tal y como se aprecia de las anteriores anotaciones, la Confederación Helvética cuenta con una prolija legislación sobre esta materia, con lo cual se garantiza una participación ciudadana continua y abierta.

(109) ARANZADI, *op. cit.* tomo I, pág. 6.

(110) *Idem.*

B) ARGENTINA.

El caso de la Nación Argentina merece cierta mención especial debido a las particularidades con las que aparece esta institución dentro de su legislación, ya que -según el orden constitucional existente- es inadmisibles la misma como forma de ejercicio de la soberanía popular.

En efecto, según lo dispone el artículo 22 de la CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA:

"ARTICULO 22. El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete el delito de sedición."(111)

de este modo, tal y como lo afirma Bielsa, (112) dentro de la forma representativa de gobierno que se establece dentro de la Ley Fundamental Argentina, no hay lugar a la existencia de una institución como el REFRENDUM; sin embargo, dicho autor también cita el hecho de que dependerá de la clase de que se tratae para saber si su existencia ordenada en una ley, es constitucional o no. Así afirma: "...Si se trata del llamado referéndum consultivo, ninguna objeción puede hacerse, porque el pedir opinión sobre un problema político o jurídico no significa atribuir poder para resolverlo mediante reglas generales o decisiones con fuerza de ley; si así fuese,

(111) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", Las Constituciones Latinoamericanas. Seis tomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. SERIE B ESTUDIOS COMPARATIVOS.- d) Derecho Latinoamericano. Num. 22. Primera Edición, México: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, 1988. Tomo I, pág. 6

(112) BIELSA, op. cit. 177-178 pp.

habría una verdadera delegación anticonstitucional...",(113) por lo que aparentemente, sin contravenir la constitución, si puede existir.

En este mismo sentido, pero desde otro punto de vista, el profesor S.V. Linares Quintana considera que, en el ámbito "municipal" si podría existir el REFERENDUM, ya que a pesar de que el artículo 5 de la Constitución ordena que las provincias dictarán una "...Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional;...",(114) y además de ello, el mismo precepto impone el régimen municipal, no indica claramente en qué consiste éste, por lo que "...no viola la Constitución Nacional la constitución o ley provincial que establece el referéndum en esa esfera comunal.";(115) en otras palabras, para este autor, la presencia del REFERENDUM es válida en la esfera municipal aún tratándose del de tipo obligatorio, y ello no implicaría una "delegación" de facultades, dando a entender que -en el sistema jurídico argentino- si existe la posibilidad legal para la implementación de esta institución.

Es precisamente por esto que resulta interesante la consideración de este país dentro de nuestro estudio, ya que según se desprende de los dos criterios anteriores, aún en el caso de que exista una prohibición expresa para que el pueblo

(113) *BIELSA*, op. cit. 177-178 pp.

(114) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", op. cit. tomo I, 3-4 pp.

(115) *OSORIO FLORIT*, op. cit. tomo 24, pág. 194.

participe directamente en el proceso legislativo o constitucional, siempre existen ciertas imprecisiones que permiten su implementación jurídica, considerando para ello los aspectos constitucionales aplicables y las ventajas de su inclusión en un determinado sistema legal.

F) CHILE.

Pasemos pues al estudio de los países de América Latina que dentro de su legislación han incluido la reglamentación del REFERENDUM como medio para que el pueblo -titular de la soberanía del Estado- manifieste su voluntad con respecto de las modificaciones a sus Normas Fundamentales o simplemente dentro del proceso legislativo.

Considerada como una Constitución que ampliamente reglamenta esta institución es la de la República de Chile. En efecto, en diversos preceptos de ese cuerpo legal, se menciona la existencia de cierto procedimiento por el cual el pueblo deberá ser consultado específicamente en relación con la modificación del texto constitucional, lo cual evidentemente es y debe ser materia de un REFERENDUM.

Cabe aclarar que el término que emplea el texto constitucional de Chile es el de "plebiscito", lo cual no debe confundirnos, si consideramos lo ya expuesto sobre las características esenciales de esta institución en especial, y de como habitualmente (aunque en forma imprecisa e incorrecta), es empleado para designar al acto jurídico que antes ya se ha definido y que por sus implicaciones es un "referéndum" materialmente hablando.

Es entonces preciso exponer los textos legales en los que se contiene la existencia y reglamentación de este procedimiento, para que con ello y con el examen

correspondiente se aclare la inexactitud del término empleado; así pues, su presencia se advierte primero dentro de las atribuciones que establece el Capítulo IV al Presidente de la República; posteriormente, en el Capítulo XIV, relativo a la "REFORMA DE LA CONSTITUCION", detalla concretamente el procedimiento a seguir, explicando su necesidad e implementación:

"CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

CAPITULO IV

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

ARTICULO 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

...

4º Convocar a plebiscito en los casos del artículo 117 y del inciso final del artículo 118;...

CAPITULO XIV

REFORMA DE LA CONSTITUCION

...

ARTICULO 117. Las dos Cámaras reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate.

Si en el día señalado no se reuniere la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al siguiente con los diputados y senadores que asistan.

El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República.

Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y se devolverá al Presidente para su promulgación.

En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los asuntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros

en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.

La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso.

ARTICULO 118. Las reformas constitucionales que tengan por objeto modificar las normas sobre plebiscito prescritas en el artículo anterior, disminuir las facultades del Presidente de la República, otorgar mayores atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a los parlamentarios, requerirán, en todo caso, la concurrencia de voluntades del Presidente de la República y de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y no procederá a su respecto el plebiscito.

Los proyectos de reforma que recaigan sobre los capítulos I, VII, X y XI de esta Constitución deberán, para ser aprobados, cumplir con los requisitos señalados en el inciso anterior. Sin embargo, el proyecto así despachado no se promulgará y se guardará hasta la próxima renovación conjunta de las Cámaras, y en la primera sesión que éstas celebren deliberarán y votarán sobre el texto que se hubiera aprobado, sin que pueda ser objeto de modificación alguna. Sólo si la forma fuere ratificada por los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada rama del nuevo Congreso se devolverá al Presidente de la República para su promulgación. Con todo, si éste último estuviera en desacuerdo, podrá consultar a la ciudadanía para que se pronuncie mediante plebiscito.

ARTICULO 119. La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y votado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.

ARTICULO FINAL. La presente Constitución entrará en vigencia seis meses después de que sea aprobada mediante plebiscito, con excepción de las disposiciones transitorias novena y vigésimatercera que tendrán vigor desde la fecha de esa aprobación. Su texto oficial será el que consta en este decreto ley.

Un decreto ley determinará la oportunidad en la cual se efectuará el señalado plebiscito, así como las normas a que él se sujetará, debiendo establecer las reglas que aseguren el sufragio personal, igualitario y secreto y, para los nacionales, obligatorio.

La norma contenida en el inciso anterior entrará en vigencia desde la fecha de publicación del presente decreto constitucional. "(116)

Del análisis del texto transcrito, podemos obtener distintos elementos que confirman nuestra aseveración anterior con respecto de la impropiedad del legislador al emplear el término "plebiscito" en lugar del de "referéndum": En primer lugar, se observa que se encuentra contemplada su convocatoria como una de las facultades otorgadas expresamente al Titular del Poder Ejecutivo, es decir, al "Presidente de la República", determinándose específicamente cuáles son los casos para los que se puede emplear y que únicamente se refieren a ciertos casos de reforma del texto constitucional, lo que sin duda alguna implica la manifestación de la voluntad ciudadana con respecto de un texto producto de la actividad constitucional de sus representantes, para otorgarle perfección jurídica.

En segundo lugar, los 117, 118 y 119 antes transcritos, detallan un procedimiento para consultar a la ciudadanía, y el objetivo de ello es aprobar o rechazar la enmienda propuesta, por lo que evidentemente implica la

(116) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", op. cit. tomo I, 415, 449-45 pp

intervención popular dentro de un proceso legislativo, perfectamente determinado en el texto constitucional y ello es sin duda un REFERENDUM aunque no sea designado en esta forma.

Ahora bien, el referéndum contenido en la Ley Fundamental de Chile, es modificativo, constitucional, facultativo y post-legen: en efecto, únicamente es contemplado en los preceptos citados, para reformar el texto de una norma (en este caso de la Constitución), por lo que su objetivo se dirige no a la creación o destrucción, sino al cambio o adecuación de la ley; además, el texto a considerar debe ser el de la Norma Fundamental y no el de una ley ordinaria (sea orgánica o reglamentaria) derivada de ésta. Por otro lado, tal vez su cualidad más significativa sea su carácter opcional para el gobernante, ya que sólo podrá hacer uso de él, cuando esté en desacuerdo con la enmienda aprobada (o con parte de ella) y bajo su propia consideración, es decir, si no lo considera conveniente podrá omitirlo y procederá a la promulgación de la reforma en los términos en que fue aprobada; sin embargo, una vez que se haya implementado, sus resultados son obligatorios tanto para el poder ejecutivo como para el legislativo, teniendo que acatar ambos la decisión de la ciudadanía.

En cuanto a que se trata de un referéndum post-legen no es de dudarse ya que, tal y como lo señalan las disposiciones transcritas, es una vez que el proyecto de reforma es analizado y aprobado por las Cámaras, y observado

total o parcialmente por el Presidente, cuando -de considerarlo pertinente- es convocada la ciudadanía para manifestar su voluntad sobre aquel, por lo que se trata de un texto ya estructurado que se propone y que puede o no ser aceptado.

También es necesario mencionar que, en el ARTICULO FINAL de la constitución que se comenta, se habla de un REFERENDUM CONSTITUYENTE, ya que supedita la vigencia de dicha Norma al pronunciamiento que sobre ella haga la misma ciudadanía convocada para tal efecto.

Por último, la procedencia, pasos y consecuencias de la implementación -según se desprende del texto de los artículos ya mencionados-, son muy claras, pues únicamente procede al arbitrio del Presidente y tratándose de la reforma de ciertas partes de la Constitución, ya que lo concerniente a las normas sobre plebiscito, las facultades del Presidente, del Congreso o de sus miembros, así como lo relativo a los capítulos I ("Bases de la Institucionalidad"), VII ("Tribunal Constitucional"), X ("Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública") y XI ("Consejo de Seguridad Nacional"), (117) quedan expresamente excluidas de esta consulta al cuerpo electoral.

(117) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", op. cit. tomo I, 399, 437, 443-44 pp.

G) ECUADOR.

Otro de los países de América Latina que contemplan la posibilidad de la manifestación de la voluntad ciudadana para decidir en última instancia sobre la expedición de una ley o modificación al texto normativo legal o constitucional, es la República del Ecuador, en donde -dentro de su Norma Fundamental- se aprecia la existencia de derechos de los ciudadanos y facultades de las autoridades tendientes a reglamentar un procedimiento que sin duda observa las características del REFERENDUM.

En este caso, al igual que sucede con la República de Chile, el legislador comprende en un solo término dos instituciones que reglamenta en el texto constitucional: la iniciativa popular y el referéndum. En efecto, tal y como se observa en los artículos de la Constitución que se comenta, existe la posibilidad de que el pueblo presente proyectos tanto para la creación de nuevas normas, como para la modificación de las ya existentes, sean constitucionales u ordinarias; asimismo, se reglamenta la procedencia de la "consulta popular" para recurrir a la ciudadanía en relación con los proyectos propuestos (sea cual fuere la fuente de éstos), a fin de que ella decida -en última instancia- sobre la aprobación o rechazo de ellos.

Como se mencionó, tales instituciones se aprecian en distintas partes del texto constitucional, las cuales a la letra dicen:

"CODIFICACION DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL
ECUADOR

PRIMERA PARTE

TITULO II

DE LOS DERECHOS, DEBERES Y GARANTIAS

SECCION VI

De los Derechos Políticos.

ARTICULO 32. Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional; de ser consultados en los casos previstos por la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; y, de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley.

SEGUNDA PARTE

TITULO I

DE LA FUNCION LEGISLATIVA

SECCION II

De la formación y sanción de las leyes

ARTICULO 69. Las leyes aprobadas por el Congreso Nacional o por el plenario de las Comisiones Legislativas, que fueren objetadas por el Presidente de la República sólo pueden ser consideradas por el Congreso después de un año de la fecha de objeción. Sin embargo, el Congreso Nacional puede pedir al Presidente de la República que las someta a consulta popular.

Si la objeción recavere en una parte de la ley, el Congreso Nacional rectificará, aceptando la objeción, o la ratificará en dos debates, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y se procederá a su promulgación.

TITULO II

DE LA FUNCION EJECUTIVA

SECCION I

Del Presidente de la República

ARTICULO 78. Son atribuciones y deberes del Presidente de la República.

p) convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado v, especialmente los proyectos de reforma a la Constitución, en los casos previstos en el Artículo 143, y la

aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales que, en su caso, hayan sido rechazados por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas o por el propio Presidente de la República: y...

TERCERA PARTE

TITULO II

REFORMA DE LA CONSTITUCION

ARTICULO 143. Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular.

El Congreso Nacional conocerá y discutirá los proyectos de reforma constitucionales y su aprobación requiere el voto de, por lo menos, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso. Aprobado el proyecto de reforma en dos debates, el Congreso lo remitirá al Presidente de República para su dictamen. De ser éste favorable, la reforma se promulga de acuerdo con la ley.

El Presidente de la República, dentro de un plazo de 90 días, podrá someter a consulta popular los proyectos de reforma constitucional en los siguientes casos:

a) Cuando el proyecto de reforma propuesto por la iniciativa del Presidente de la República hubiere sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional; y,

b) Cuando el proyecto de reforma aprobado por el Congreso Nacional, hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República.

La consulta popular convocada por el Presidente de la República se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reformas que haya sido objeto de discrepancia."(118)

A pesar de ser menos abundante el texto constitucional transcrito en relación con otros (como en el caso de Chile), éste contempla situaciones diferentes, ya que en este caso en principio se habla de la existencia de un derecho "político" otorgado a los ciudadanos y reconocido por el Estado a través de la Norma Constitucional; además de ello, es contemplado dentro de las facultades del Presidente de la República, especificando los casos de su procedencia y,

 (118) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX". op. cit. tomo I, 497-535 pp.

consecuentemente, también es citado en el Título II de la Tercera Parte relativo a las reformas constitucionales.

La designación que el constituyente del Ecuador hace de este procedimiento se explica si consideramos que -de alguna forma- el REFERENDUM implica provocar la manifestación de la voluntad ciudadana con respecto de un texto legal, y ello sin duda es una "consulta"; sin embargo, ya anteriormente se han detallado las características que distinguen a la "consulta popular" de otras instituciones en las que también interviene la voluntad de la ciudadanía, por lo que resulta claro que el derecho otorgado al pueblo ecuatoriano y las facultades concedidas a su Presidente, se refieren a un REFERENDUM, el cual es facultativo, constituyente o modificativo, presidencial o parlamentario, legislativo o constitucional y post-legen.

Efectivamente, se trata de un REFERENDUM FACULTATIVO, debido a que -a pesar de concederse en principio como un derecho de los ciudadanos- al otorgarse la posibilidad de iniciarse a petición del Congreso Nacional o a juicio del Presidente, se citan los términos "puede pedir", "a su juicio sean", "podrá someter", todo lo cual indica perfectamente que no es un requisito indispensable que deba de agozarse dentro del proceso legislativo de creación o modificación de normas, aunque se presume que los resultados que se obtengan deberán ser respetados por los órganos de

gobierno que han provocado su realización, lo cual expresamente no se encuentra en los textos transcritos.

Puede ser CONSTITUYENTE o MODIFICATIVO, debido a que es contemplado tanto para las leyes o tratados que han sido rechazados por el Presidente de la República o por el Congreso Nacional (lo que implica el nacimiento de una norma), como para la reforma del texto constitucional cuando se trata de un proyecto propuesto por el Congreso Nacional y rechazado total o parcialmente por el Presidente de la República, o en el caso inverso (cuando la iniciativa provino del Presidente y fue rechazada por el Congreso).

En cuanto a su carácter CONSTITUCIONAL o LEGISLATIVO es aplicable lo ya expuesto en relación con el punto anterior, ya que puede aplicarse para la aprobación de leyes, tratados o acuerdos internacionales (y para ello no se contempla el caso de la modificación), o para la reforma de la Constitución.

Con respecto a su origen, aunque el que lo convoca invariablemente es el Presidente de la República, éste puede actuar por iniciativa propia o a petición del Congreso Nacional, por lo que podría considerarse que existe la posibilidad de que sea PRESIDENCIAL o PARLAMENTARIO, tomando en consideración que propiamente el órgano ejecutivo -en el segundo caso- no actúa por sí mismo, sino que es el órgano legislativo el cual determina ejercitar su competencia para

solicitar al Presidente de la República, someta a la voluntad ciudadana un texto legal que ha sido producto de la actividad del Congreso, por lo que debe entenderse que es precisamente éste el que busca la aprobación del pueblo.

Por último, es POST-LEGEM ya que es evidente que la ciudadanía es consultada sobre un proyecto ya elaborado y discutido, no para proponer un tema materia de un posible texto.

H) EL SALVADOR.

De las legislaciones constitucionales latinoamericanas, resulta de singular presencia la correspondiente a la República de El Salvador, ya que en ella también existe la posibilidad de que el pueblo pueda participar en el proceso legislativo del país, a través de lo que ellos denominan como "consulta popular directa", la cual es contemplada en el texto constitucional de la forma siguiente:

*"CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR**TITULO II**LOS DERECHOS Y GARANTIAS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA**CAPITULO III*

Los ciudadanos, sus derechos y deberes políticos y el cuerpo electoral.

ARTICULO 73. Los derechos políticos del ciudadano son:

- 1º Ejercer el sufragio;*
- 2º Cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la República;*
- 3º Servir al Estado de conformidad con la ley.*

El ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho de votar en la consulta popular directa, contemplada en esta Constitución."(119)

Tal y como se aprecia en el texto transcrito, el ciudadano salvadoreño tiene entre otros derechos políticos, el de poder votar en la consulta popular directa que la misma norma fundamental establece; sin embargo, este derecho tiene ciertas deficiencias en su implementación: en primer lugar, está limitado a que sólo puede referirse a los casos de

(119) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", op. cit. tomo I, pág. 553.

"consulta popular directa" específicamente establecidos en la misma constitución, y es el punto de que en dicho texto no se encuentran las disposiciones que establezcan tales "casos", por tanto, en los términos así expuestos, se hace nugatorio el ejercicio de esta facultad. En segundo lugar, resulta claro el que, si no se determinan los casos en que procede convocar al pueblo para participar en una consulta popular, tampoco se detalla el procedimiento para ello.

Ahora bien, aunque el término "consulta popular" según fue empleado por el constituyente de El Salvador, no implica necesariamente la existencia de un REFERENDUM, el hecho de que se haya contemplado la posibilidad de dicha consulta hace presumir cierta voluntad para hacer que la ciudadanía colabore con el Estado (o con sus órganos), en la formación de los actos de autoridad, entre los que sin duda se encuentra el acto legislativo.

Por último, y según el contenido del citado artículo 73, se requiere de una reforma constitucional para poder ejercitar el derecho aludido, ya sea incluyendo los casos, o bien dejando en el legislador ordinario la posibilidad de que sea una ley ordinaria la que los especifique y establezca el procedimiento a aplicar.

I) G U A T E M A L A.

La Constitución Política de la República de Guatemala constituye otro ejemplo en el que, en forma imprecisa, se designa bajo el término de "consulta popular", al procedimiento al que recurren los órganos del Estado para conocer la aprobación o rechazo de determinado proyecto de reforma constitucional, por parte del pueblo.

En efecto, si bien es cierto que en principio se establece la posibilidad de que la ciudadanía sea consultada para cualquier "decisión política de especial trascendencia", lo que implica una amplia gama de actos de autoridad que pueden ser sometidos a dicha consulta, en el capítulo relativo a las reformas constitucionales, se establece específicamente dicha consulta para otorgar vigencia a los proyectos aprobados, y ello es precisamente el objeto de un REFERENDUM modificativo, obligatorio y constitucional.

Dice el texto de esta Norma Fundamental:

"CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

TITULO IV

PODER PUBLICO

CAPITULO II

Organismo Legislativo

Sección Segunda

Atribuciones del Congreso

...
ARTICULO 173. Procedimiento Consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.

La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijará con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

TITULO VII

REFORMAS A LA CONSTITUCION.

CAPITULO UNICO

Reformas a la Constitución

ARTICULO 277. Iniciativa. tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución:

- a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- b) Diez o más diputados al Congreso de la República;
- c) La Corte de Constitucionalidad; y
- d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por lo menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

ARTICULO 278. Asamblea Nacional Constituyente. Para reformar este o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.

ARTICULO 279. Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente. Las calidades requeridas para ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente son las mismas que se exigen para ser Diputado al Congreso y los diputados constituyentes gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas.

No se podrá simultáneamente ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente y al Congreso de la República.

Las elecciones a diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, el número de diputados a elegir y las demás cuestiones relacionadas, con el proceso electoral se normarán en igual forma que las elecciones al Congreso de la República.

ARTICULO 280. Reformas por el Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean

ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de la Constitución.

Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

ARTICULO 281. Artículos no reformables. En ningún caso podrán reformarse los artículos 140, 141, 165 inciso q), 186 y 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco deárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido."(120)

El procedimiento consultivo establecido en los artículos transcritos, queda espíciamente determinado para ciertos casos de reformas del texto constitucional. En efecto, en la Constitución Política de la República de Guatemala se especifica el procedimiento que debe observarse para reformar los artículos que corresponden al Capítulo I (Derechos Individuales) del Título II (DERECHOS HUMANOS), que comprenden los numerlaes del 3º al 46; y en el artículo 280 se establece lo concerniente a la modificación del resto de los preceptos constitucionales, incluyendo además que las reformas no entrarán en vigencia, sino hasta que hayan sido ratificadas mediante la consulta popular que se establece en el artículo 173, por lo que podemos afirmar que dicha consulta es sin duda un REFERENDUM que se prevé para otorgar cierto requisito de validez a la norma reformada para que pueda entrar en vigor.

 (120) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", op. cit. tomo I. 637, 660-661 pp.

Si recordamos lo ya expuesto en relación con las características de la "consulta popular" y del "referéndum", podemos concluir que es éste último al cual se refiere el texto constitucional transcrito, siendo además de carácter obligatorio, constitucional, gubernativo o parlamentario, modificativo y post-*legem*.

En efecto, y a diferencia de los otros países latinoamericanos que hemos analizado, la República de Guatemala contempla su "consulta popular" en relación con las reformas constitucionales, como un requisito indispensable para que éstas adquieran vigencia, por lo que sin duda se trata de un REFERENDUM OBLIGATORIO, ya que su realización se determina como parte del proceso legislativo que tiene por objetivo modificar la Norma Fundamental de ese país, lo que nos lleva también a la conclusión de que la materia sobre la que puede versar es exclusivamente CONSTITUCIONAL y su finalidad se refiere específicamente a la MODIFICACION de un texto existente, todo lo cual se deduce del contenido del artículo 280 citado.

Falta por mencionar que puede ser GUBERNATIVO o PARLAMENTARIO, ya que según lo dispone el artículo 173, la consulta puede ser convocada a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, por lo que, aunque se refiera a la aprobación o rechazo de una modificación a la Constitución, tanto el Jefe del Ejecutivo como el Organismo Legislativo pueden solicitar su realización al Tribunal Supremo Electoral; con esto también se explica que

sea POST-LEGEM, pues lo que se somete a consideración de todos los ciudadanos es el proyecto de reformas ya elaborado, discutido y aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente.

Con tales características, es evidente que la Constitución Política de la República de Guatemala establece un instrumento jurídico y político importante en favor de sus ciudadanos, ya que les otorga el derecho irrenunciable de aceptar o rechazar la modificación a su Norma Fundamental, determinando además que no puede reformarse lo concerniente a la libertad, independencia y soberanía del Estado de Guatemala (arts. 140 y 141), las atribuciones del Congreso de la República en relación con el desconocimiento del Presidente si éste no deja el poder al terminar su periodo (art. 165, g)), y lo relativo a las prohibiciones para el ejercicio de los cargos de Presidente y Vicepresidente así como la reelección del primero (arts. 186 y 187), todo lo cual se especifica en el artículo 281 constitucional ya transcrito.

J) NICARAGUA.

La Norma Fundamental de la República de Nicaragua tiene ciertos matices semejantes con la de la República de El Salvador, sin embargo, debe aclararse que debido al contenido de otros preceptos, el derecho otorgado a la ciudadanía no queda totalmente inaccesible para ella. En efecto, determina el texto constitucional:

"CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA

TITULO I

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

CAPITULO UNICO

...
 ARTICULO 2º La soberanía nacional reside en el pueblo, fuente de todo poder y forjador de su propio destino. El pueblo ejerce la democracia decidiendo y participando libremente en la construcción del sistema económico, político y social que más conviene a sus intereses. El poder lo ejerce el pueblo directamente y por medio de sus representantes libremente elegidos de acuerdo al sufragio universal, igual, directo, libre y secreto.
 ...

TITULO VIII

DE LA ORGANIZACION DEL ESTADO

CAPITULO VI

Poder electoral

ARTICULO 168. Al Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos.

ARTICULO 169. El poder electoral está integrado por el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales subordinados.
 ...

ARTICULO 173. El Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones:

1) Organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referendos que se convoquen de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la ley..."(121)

El texto transcrito -a diferencia de los ya analizados- no establece ningún procedimiento para la modificación o aprobación de alguna norma legal ordinaria o constitucional; sin embargo, desde el inicio de la misma se determina específicamente que es el pueblo el que directamente ejerce la soberanía del Estado, lo cual hace recordar las teorías citadas anteriormente y atribuidas a J.J. Rousseau; las cuales fueron en mucho la causa del surgimiento de estos instrumentos por los que el pueblo puede participar en la formación de sus ordenamientos jurídicos. Además de lo anterior, en esta Constitución se habla claramente de "referendos", los cuales serán organizados, dirigidos y vigilados por un órgano del Estado predeterminado y que es el "Consejo Supremo Electoral", al cual se le encomienda la tarea de realizarlos conforme lo dispone la Constitución y la ley.

En este caso, la Constitución sí está dejando abierta la posibilidad de que el pueblo pueda participar en la realización de los "referendos", los cuales versarán sobre lo que determine la "ley", ya que en el mismo texto constitucional no se detalla materia alguna. Es por ello importante la mención de esta Constitución Política de la República de Nicaragua, ya que establece la existencia clara del REFERENDUM, a: cual se le pueden aplicar las

(121) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", op. cit. tomo II, 874, 898-899 pp.

características que le son propias, toda vez que también se incluye en los artículos 168 y 173 al plebiscito, mismo que tiene sus propias cualidades y que podrá emplearse para complementar la participación directa de pueblo nicaraguense.

K) P A N A M A.

La República de Panamá también contempla en su Norma Fundamental la posibilidad de que el pueblo participe en ciertos actos legislativos, ya que según su texto, se establecen dos caminos para poder reformar el texto constitucional, procedimientos que son optativos y que únicamente se aplican a la modificación del texto constitucional y no a la formación o modificación de ninguna otra clase de norma.

En efecto, establece esta Constitución:

"CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA

TITULO XIII

Reforma de la Constitución

ARTICULO 308. La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia, y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

1. Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Organó Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del Organó Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.
2. Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, en una legislatura, y aprobado igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Legislativo aprobado en esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Legislativa, dentro de seis meses, contados

desde la aprobación del Acto Legislativo por la segunda legislatura.

El Acto Legislativo aprobado con arreglo a cualquiera de los dos procedimientos anteriores, empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Organó Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por parte de la Asamblea Legislativa, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad."(122)

Según se desprende del contenido del artículo 308 antes transcrito, existen dos procedimientos para reformar total o parcialmente la Constitución, y la opción entre uno y otro se ejerce en relación con la pretensión, por parte de la "nueva" Asamblea Legislativa, de modificar el texto del proyecto de reformas aprobado por la legislatura anterior; es decir, si el proyecto de reformas aprobado por una legislatura es sometido a la nueva Asamblea después de los primeros cinco días de las sesiones siguientes a las elecciones para la renovación del Organó Legislativo, y se pretende modificarlo total o parcialmente, se someterá nuevamente a la aprobación en tres debates y además se requiere -en este caso- que se someta a consulta popular directa mediante REFERENDUM, lo cual confiere a éste el carácter de requisito indispensable para otorgarle validez jurídica a la pretendida reforma, cualidades que son propias de esta institución.

En efecto, la redacción del precepto constitucional arriba transcrito determina el contenido y alcances del

(122) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", op. cit. tomo II, 907, 966-967 pp.

REFERENDUM a realizarse, ya que -como se ha afirmado- este procedimiento implica una "consulta" al pueblo para conocer su opinión con respecto a la aprobación o rechazo de algún texto normativo, lo cual es precisamente lo que se persigue al incluirlo como parte de la vía para reformar la Ley Fundamental panameña.

Por otro lado, tal y como se encuentra determinado en el precepto multicitado, se trata de un REFERENDUM obligatorio, parlamentario, modificativo y constitucional, ya que es evidente que, una vez que se ha optado por la segunda vía para reformar la Constitución, se convierte en un requisito indispensable para la aprobación definitiva de la misma; además de que el plazo para que inicie su vigencia una vez publicada, corre a partir de que se haya obtenido un resultado satisfactorio a través de su verificación. Sus caracteres PARLAMENTARIO, MODIFICATIVO y CONSTITUCIONAL son explicables si consideramos que es la Asamblea Legislativa la que señala la fecha de su realización a partir de la aprobación del proyecto; que únicamente se aplica para la misma Constitución y que su objetivo se refiere específicamente a la modificación total o parcial de su texto y no a la creación de una nueva norma jurídica de carácter ordinario.

L) URUGUAY.

Otro de los países de América Latina que contempla dentro de los procedimientos para reformar su Constitución al REFERENDUM, es la República Oriental del Uruguay. Esta nación (al igual que algunas otras), establece en su Norma Fundamental que uno de los mecanismos para modificarla es precisamente consultar directamente a la población con respecto a la aprobación o rechazo de la alteración propuesta, determinando además cuál es el órgano competente para realizarlo y calificarlo y el procedimiento a seguir:

"CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**SECCION XVIII****De la justicia electoral****CAPITULO UNICO**

ARTICULO 322. Habrá una Corte electoral que tendrá las siguientes facultades además de las que se establecen en la Sección III y las que señale la ley:

- A) Conocer de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.
- B) Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales.
- C) Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

...

Sección XIX

De la observancia de las leyes anteriores, del cumplimiento y de la reforma de la presente Constitución

...

CAPITULO III

ARTICULO 331. La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

- A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

- B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primer elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por "SI" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurren a los comicios, los que deben representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de los inscritos en el Registro Cívico Nacional.

- C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea General.

El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa, y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será el número doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma.

Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención será comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.

Los votantes se expresarán por "SI" o por "NO" y si fueren varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por

su naturaleza exijan pronunciamiento conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

En los casos de los apartados A) y B) sólo se someterá a la ratificación plebiscitaria simultáneamente a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieren sido presentados con seis meses de anticipación -por lo menos- a la fecha de aquellas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes.

D) La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser votadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, exprese su conformidad por la mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.

E) Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria."(123)

Del análisis del texto anterior resulta claro que la consulta que se hace al pueblo para que éste decida sobre la aprobación de las reformas a su Ley Fundamental es sin duda un referéndum, aunque -como en otros casos- la imprecisión de los términos empleados podría producir cierta confusión. En efecto, tanto el proyecto de reformas aprobado para su discusión como el texto ya elaborado por la

(123) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", op. cit. tomo II, 1133, 1135-7 pp.

Convención Nacional Constituyente, deben ser sometidos a la aprobación del "Cuerpo Electoral" mediante consulta plebiscitaria, misma que tiene las características conceptuales del REFERENDUM ya que pretende la expresión de la voluntad popular sobre la modificación propuesta, se refiere a una norma legal (de carácter constitucional), y forma parte indispensable del procedimiento para tal efecto previsto, ya que constituye un requisito tanto para su validez como para que inicie su vigencia.

Probablemente la confusión en el empleo de los términos se deba a que, en principio, se convoca a la ciudadanía para opinar sobre la posible reforma de una parte de la constitución, y ya se ha comentado cómo tal consulta (como en el caso de Francia en el siglo XIX) ha sido materia de un "plebiscito"; sin embargo, a pesar de que no se le cita como tal, el procedimiento a seguir implica la presencia de un REFERENDUM con características muy específicas, como lo son el hecho de que sea ante y post-*legem*, obligatorio, presidencial, modificativo y constitucional.

Tal vez el rasgo más distintivo sea su carácter ANTE y POST-*LEGEM*, pues aparentemente eso sería contradictorio, sin embargo si consideramos que en primera instancia el pueblo es llamado para aprobar el "proyecto" de reformas que va a ser sometido a discusión a la Convención Nacional Constituyente, y posteriormente su voto calificará el texto ya discutido, resulta claro que la presencia de este procedimiento en relación con el tiempo se refiere

precisamente a que, en un principio, no se trata del texto definitivo de la modificación, y posteriormente es precisamente la modificación en sí la que se somete a votación ciudadana.

Sus aspectos OBLIGATORIO, PRESIDENCIAL, MODIFICATIVO y CONSTITUCIONAL se explican fácilmente del contenido mismo del artículo 331 ya transcrito, pues éste lo determina como un requisito indispensable para que la posible reforma pueda ser discutida por el órgano competente, y para aprobar definitivamente el texto discutido, ello además de que su vigencia depende de la respuesta afirmativa del electorado y de la promulgación posterior por conducto del Presidente de la Asamblea General; asimismo, dicha consulta es convocada por el Poder Ejecutivo, y se encuentra reglamentada exclusivamente para la modificación de una norma legal la cual es la misma constitución.

Es igualmente importante el hecho de que dentro del artículo citado, se mencione que será el "Cuerpo Electoral" el que emitirá su opinión por medio de este procedimiento, sobre todo si recordamos que precisamente dicho "cuerpo" se conforma por los electores reconocidos por la ley, los cuales regularmente coinciden con los ciudadanos, siempre y cuando éstos se encuentren inscritos en el registro especial que para tal efecto se lleva.

M) V E N E Z U E L A.

La República de Venezuela también incluye en su texto constitucional al REFERENDUM, en este caso si entendido como ese acto por el que el cuerpo electoral expresa su voluntad sobre la aprobación o rechazo de una modificación a su norma fundamental, estableciéndola además como parte de dicho proceso reformativo y empleándolo precisamente en la forma correcta, aunque limitándolo a la materia constitucional y únicamente para su alteración:

"CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

...

TITULO X

DE LAS ENMIENDAS Y REFORMAS A LA CONSTITUCION

ARTICULO 245. Las enmiendas a esta Constitución se tramitarán en la forma siguiente:

1° La iniciativa podrá partir de la cuarta parte de los miembros de una de las Cámaras, o bien de una cuarta parte de las Asambleas Legislativas de los Estados, mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea;

2° La enmienda se iniciará en sesiones ordinarias, pero su tramitación podrá continuar en las sesiones extraordinarias siguientes;

3° El proyecto que contenga la enmienda se iniciará en la Cámara donde se haya propuesto, o en el Senado cuando haya sido propuesta por las Asambleas Legislativas, y se discutirá según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes;

4° Aprobada la enmienda por el Congreso, la Presidencia la remitirá a todas las Asambleas Legislativas para su ratificación o rechazo en sesiones ordinarias, mediante acuerdos considerados en no menos de dos discusiones y aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros;

5° Las Cámaras reunidas en sesión conjunta escrutarán en sus sesiones ordinarias del año siguiente los votos de las Asambleas Legislativas, y declararán sancionada la enmienda en los puntos que hayan sido ratificados por las dos terceras partes de las Asambleas;

6° Las enmiendas serán numeradas consecutivamente, y se publicarán de seguida de la Constitución, sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia al número y fecha de la enmienda que lo modifique.

ARTICULO 246. Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general. en conformidad con el siguiente procedimiento:

1° La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea;

2° La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquella. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes;

3° Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes; y

4° El proyecto aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijan las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República.

ARTICULO 247. Las iniciativas de enmienda o reforma rechazadas no podrán presentarse de nuevo en el mismo periodo constitucional.

ARTICULO 248. El Presidente de la República no podrá objetar las enmiendas o reformas y estará obligado a promulgarlas dentro de los diez días siguientes a su sanción. Si así no lo hiciere, se aplicará lo previsto en el Artículo 173... "(124)

Es conveniente aclarar que la modificación para la cual se prevé este procedimiento es aquella que comprende la reforma integral de la Constitución, ya que para el caso de una alteración parcial, se emplea el artículo precedente y se le denomina "enmienda".

Por tal motivo, cuando en el texto constitucional venezolano se hace alusión al REFERENDUM, éste es entendido -de alguna forma- como un medio para crear una nueva norma fundamental bajo la dirección de la anterior, supeditando tal

(124) "EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX", op. cit. tomo II, 1188-1189 pp.

creación a la aprobación por parte del pueblo legalmente capacitado para expresar su opinión, y que es el llamado cuerpo electoral al cual aquí se le designa genéricamente como "los sufragantes de toda la República".

Es pues el REFERENDUM establecido en esta Constitución, un ejemplo claro de aquel que tiene carácter obligatorio, constitucional, constitutivo, parlamentario y post-*legem*, ya que sin duda alguna se actualizan todas y cada una de las particularidades correspondientes a estos tipos, pues es un requisito para poder declarar sancionada a la nueva Constitución, es convocado en la oportunidad que fijan las Cámaras, sirve para la creación de una nueva norma y ésta es constitucional, y únicamente se realiza una vez elaborado y aprobado el texto correspondiente.

N) BRASIL.

El último ejemplo que analizaremos dentro de este estudio lo constituye la legislación constitucional brasileña, debido a que es una de las más recientes del Continente Americano, toda vez que ha sido promulgada con fecha 5 de Octubre de 1988, representando asimismo un avance para ese país en cuanto a la estructura que presenta y a los derechos que consagra. Por consiguiente, al incluir esta Norma Fundamental al REFERENDUM, se demostró el deseo de este pueblo sudamericano de participar en la formación de los actos de gobierno, sean éstos administrativos o legislativos. Dice el texto de esta Constitución:

"CONSTITUCION DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DE BRASIL

TITULO II

DE LOS DERECHOS Y GARANTIAS FUNDAMENTALES

CAPITULO IV

DE LOS DERECHOS POLITICOS

...

ARTICULO 14.- La soberanía popular será ejercitada por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, en los términos de la ley, mediante:

I.- Plebiscito;

II.- Referéndum;

III.- Iniciativa popular.

1º- El registro electoral y el voto son:

I- Obligatorio para los mayores de dieciocho años;

II- Facultativos para:

a) los analfabetos;

b) los mayores de sesenta años;

c) los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años.

2º- No pueden registrarse como electores los extranjeros...

TITULO IV

DE LA ORGANIZACION DE LOS PODERES

CAPITULO I

EL PODER LEGISLATIVO

SECCION II

De las atribuciones del Congreso Nacional

...

ARTICULO 49.- Es de la competencia exclusiva del Congreso Nacional:

...

XV.- Autorizar referéndum y convocar plebiscito..."(125)

Tal y como se encuentra plasmado en el texto transcrito, el REFERENDUM se contempla como un derecho político para ejercitar la soberanía popular, esto es, para manifestar la voluntad del pueblo en relación con ciertos aspectos de la vida política de su país; sin embargo, a pesar de estar establecido dentro de un artículo de la Constitución como derecho y en otro como parte de las facultades de un órgano del Estado, no se determinan los casos ni las condiciones que deben darse para que pueda realizarse, y tampoco se determina si ello será materia de una ley reglamentaria, por consiguiente queda parcialmente impedido el ejercicio de este derecho para el pueblo en razón de que no se especifican los elementos propicios para su actualización en la realidad política del país. No hay que confundir esto con el plebiscito a que será convocado el pueblo de Brasil para decidir sobre la forma de gobierno que habrá de regirlos, pues ello no es materia de un REFERENDUM, tal y como antes se ha explicado al exponer las características esenciales de este acto jurídico.

(125) DE VITA, Alvaro.- "Nossa Constituição". Sao Paulo (Brasil): Ed. ATICA, 1989. 114-130 pp.

CAPITULO IV

EL REFERENDUM EN MEXICO

Después de haber expuesto y analizado la legislación constitucional de diferentes países de Europa y América en los que existe el REFERENDUM como parte de los instrumentos que tiene el pueblo para participar en la formación de las normas jurídicas que los rigen, es necesario que contemplemos el caso de nuestro país. Por tal motivo, es conveniente revisar el texto constitucional en dos etapas sucesivas, en las que se aprecia la inclusión y desaparición de esta institución en la vida jurídica de México; del mismo modo, se requiere considerar la legislación ordinaria que -en principio- reglamentó el texto contenido en nuestra Norma Fundamental, y posteriormente desarrolló a las nuevas instituciones que sustituyeron a las anteriores.

A) LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en el año de 1917, no se incluyó en su texto original mención alguna relativa al REFERENDUM o a alguna institución similar, por la cual los ciudadanos pudieren expresar su opinión con respecto de la aceptación o rechazo de las normas jurídicas que los rigen, tanto para el ámbito federal como el local referido al Distrito Federal.

Así, en los artículos 70 y 71 se estableció el procedimiento para la "Iniciativa y Formación de Leyes"; en el 73 se determinaron las facultades correspondientes al Congreso General (que se integra por una cámara de Diputados y una de senadores según el artículo 50), especificando la posibilidad de legislar sobre diferentes materias en el ámbito federal, así como lo concerniente a la legislación local del Distrito Federal; en el 74 y 76 lo relativo a las facultades exclusivas para las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente; y el 135 señaló el procedimiento necesario para reformar el texto constitucional, sin que en ninguno de ellos se hiciera alusión alguna a la participación directa de los ciudadanos con respecto a estas materias.

Posteriormente, y debido a las particularidades que caracterizan al Distrito Federal, lugar de residencia de los Poderes Federales, se consideró que era conveniente incluir en el texto de nuestra Carta Magna, ciertas instituciones que permitieran -exclusivamente a sus habitantes- intervenir en forma directa en la formación de las leyes que los rigen.

Como ya se mencionó, es facultad exclusiva del Congreso legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, según se aprecia en el artículo 73 original, que establecía:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

...

VI. - Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes..."(127)

En dichas bases, se determinaba la división del Distrito Federal en municipios, el gobierno de éstos a cargo de Ayundamientos, la existencia de "Gobernadores" dependientes del Presidente de la República, la forma de nombrar a los Magistrados y jueces, y la vinculación del Ministerio Público al Procurador General que residiría en la Ciudad de México, pero no incluían mención sobre alguna regla especial referente a la formación de leyes.

Hacia 1977, durante el Gobierno del Licenciado José López Portillo y Pacheco, y debido a diferentes factores de índole económico, social y político, el Titular del Poder Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas al texto correspondiente a diecisiete artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales representaron en su conjunto lo que se conoció como "reforma política", (128) la cual perseguía -en opinión del Dr. Jorge Carpizo- "...fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, y el fortalecimiento del poder legislativo..." (129) Esta reforma es importante para la presente exposición, ya que uno de los preceptos que se

(127) "LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A TRAVES DE LOS REGIMENES REVOLUCIONARIOS". Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982. Pág. 220.

(128) CARPIZO, op. cit. pág. 343.

(129) Ibid. 343-344 pp.

incluyeron en la iniciativa citada, fue el artículo 73 (que había sido ya modificado en múltiples ocasiones, siendo la última de ellas la realizada en 1974, en la cual se derogaron de su fracción VI, las bases 2a. y 3a., y se reformó el contenido de la 4a. y 5a.), al cual se le adicionaba un nuevo texto para la base 2a. de su fracción VI, relativo a la inclusión del "REFERENDUM" y la "iniciativa popular" con respecto a la formación de ordenamientos legales y reglamentos para el Distrito Federal.

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada al Congreso, el entonces Presidente de México, expresó que el texto que se proponía perseguía "...mejorar la vida política del Distrito Federal...", (130) ello mediante la inclusión de formas de participación ciudadana, las cuales ya habían sido probadas -en cuanto a su efectividad- en otros países y con ellas se buscaba la forma de que los ciudadanos del Distrito Federal pudieran directamente expresar su opinión con respecto de los actos de gobierno, ello facultándolos para intervenir en la formación de los ordenamientos legales que los rigen y en la administración de los principales servicios públicos, buscando también (según lo refiere el Dr. Carpizo), alentar las actividades cívicas y políticas de los que habitan el Distrito Federal. (131)

 (130) CARPIZO, op. cit. pág. 379.

(131) *Ibid*, pág. 380.

La iniciativa que se comenta, fue la respuesta a los requerimientos presentados a la Secretaría de Gobernación en las audiencias realizadas con motivo de la ya citada "reforma política" prometida por el Licenciado López Portillo al tomar posesión de su encargo como Presidente de la República en diciembre de 1976, en las cuales se planteaba la necesidad de que los pobladores del Distrito Federal eligieran libremente a un "gobernador" o bien, a los miembros de un consejo de gobierno que ejerciera su autoridad conjuntamente con el funcionario designado para tal efecto por el Presidente de la República. (132) Es decir, con la modificación propuesta, el objetivo del Ejecutivo Federal fue otorgar a los ciudadanos que habitan el lugar donde residen los Poderes Federales, dos instrumentos con los cuales pudieren participar directamente en el gobierno, pretendiendo asimismo eliminar la inquietud relativa al restablecimiento del "Municipio Libre" en el Distrito Federal, con lo cual posiblemente se presentarían confrontaciones entre el gobierno local y el federal.

La reforma propuesta fue aprobada por el poder revisor según decreto de fecha 1º de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, habiendo entrado en vigor al día siguiente de su publicación, según el Artículo Segundo Transitorio de dicho decreto, por lo que el texto constitucional quedó como sigue:

 (132) CARPIZO, op. cit. pág. 379.

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

...

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

1a.-...

2a.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale..."(133)

Al cometer estas reformas, el Dr. Carpizo manifestó la calificación tanto del REFERENDUM como de la iniciativa popular, de "procedimientos de gobierno semidirecto", (134) expresando además su defensa por la inclusión del referéndum para modificar las decisiones jurídico políticas de la Constitución, ya que "...su práctica ayudaría a formar conciencia y responsabilidad políticas."(135)

Por su parte, el maestro Tena Ramírez explica al respecto, que la causa de la inclusión de estos procedimientos en el texto constitucional, se debe a la carencia de gobierno propio que padecen los pobladores del Distrito Federal, (136) lo cual es concordante con lo expresado ya respecto a los resultados de las audiencias celebradas por la Secretaría de Gobernación, cuando se pretendía conocer el sentir de los partidos políticos nacionales en relación con las modificaciones necesarias al entorno constitucional del Distrito Federal.

(133) "LA CONSTITUCION POLITICA...", op. cit. 199-200 pp.

(134) CARPIZO, op. cit. pág. 381.

(135) Ibid. pág. 382.

(136) TENA RAMIREZ, Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano"; 17a. ed.; México: Ed. Porrúa, S.A., 1980. Pág. 305.

Esta reforma constitucional demostró la posibilidad de contemplar en el marco de nuestra Norma Fundamental, formas jurídico-políticas de participación directa de los ciudadanos en la formación de leyes y reglamentos, aunque en este caso limitándolo al ámbito local del Distrito Federal, lo cual es significativo porque precisamente la legislación vigente en dicho ámbito territorial, sirve como ejemplo para la legislación de los Estados que forman la Federación, hecho que es comprobado por las leyes y códigos estatales vigentes.

El nuevo texto entonces establecido, quedó supeditado a la "Ley de la materia", misma que establecería los términos del procedimiento necesario para poder llevar a la práctica los nuevos instrumentos establecidos en favor de los ciudadanos. Esta ley seguramente tendría que referirse a la estructuración del organismo por el que se ejerce el gobierno del Distrito Federal, es decir, el Departamento del Distrito Federal, por lo cual, y tal vez como lo afirma el maestro Tena, en un "...insólito ademán de independencia...",(137) el Congreso adicionó la iniciativa originalmente presentada por el Ejecutivo Federal, incluyendo en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 la reglamentación correspondiente a ambas instituciones, tal y como se expondrá más adelante.

(137) TENA RAMIREZ, *op. cit.* pág. 306.

B) LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Tal y como se mencionó en el inciso anterior, la Reforma Constitucional efectuada en 1977 con respecto del texto de la base 2a. de la Fracción VI del Artículo 73, fue reglamentada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, conteniendo ciertas adiciones que originalmente no fueron propuestas por el Presidente de la República, según la iniciativa presentada al Congreso de la Unión en el mes de septiembre del año de la citada publicación.

En efecto, dentro del marco de la creación de una nueva legislación y modificación de la existente, durante los años de 1977 y 1978 (lo cual constituyó lo que se conoció como la Reforma Política desarrollada por el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, Licenciado José López Portillo y Pacheco), se consideró la necesidad de promulgar una nueva ley que organizara adecuadamente al Departamento del Distrito Federal; por tal motivo, el Presidente de la República propuso mediante una iniciativa de ley de 6 de septiembre de 1978, la abrogación de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 19 de diciembre de 1970 y de sus reformas, y la creación de una nueva, la cual -según se desprendía del texto mismo de la iniciativa-, "...no iba a ser la ley de la materia que aludía la Constitución...".(138)

(138) TENA RAMIREZ, op. cit. pág. 306.

esto es, a la que se hacía mención en el entonces texto vigente del artículo 73, fracción VI, base 2a. que determinaba que "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen...". (139) Sin embargo, y debido a que también se hacía necesario reglamentar tal precepto, la Cámara de Diputados adicionó el proyecto original para incluir un Capítulo VI bajo el título "De la Participación Política de los Ciudadanos", en el cual se desarrollaron los conceptos del REFERENDUM y de la iniciativa popular.

Después de discutido el proyecto adicionado, fue aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1978, entrando en vigor al día siguiente según lo dispuso el Artículo Primero Transitorio del decreto de publicación, quedando el texto legal -en la parte conducente- de la siguiente manera:

"LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO VI

De la Participación Política de los Ciudadanos.

ARTICULO 52.- Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal los siguientes:

I.- Los que confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables:

II.- Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de esta Ley; y

III.- Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta Ley.

ARTICULO 53.- El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal.

(139) "LA CONSTITUCION POLITICA...", op. cit. pág. 200.

en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos del Distrito Federal.

La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

Los derechos derivados de estos métodos serán ejercitados en los términos de esta Ley, de otras leyes y sus reglamentos.

ARTICULO 54.- El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión. En este caso, las Cámaras, a pedido de una tercera parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad si se trata de los Senadores, ejercerán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta Ley. El procedimiento legal de referéndum en el caso del reglamentos, corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República, en los términos de ley.

ARTICULO 55.- ...

ARTICULO 56.- El referéndum, en el caso de ordenamientos legales se substanciará una vez aprobada la ley, si ese es el caso, por el Congreso de la Unión, en forma previa a su remisión al Poder Ejecutivo para los efectos de promulgación y publicación, en los términos del artículo 72 de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo.

El referéndum, en el caso de reglamentos, se substanciará una vez formulado el proyecto correspondiente y en forma previa a su expedición por el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo.

La iniciativa popular, en el caso de ordenamientos legales, se substanciará una vez satisfechos los requisitos, conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución.

La iniciativa popular en el caso de reglamentos, se substanciará por el Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución, de acuerdo con las reglas de procedimientos que señale la ley.

ARTICULO 57.- El referéndum tiene como objeto aprobar o desear la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

La iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

ARTICULO 58.- 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 determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, y habrán de tomar en cuenta, además para fundar 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. (sic)

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

ARTICULO 59.- Los procedimientos de referéndum, en todos los casos previstos por esta Ley, se iniciarán previa información y difusión con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal, del contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objeto del referéndum. Además, con la entrega de las formas de votación deberá incluirse el texto completo del ordenamiento legal o del reglamento, sólo de sus modificaciones o las razones de su derogación para el conocimiento y juicio de los votantes en el referéndum y también en la iniciativa popular. A juicio de la autoridad pueden señalarse por separado en la cédula de votación, y así tomarse la propia votación, las cuestiones de mayor importancia e interés público de un ordenamiento legal o reglamento, de manera que el rechazo de alguna de ellas, no signifique, necesariamente, el rechazo de la totalidad del documento, sino la modificación o adopción de la proposición concreta rechazada y que, en su caso, pueda ésta sujetarse a un nuevo referéndum particular.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor tres días después de su publicación en el 'Diario Oficial' de la Federación..."(140)

Del contenido de los artículos transcritos, claramente podemos concluir que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, reglamentó la existencia de un REFERENDUM que por su finalidad era CONSTITUTIVO, MODIFICATIVO o ABROGATIVO, pues podía referirse a la creación, reforma o "derogación" de leyes o reglamentos; en cuanto a su naturaleza jurídica, se contempló al OBLIGATORIO (para ciertas materias) y al Facultativo; en relación con su origen, era PRESIDENCIAL o PARLAMENTARIO, si se refería a leyes, y sólo del primer tipo si se refería a reglamentos; sobre su alcance, sin duda era de carácter ESTATAL, pues únicamente comprendía a ordenamientos legales y reglamentos vigentes en el territorio del Distrito Federal; por lo que respecta al momento de su realización, se trataba de un referéndum POST-LEGEM, pues se efectuaría cuando el proyecto estuviera elaborado; y sobre la materia de la que podía tratarse, ésta se refería a leyes y reglamentos, por consiguiente era LEGISLATIVO y ADMINISTRATIVO (ello considerando al reglamento en relación con el órgano que lo crea, es decir, una autoridad administrativa).

Tal y como lo expone el maestro Javier Patiño Camarena, (141) esta ley otorgó a los habitantes del Distrito Federal la posibilidad de exponer sus opiniones en relación con cuestiones fundamentales de la vida de la metrópoli, con lo cual se pretendía solucionar las demandas de la ciudadanía

(141) PATIÑO CAMARENA, Javier.- "Análisis de la Reforma Política"; México: Ed. UNAM, 1981. Pág. 37.

de la capital de la República, en relación con una mayor participación de ella en su gobierno y en los ordenamientos legales que los regían.

Sin duda alguna esta reglamentación no era lo suficientemente clara, pues si bien es cierto que determinó qué era un referéndum, cuál su objeto, a qué autoridad correspondía la iniciativa del procedimiento legal para su realización, cuándo debía y podía ser obligatorio o facultativo, no señaló quién sería el encargado de la información y difusión a que se refiere el artículo 59 citado; tampoco especificó cuál órgano debía realizarlo prácticamente, es decir: quién y cómo se haría la convocatoria correspondiente; quién calificaría los resultados obtenidos; cuándo, quién y cómo se publicarían éstos; cuál sería el porcentaje mínimo de ciudadanos residentes en el Distrito Federal que emitieran su voto, necesarios para considerarlo válidamente realizado, etc.

Las cuestiones anteriores debieron ser desarrolladas por algún reglamento de la Ley Orgánica que se analiza; sin embargo, dicho ordenamiento no se expidió y la participación política de los ciudadanos residentes en la capital de la República quedó sólo como una expectativa contemplada en una ley. Estos derechos, que precisamente quedaban supeditados al acierto con que fueren reglamentados, y por lo cual pudieron haber incentivado a la participación política(142) de los mexicanos mayores de dieciocho años

(142) PATIÑO CANARENA, *op. cit.* pág. 39.

residentes en el Distrito Federal, fueron coartados pues quedaron en suspenso aguardando al medio legal necesario para su efectivo ejercicio en las urnas.

Por otro lado, el hecho de que la reforma constitucional, y por consiguiente su reglamentación a través de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, se refiriese exclusivamente a los habitantes de la capital de la República, fue sin duda un acto discriminatorio en relación con el resto de los ciudadanos mexicanos pues, aunque tales modificaciones pretendían responder a las exigencias planteadas por los partidos políticos de oposición en las audiencias llevadas a cabo por la Secretaría de Gobernación dentro del marco de la consulta popular realizada para la "Reforma Política".(143) bien pudieron comprender a leyes y reglamentos de alcance federal, con lo cual se hubiera ampliado el objetivo dirigido a la participación política de los mexicanos, incentivándola no sólo a nivel "local", sino para toda la República.

El precepto constitucional que dio origen a la adición -por parte de la Cámara de Diputados- de la iniciativa presidencial reactiva a la ley analizada en este apartado, y por la cual se estableció el Capítulo VI en ella, fue objeto de reforma, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 1987, entrando en vigor a partir del día 11 del mismo mes y año, la cual se analizará en el siguiente apartado.

(143) CARPIZO, op. cit. pág. 379.

C) LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987.

A poco más de cumplirse nueve años de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la reforma constitucional que adicionó el texto de la base 2a., de la fracción VI. del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental, el 23 de diciembre de 1986 el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, dirigió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de decreto para modificar -entre otros preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, la fracción VI de dicho artículo 73, con la cual desaparecía el referéndum en relación con los ordenamientos legales y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, y se creaba un órgano representativo de los ciudadanos residentes en la capital de la República denominado "Asamblea del Distrito Federal", mismo que se integraría por un total de sesenta y seis Representantes, y desarrollaría ciertas facultades enlistadas en diez incisos.

La iniciativa propuesta, contempló pues la reforma al texto de la base 2a. citada, cambiando completamente su contenido, y dirigiendo éste hacia el fortalecimiento de la descentralización y desconcentración de la administración pública, con lo cual se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. Dice este texto según la iniciativa presentada:

"ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

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

1a. ...

2a. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad. ..."(144)

Asimismo, la exposición de motivos de dicha iniciativa dedicó un amplio espacio a la explicación correspondiente de los motivos que impedían que el territorio que ocupa el Distrito Federal se convirtiera en un Estado libre (miembro de la Federación), con elección directa de su propio Gobernador, para lo cual se expusieron razones históricas, políticas y sociales, concluyendo que la solución idónea para contribuir a una mayor participación política de los ciudadanos residentes en la capital de la República, era la creación de un órgano representativo, el cual tendría funciones similares a un "Congreso Local", sin que con ello se limitaran las facultades del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo a dicho espacio territorial. (145) Todo ello fue materia de la adición que se proponía para el texto de la base 3a. de la referida fracción VI del artículo 73 Constitucional.

La reforma también pretendió garantizar la participación directa de la ciudadanía en el gobierno del

(144) PEREZNIETO CASTRO, Leonel.- "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional": México: Ed. Porrúa, S.A., 1987. Pág. 778.

(145) Ibid. 763-777 pp.

Distrito Federal, otorgándole en el texto propuesto para la base 4a., el derecho a la iniciativa popular, pero exclusivamente respecto de las materias de las que conocería la Asamblea. (146)

Al discutir las reformas propuestas al texto constitucional, los miembros del Congreso de la Unión pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional, afirmaron "...que la Asamblea Legislativa del D.F. otorga a los capitalinos el pleno goce de sus derechos políticos, así como la participación e intervención directa en el mejoramiento de sus vidas..." (147) además de ello, que con dicho órgano "...se abren canales de participación democrática que permiten a los ciudadanos que por conducto de sus representantes decidan y formulen normas para el mejoramiento y para la solución de los problemas que les aquejan..." (148).

Las opiniones de los miembros del resto de los partidos políticos presentes en la LIII Legislatura Federal, centraron sus contenidos en críticas sobre la creación de la multicitada "Asamblea", manifestando que con ella no se aseguraba la participación de los habitantes del D.F. en su gobierno, que se seguía afianzando el sistema presidencialista existente, que debería crearse un nuevo estado libre y soberano unido a la Federación y que ello no

(146) Perezniето Castro, op. cit., pág. 780.

(147) Arizmendi, Enrique en PEREZNIETO CASTRO, op. cit. pág. 63.

(148) Idem.

afectaría la esfera de competencia del Gobierno Federal, y que dicho órgano únicamente se concretaría a ser un auxiliar del Poder Federal. (149)

Después de tales debates, la iniciativa propuesta fue aprobada en todos sus términos, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, entrando en vigor al día siguiente de su publicación según lo dispuso el artículo Primero Transitorio del decreto de publicación, quedando como sigue el texto de las Bases 2a., 3a. y 4a. de la Fracción VI del Artículo 73 Constitucional:

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

...

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

...

2a. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes de la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente. las vacantes de los Representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a

las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución. El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los Diputados Federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos Representantes, en los términos que señale la Ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad

públicas; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y establecimientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

H) Aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presenten ante las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a

que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la Ley para su publicación inmediata.

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los Representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el Presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

4a. La Facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles. ...".(150)

Como se puede apreciar, tanto en lo comentado en relación con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, como en la iniciativa misma, las

discusiones de los miembros del Congreso de la Unión y el texto transcrito ya aprobado por el Poder Legislativo Federal, en ningún momento se explicó el motivo por el cual desaparecía el REFERENDUM del texto constitucional y, además de ello, con los mismos supuestos que se emplearon diez años antes para su inclusión, se consideró que el medio idóneo para apoyar la participación política de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, era la creación de un nuevo órgano conformado por representantes del pueblo, al cual se le dotó de ciertas facultades, dentro de las que no se incluyó la aprobación directa por parte del cuerpo electoral, ni siquiera de los "bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno" cuya expedición le compete a ese órgano.

El texto constitucional que a partir de 1977 pretendió garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el gobierno del Distrito Federal, se reformó sin que se demostrara fehacientemente si en realidad tal modificación implicaba necesariamente la desaparición del REFERENDUM. Asimismo, dicho texto también incluía a la "iniciativa popular", la cual se pretendió conservar limitándola no ya a leyes y reglamentos vigentes en el D.F., sino únicamente para las materias que pueden ser objeto de los ordenamientos cuya formación y expedición se encuentra encargada a la Asamblea Legislativa, es decir, a las enumeradas en el inciso A), de la Base 3a., de la Fracción VI del Artículo 73 Constitucional.

Por consiguiente, con esta reforma se limitó nuevamente el derecho de los ciudadanos a participar directamente en la formación y expedición de las normas que los rigen, creando un cuerpo representativo que carece de facultades legislativas integrales y que, por consiguiente, no puede ayudar a incentivar la actividad política de los habitantes de la capital de la República con resultados eficaces.

Cabe mencionar que, a pesar de la reforma constitucional que se comenta, el texto de los artículos 52 al 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, no fue modificado y, por consiguiente, actualmente carecen de sustento en la Norma Fundamental.

D) LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Debido a las reformas al texto constitucional publicadas en agosto de 1987, fue necesario crear la ley que organizara al nuevo órgano representativo de los ciudadanos del Distrito Federal, y así el 2 de febrero de 1988, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la "LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL", formulada por el H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de sus facultades para legislar en materia del Distrito Federal.

La mencionada ley, que entró en vigor al día siguiente del de su publicación, tiene por objeto reglamentar la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo dispone su artículo 1º, y por consiguiente en su articulado vuelve a enlistar las facultades que le son conferidas a este órgano por nuestra Ley Fundamental, tanto las de carácter legislativo, como las de supervisión, ratificación de nombramientos, promoción y gestoría en favor de los habitantes del Distrito Federal. (151)

Este ordenamiento, también especifica los derechos y responsabilidades de sus miembros, el procedimiento de elección de los mismos, y lo concerniente a la elaboración de

(151) DIARIO OFICIAL... op. cit. tomo CDXIII, No. 2; 2/II/1988. 21-28 pp.

los ordenamientos legales de cuya expedición se encuentra encargado este órgano.

Para complementar las disposiciones legales necesarias para el funcionamiento de la Asamblea, y en acatamiento a lo ordenado en el inciso I) de la Base 3a., de la mencionada fracción VI del Artículo 73 Constitucional, con fecha 18 de julio de 1989, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el "REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL", por virtud del cual, se detalló específicamente el funcionamiento integral de este órgano, señalando las facultades y obligaciones relativas a cada uno de los cargos que pueden tener sus miembros, su forma de organización y los pasos de cada uno de los procedimientos que puede efectuarse en su seno.(152)

Como tales disposiciones tienen su fundamento precisamente en el texto vigente de las Bases 3a. y 4a., de la Fracción VI del Artículo 73 Constitucional, desarrollan su contenido sin que en él se aprecie la existencia de algún mecanismo de participación directa de la ciudadanía en la solución de sus problemas, pretendiendo garantizar este derecho a través de la llamada "consulta pública", estableciendo dentro de los artículos del 123 al 128 del Reglamento mencionado, el mecanismo para llevarla a cabo, sin que sus resultados obliguen en manera alguna a realizar

 (152) DIARIO OFICIAL... op. cit. tomo CDXXX. No. 12. 18/VII/1989. 36-54 pp.

determinados actos por parte de los órganos de gobierno, aunque, si bien es cierto que se habla de publicar los resultados y detallar las medidas que la misma Asamblea adopte al respecto, no se especifican las consecuencias en la omisión de tal publicación, o los plazos para ello, además de que sólo se facultad a los miembros de la misma Asamblea, en acuerdo tomado por mayoría, para convocarla y, por consiguiente, sólo en el ámbito de competencia de la misma.

En conclusión, este órgano representativo de cierta parte de los ciudadanos de la República, no tiene las facultades necesarias para garantizar una adecuada participación ciudadana en la solución de los problemas que aquejan a la sociedad, y por consiguiente tampoco puede ser el medio idóneo para sustituir la existencia del REFERENDUM como instrumento que pertima la expresión directa del cuerpo electoral sobre los actos legislativos que se traducen en las soluciones jurídicas que propone el Estado -a través de sus órganos-, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y resolver los problemas surgidos de la realidad histórica, objetivo al cual se avoca el derecho positivo.

CONCLUSIONES

El contenido del presente trabajo, ha expuesto las características, elementos, clases y particularidades de un instrumento jurídico-político cuyo objetivo es ayudar a los ciudadanos de un Estado, a participar directamente en la formación, aprobación o rechazo de las normas jurídicas que los van a regir, con lo cual ellos también intervienen en las decisiones adoptadas para solucionar los problemas surgidos en su realidad histórica, es decir, aquellos aspectos de la vida social del hombre que inducen a la actividad legislativa, que a su vez pretende que sea el Derecho Positivo el medio adecuado para organizar la convivencia humana.

Dicho instrumento es el REFERENDUM, por virtud del cual se manifiesta la voluntad de los ciudadanos y, por lo tanto, se provoca que ellos se consideren cocreadores de las normas y corresponsables de las consecuencias que se producen por su aplicación concreta.

El REFERENDUM, no es incompatible con los diferentes sistemas democráticos de gobierno, pues a través de él, se otorga un derecho al pueblo, derecho que se ejercita en los cauces que el propio Estado determina; asimismo, representa una herramienta para los órganos del gobierno que *incentiva y propicia la actividad política de los ciudadanos*, lo cual es indispensable para el desarrollo integral de una sociedad.

Con estas consideraciones, resulta evidente que la presencia del REFERENDUM es indispensable en la Norma Fundamental de un país, esto para proporcionar la posibilidad de obtener los beneficios que conlleva su realización práctica, esto es factible siempre que en la legislación ordinaria que reglamente al texto constitucional, se desarrollen adecuadamente los diferentes aspectos para su aplicación, para lo cual se tiene que determinar *el órgano que debe convocarlo, instrumentarlo y calificarlo, los requisitos formales para participar en él, el número o porcentaje mínimo de votantes, los plazos para su realización y periodicidad, las diferentes materias sobre las que puede versar y sus consecuencias*, esto tomando en consideración a cada uno de los diferentes tipos de Estado.

En el caso concreto de nuestro país, a partir de 1977 se pretendió otorgar este derecho exclusivamente a los ciudadanos que habitan el Distrito Federal, pero no se creó la legislación suficiente y necesaria para que pudiera llevarse a la práctica y valorar adecuadamente sus resultados, desapareciendo (a partir de 1987) sin justificación alguna, del texto constitucional, y sin pretender resarcir de tal derecho a la ciudadanía.

La evolución de la sociedad mexicana se dirige, poco a poco, hacia un desarrollo integral tanto económico, como político y cultural, por lo que se hace indispensable que los ciudadanos, no sólo de una región, sino de toda la República, cuenten con ese derecho de opinión directa y

vinculatoria con respecto de la creación de normas jurídicas, pues de esa forma, -tal y como lo expuso el Titular del Ejecutivo en 1977-, se acrecenta la participación ciudadana en la vida política y jurídica de la Nación y se garantiza un ejercicio democrático del poder y de la soberanía.

Por consiguiente, se hace necesaria una nueva reforma constitucional para incluir, dentro del texto del ARTICULO 73, la facultad del Congreso para "*convocar a REFERENDUM a la ciudadanía, para aceptar o rechazar las leyes, reglamentos o reformas a éstos, que la Ley reglamentaria determine, en los términos que la misma precise*". Es decir, no sería conveniente ni práctico, que toda la legislación creada en el país pudiera ser objeto de la aprobación o rechazo de la población, ya que existen cierto tipo de leyes cuya presencia no puede supeditarse al consenso ciudadano, como son las de carácter fiscal, de cuya aplicación depende la subsistencia económica de los órganos del Estado, los cuales proporcionan bienes y servicios a la población.

De esta forma, mediante la legislación ordinaria se podría establecer las bases adecuadas para que el cuerpo electoral, conformado por los ciudadanos del país, manifiesten su voluntad con respecto de las normas que los van a regir en materias que afecten a la sociedad en su conjunto, pero que no reúnen las características de las leyes fiscales, como sucede en materia de *educación, vivienda, seguridad pública, comercio nacional, trabajo individual y*

colectivo, salud, ecología, tecnología, recursos naturales no renovables, familia, niñez, senectud, procesos electorales y derechos políticos entre otros.

La inclusión del REFERENDUM dentro de las facultades del Congreso, debe contemplar no sólo el ámbito federal, sino también el local referido al caso del Distrito Federal, por lo que es necesario que *se incluya nuevamente dentro del texto de las bases que conforman a la FRACCION VI del ARTICULO 73, el contenido de la base 2a. que estuvo vigente hasta el 10 de agosto de 1987,* pues de esta forma, se otorga sustento constitucional a los preceptos contenidos en el CAPITULO VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; y, asimismo, se requiere *de un reglamento que detalle los aspectos no contemplados por esta ley sobre este particular.*

Con respecto al ámbito federal, el carácter de obligatoriedad en la implementación del REFERENDUM, podría determinarse con el mismo criterio que se siguió en su oportunidad para la reglamentación del mismo en la citada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, es decir, tomando en consideración la afectación total o parcial de la sociedad, por la ley que pueda ser objeto de dicho REFERENDUM.

En relación con los reglamentos administrativos expedidos por el titular del Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le otorga la FRACCION I del

ARTICULO 89 de la Constitución, *podría adicionarse éste para incluir la facultad de dicho órgano para "convocar a REFERENDUM con respecto de los reglamentos, cuando éstos se refieran a las leyes que, en los términos de la Ley reglamentaria anteriormente mencionada para el ARTICULO 73, puedan ser sujetas a este procedimiento".*

Por último, por lo que respecta a la reforma del mismo texto de nuestra Norma Fundamental, cuyo procedimiento está determinado en el ARTICULO 135, podría éste ser adicionado señalando, como un mecanismo alterno para la aprobación de las reformas acordadas por el Congreso de la Unión, *la aprobación de éstas por la mayoría de las legislaturas de los Estados o por el voto del cuerpo electoral conformado por todos los ciudadanos de la República, emitido mediante REFERENDUM convocado por el mismo Congreso en los términos del ARTICULO 73 Constitucional, con lo cual se complementaría el marco idóneo de este instrumento, en beneficio de toda la ciudadanía.*

Con estas reformas, el Estado Mexicano contaría con un marco legal que considere adecuadamente la voluntad de su población, pues actualmente, existe la iniciativa popular autorizada para ciertos casos, y la consulta pública se implementa con cierta regularidad, por lo que sólo hace falta el REFERENDUM para que los resultados de dicha expresión de la voluntad ciudadana, tengan efectos *obligatorios* para los órganos del gobierno, principio fundamental para cualquier tipo de DEMOCRACIA.

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

- BARILE, Paolo.- *"Corso Di Diritto Costituzionale"*. 2a. ed.; Padua (Italia): CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1964.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco.- *"Teoría y Praxis, Política Electoral"*. México: Ed. Porrúa, S.A., 1983. 299 pp.
- BIDART CAMPOS, Germán J.- *"Derecho Constitucional; Realidad, Normatividad y Justicia en el Derecho Constitucional"*. Dos Tomos. Buenos Aires (Argentina): Ediar, 1964. Tomo I, 370-374 pp.
- BIELSA, Rafael.- *"Derecho Constitucional"*. 2a. ed.; Buenos Aires (Argentina): Ed. Roque de Palma, 1954. 166-461 pp.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci.- *"Diccionario de Política"*. tr. ARICO, José y J. Tula. Dos vols. 1a. ed. español. México: Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1982. Tomo II, 1751 pp.
- BONAVIDES, Paulo.- *"Ciência Política"*. 5a. ed.; Rio de Janeiro (Brasil): Ed. Forense, 1983. 331-342 pp.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- *"Derecho Constitucional Mexicano"*. 5a. ed.; México: Porrúa, S.A., 1984. pp.
- CARPISO, Jorge.- *"Estudios Constitucionales"*. México: Ed. U.N.A.M., 1980. 472 pp.
- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto.- *"La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano"*. México: Ed. U.N.A.M., 1978. 457 pp.

- DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara.- *"Diccionario de Derecho"*. 11a. ed.; México: Porrúa, S.A., 1983. 514 pp.
- DE VITA, Alvaro.- *"Nossa Constituição"*. Sao Paulo (Brasil): Ed. Atica, 1989. 114-130 pp.
- DOUVERGER, Maurice.- *"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"*. tr. Aja, Eliseo y otros. 6a. ed.; Barcelona (España): Ed. Ariel, 1982. 663 pp.
- GODECHOT, Jaques.- *"Les Constitutions De la France depuis 1789"*. Paris (Francia): Ed. GF. FIAMMARION, 1986. 423-453 pp.
- MARGADANT S., Guillermo F.- *"Derecho Romano"*. 10a. ed.; México; Esfinge. S.A., 1981. 530 pp.
- MIGUEL, Jorge.- *"Curso de Direito Constitucional"*. Sao Paulo (Brasil): ED. ATLAS, S.A., 1989. Pág. 65.
- MORINEAU IDUARTE, Marta y Román Iglesias González.- *"Derecho Romano"*. México: Ed. HARLA, S.A., 1988. 292 pp.
- PATIÑO CAMARENA, Javier.- *"Análisis de la Reforma Política"*. México: Ed. U.N.A.M., 1981. 120 pp.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, compilador.- *"Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional"*. México: Porrúa, S.A., 1987. 783 pp.
- PUBLICACIONES DE LA COORDINACION DE HUMANIDADES.- *"Presencia de Rousseau.- La Soberanía Popular en el Constitucionalismo Mexicano y las ideas de Rousseau"*. México U.N.A.M., 1962. 327-257 pp.
- RIBEIRO, Favila.- *"Dirito Eleitoral"*. 2a. ed.; Río de Janeiro (Brasil): Ed. Forense, 1986. 11-12 pp.

TENA RAMIREZ, Felipe.- *"Derecho Constitucional"*. 17a. ed.; México: Porrúa, S.A., 1980. 631 pp.

"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO". 8 vols. Instituto de Investigaciones Jurídicas. SERIE B. Varios. Núm. 29. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1984. Tomo VII, 376-377 pp.

"EL CONSTITUCIONALISMO EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX". Las Constituciones Latinoamericanas. Dos tomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas; SERIE B Estudios Comparativos.- d) Derecho Latinoamericano. Núm. 22. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. 1204 pp.

"ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA". 26 vols. Buenos Aires (Argentina): Ed. DRISKILL, S.A., 1979. Tomos 15, 851-853 pp.; 22, 372-378 pp.; y 24, 190-195 pp.

"ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, (EUROPEO-AMERICANA)". 70 tomos. Madrid (España): ESPASA-CALPE, S.A., 1963. Tomos XXIV, 960-962 pp.; XLV, 694-696 pp.; L, 5-7 pp.; LII, 531-536 pp.; y LVII, 653-660 pp.

"GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSSE". 24 vols. Barcelona (España): Larousse, S.A., 1971. Tomo 16, pág. 984.

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".- Publicación de Comisión Federal Electoral. Secretaría Técnica. México.

"LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL TRAVES DE LOS REGIMENES REVOLUCIONARIOS". Secretaría de Programacion y Presupuesto. México. 1982. 434 pp.

"DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Tomo CCCLI, No. 41, Secc. Tercera, 29/XII/1978.
25-319 pp.

----- Tomo CDVII, No. 6, 10/VII/1987. 5-7 pp.

----- Tomo CDXIII, No. 2, 2/II/1988. 21-28 pp.

----- Tomo CDXXX, No. 12, 18/VII/1989. 36-54 pp.

----- Tomo CDXXXIX, No. 5, 6/IV/1990. 4-5 pp.