

378
205

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL REFERENDUM Y SU CONSTITUCIONALIDAD
DENTRO DEL REGIMEN JURIDICO MEXICANO

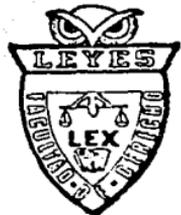
T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VICTOR GONZALEZ PEGUEROS

ASESOR: LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS

MEXICO, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





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

EL REFERENDUM Y SU CONSTITUCIONALIDAD DENTRO DEL REGIMEN JURIDICO MEXICANO

Introducción.	Pág. I
-----------------------	-----------

C A P I T U L O I

MODALIDADES Y FORMAS DE EXPRESION DE LA DEMOCRACIA

1.1 Concepto de democracia	1
1.2 Elementos esenciales de la democracia	4
1.3 La democracia y sus matices	8
1.3.1 Democracia directa o pura	8
1.3.2 Democracia indirecta o representativa	12
1.3.3 Democracia semidirecta.	13
1.4 La representación política	14
1.4.1 Críticas a la representación política	16
1.4.2 El Sistema Representativo en México	17
1.5 El sufragio	19
1.5.1 Funciones del sufragio	21
1.6 La elección	22

C A P I T U L O II

INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

2.1 Las formas llamadas semidirectas	25
2.2 El referéndum	28
2.2.1 Concepto	28
2.2.2 Antecedentes	29
2.2.3 Naturaleza jurídica	31
2.2.4 Clasificación	32
2.2.5 Justificación existencial	33
2.3 Iniciativa popular	34
2.4 El plebiscito	38
2.5 Revocación popular	41
2.6 Apelación de sentencias	43
2.7 Veto popular	44

C A P I T U L O I I I
EL REFERENDUM EN EL DERECHO COMPARADO

	Pág.
3.1 El referéndum en Suiza	46
3.2 El referéndum en Italia	51
3.3 El referéndum en Francia	54
3.4 El referéndum en España	57
3.5 El referéndum en Estados Unidos	59
3.6 El referéndum en Argentina	61

C A P I T U L O I V
EL REFERENDUM EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

4.1 Consideraciones previas	66
4.2 La reforma política mexicana de 1977	68
4.2.1 Sus causas	68
4.2.2 Los antecedentes y las finalidades	70
4.2.3 Principios constitucionales y legales	74
4.2.4 Formas de democracia semidirecta en México	75
4.3 El referéndum en la doctrina mexicana.	81

CONSIDERACIONES FINALES	88
BIBLIOGRAFIA	101

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

Es indudable que la institucionalización de las democracias, ha sido con el correr de los años, una de las más hondas aspiraciones a la que ha querido llegar el hombre en los más distintos sistemas de gobierno. No es de extrañar, pues desde hace ya más de 25 siglos la historia del pensamiento político ha tenido, en términos generales, una tendencia preferencial hacia la de m o c r a c i a y parece ser la forma ideal a la que dirigen sus mejores afanes -- los escritores políticos desde la antigüedad hasta la época actual.

En este sentido, debemos reconocer que en mucho, las diversas transformaciones que ha sufrido la sociedad en el ámbito político, se han debido fundamentalmente a los reclamos que en torno a mejoras democráticas han hecho en forma constante y decidida los distintos grupos que integran el conglomerado social.

Es cierto que mucho han hecho los regímenes políticos por satisfacer los reclamos de la sociedad, tan es así, que en los últimos años se han establecido diversos mecanismos que permiten la actualización del electorado en el gobierno de sus comunidades políticas; dichos mecanismos se han venido generando a medida que las circunstancias imperantes lo han exigido. Así, las diversas modalidades de la democracia han tenido su razón de ser en las distintas etapas de la historia, su aparición y perfeccionamiento no han sido producto de la casualidad, sino más bien han obedecido al proceso lógico y natural de toda civilización en progreso.

Por ello, la democracia directa de la antigüedad, o sea, el autogobierno absoluto del pueblo, impracticable hoy en día, ha tenido que desaparecer para dar paso a la democracia representativa, la cual a pesar de tener gran aceptación por los actuales regímenes políticos, no ha logrado satisfacer en todo las exigencias de la sociedad que reclama una participación más activa en la toma de decisiones públicas. Esto ha dado cabida a una tercera modalidad de la democracia; la semidirecta, que aunque muchos autores ven con recelo algunas de sus manifestaciones, es la que expresa con mayor precisión los principios esenciales de la democracia, en virtud de que mediante sus instituciones se concede al cuerpo electoral un mayor cúmulo de derechos políticos.

En la actualidad muchas son las instituciones semidirectas que se han ideado, pero son pocas realmente las que se han instrumentado y elevado a nivel constitucional.

Partiendo de esta premisa, este ensayo tiene la finalidad de demostrar la viabilidad de tales instituciones dentro de los gobiernos contemporáneos, no sin antes advertir que nuestro estudio dirigirá una atención más específica a la figura jurídica del referéndum, por ser esta institución la más alta y elocuente expresión de la democracia.

Para lograr el objetivo propuesto, he dividido este trabajo en cuatro capítulos, en el primero de ellos se plantea un panorama teórico general sobre las modalidades de la democracia y sus formas de expresión; en el segundo se hace un estudio detallado de las diversas instituciones que conforman la llamada democracia semidirecta en los distintos órdenes constitucionales.

La figura jurídica del referéndum halla en este segundo capítulo una atención más específica por ser esta institución el eje central de esta monografía; en el tercero se ubica el estudio del referéndum en el derecho comparado en el que encuentra su justificación existencial; en este apartado, se precisa la mecánica que ha tenido el referéndum en diversos países del mundo, mismos que no sólo han elevado a nivel constitucional la institución, sino que verdaderamente lo han llevado a la práctica; en el cuarto y último capítulo de este trabajo, se circunscribe el estudio de la citada institución al sistema político mexicano, advirtiendo de antemano que nuestro sistema como muchos otros ha visto con recelo la forma semidirecta de gobierno, por lo que su operatividad en México ha sido prácticamente nula a pesar de existir una amplia vocación democrática en el pueblo mexicano. De ahí que nuestro estudio esté basado no sólo en aspectos legales que como es de suponer son escasos, sino también y sobre todo en aspectos doctrinarios manejados por prestigiados constitucionalistas mexicanos.

El derecho comparado y los principios doctrinarios manejados en su oportunidad, han servido sin duda alguna para justificar la existencia del referéndum en el mundo contemporáneo, su eficacia o ineficacia ha de quedar a juicio de quienes verdaderamente lo han llevado a la práctica. No obstante, el estudio exhaustivo y detallado, jurídico y doctrinario de la institución y la historia misma, nos llevan a deducir que el referéndum junto con las demás formas de la democracia semidirecta, constituyen uno de los medios más idóneos de participación ciudadana en el control del poder político.

En definitiva, ellas contemplan favorablemente el derecho del ciudadano a no ser obligado a obedecer sin ser oído, y a expresar sus puntos de vista acerca de los derechos y sacrificios que se les imponen. Esto no quiere de-

cir que sean las únicas aptas para realizar la justicia, o para hacer viable ese derecho de expresión del ciudadano, pero sí que constituyen una técnica fundada en ese propósito.

Definitivamente, reconozco que las consideraciones finales que sostengo al término de este trabajo, no representan principios acabados, ni se hallan exentos de la crítica de los estudiosos del derecho, por el contrario, espero que ellas sean objeto de debate, pues sólo de esta manera podrán enriquecerse en beneficio de nuestras propias instituciones.

C A P I T U L O I

"MODALIDADES Y FORMAS DE EXPRESION DE LA DEMOCRACIA"

"Sólo la democracia integral puede permitir convertir la actual sociedad de masas en una sociedad de hombres libres, y la barbarie burocrática y conformista en una civilización comunitaria. . . "

CERRONI

1.1. CONCEPTO DE DEMOCRACIA

La conceptualización de la democracia, ha sido con el correr de los años uno de los problemas más controvertidos y complejos abordado por los grandes politólogos de la época, que en el afán de desentrañar la significación del vo cable, se han enfrascado en acalorados debates. La historia del pensamiento político ha tenido en términos generales, una tendencia preferencial hacia la democracia y parece ser la forma ideal a la que dirigen sus mejores afa- nes los escritores políticos desde la antigüedad hasta la época actual; no obstante, cabe señalar, que no todos los pensadores políticos de la antigüe- dad aceptaban plenamente la democracia, más de la antigüedad a nuestros días, la cuestión ha adquirido una enorme complejidad. Ya no se pone en duda la -- conveniencia de aceptar los ideales democráticos, pues casi todos los pensa- dores y los gobiernos contemporáneos dicen comulgar con ellos, a grado tal - que se ha dicho que la institucionalización de las democracias es el camino más firme de la vida política de una nación. Ahora el problema es llegar a - comprender en plenitud el contenido que el término democracia implica, pues es allí donde las ideologías y las posturas políticas imprimen un carácter - intensamente polémico al asunto. A tales razones obedece el que sea una ta- rea problemática conceptualizar en un primer intento a la democracia, pues - en ella se aglutinan diversos aspectos que integran la vida del hombre y de su organización política, surgieron así, según el Dr. Francisco Berlín Valen- zuela, el concepto de la democracia como idea, como forma de vida, como téc- nica gubernamental, como régimen público y como principio de legitimación -- del poder.

La democracia como idea, señala el citado tratadista, "implica el autogobier- no del pueblo, concibe al hombre y a la sociedad dentro de un supuesto racio- nal que lo hace convivir en un orden voluntariamente establecido y cuya esen- cia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad, rechazando cualquier forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario" (1). Los defensores actuales de la democracia se expresan así: "la democracia es una idea potente. Lo es así porque respeta el deseo natural en todo hombre - de participar en su propio gobierno. Es poderosa porque está fundada en la -

(1) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Derecho Electoral. Edit. Porrúa, S.A. Méxi- co, 1980. pág. 48

creencia de que todo hombre se encuentra capacitado para aprender el arte de su autogobierno. Y es bien sabido por todo el mundo que la fe en esa capacidad y el reconocimiento de este deseo conmueven las aspiraciones más hondas y penetrantes del hombre" (2).

Este fue el antiguo criterio liberal de una sociedad que luchaba por obtener el mayor bien para el mayor número, como pensaba Benthan, o el ideal de Lincoln para realizar "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Dialogar con el pueblo es acercarnos a las fuentes más puras para el gobierno de los hombres

La democracia es también una forma de vida asegurada por la comprensión, cooperación y solidaridad de todos los hombres que pretenden realizar su destino dentro de esta forma política de ser. Es la creencia que tiene el pueblo de que es la mejor manera de conducir su convivencia. Es, como dice el art.-3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de una estructura jurídica y un régimen político, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento social y cultural del pueblo.

Esta conceptualización de la democracia como forma de vida es acogida por numerosos tratadistas, basta tan solo citar a modo de ejemplo al Dr. Andrés Serra Rojas, quién conceptualiza la democracia diciendo: "La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su -- destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la -- orientación ideológica y sustentación de sus instituciones" (3).

Desde el punto de vista de la organización del poder dentro del Estado para crear los mecanismos institucionales, la democracia es el gobierno del pueblo, que asegura a través de esos mecanismos su participación y su control sobre quienes ejercen el poder político. En este mismo sentido Pablo Lucas Verdú, señala: "Entendemos por democracia, un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogos permanentes en--

(2) Diversos Autores. La Fuerza de la idea democrática. Edit. Uthea. núm. - 211, México, 1964, pág. 5

(3) ANDRES SERRA ROJAS. Ciencia Política. Edit. Porrúa, S.A. 8a. ed. México, 1985, pág. 511.

tre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica" (4).

Finalmente, "la democracia es el medio más poderoso y eficaz para la legitimación del poder político y que sin ella el Estado no sería sino una orda de ladrones, de aprovechados audaces o de parásitos ocasionales" (5).

Sin embargo, a ello se debe que exista hoy en día una tendencia de los hombres que llegan a los puestos dirigentes de un Estado, enarbolar los ideales democráticos mismos que sirven como bandera para ganar simpatías y apoyos a su persona, no importando si las formas corresponden a realidades políticas auténticamente democráticas o sirven para enmascarar poderes de hecho que -- funcionan en otro sentido.

La mayor parte de los tratadistas políticos que han querido dar una noción -definitoria de la democracia, han tenido como punto de partida el significado etimológico que tiene su origen en *demokratia*, integrada por dos vocablos griegos, *demos* - pueblo y *kratos* - autoridad, que equivale al gobierno del pueblo. Sin embargo, un análisis de este significado de "autogobierno" es difícil de presentarse en la vida de los Estados modernos, en virtud de que -- tal interpretación conduce a una concepción utópica de la democracia, ya que no debe perderse de vista que el gobierno, por diversas razones, es ejercido por una minoría, por lo que el pueblo, considerado siempre como un todo, no puede realmente asumir el poder, pero si puede, en cambio, influir decididamente en su ejercicio,

Por ello es errónea la idea de que la democracia es el gobierno de la mayoría, como ha sido concebida por varios pensadores a lo largo de la historia, pues un análisis reflexivo sobre las funciones de mando en una sociedad en sus diversos ámbitos (políticos, económicos, intelectuales, etc.), así como las muchas razones que pueden argumentarse para que sean algunos cuantos los encargados de dirigir los asuntos públicos, podemos apreciar que a esas mayorías les está asignada la función de controlar y vigilar a la minoría, en -- quiénes han depositado tales responsabilidades.

Por lo expuesto, sintetizar la gran cantidad de definiciones que sobre la de

(4) PABLO LUCAS VERDU. Curso de Derecho Político. Vol. II, Edit. Técno 2a. ed. Madrid, 1974, pág. 233.

(5) ANDRES SERRA ROJAS. Op. cit., pág. 512.

mocracia se han formulado, se comprende de antemano la gran dificultad a la que se han enfrentado los grandes teóricos del quehacer político. Por ello - el camino más viable para acercarse a una definición cabal de la misma debe ser el de integrar todos los elementos que la constituyen.

Partiendo de la premisa anterior, el Dr. Francisco Berlín Valenzuela propone la siguiente definición: "La democracia es una forma de vida basada en un su supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado - por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consenti miento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, - expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados" (6).

Esta definición según el citado tratadista, puede dividirse para su estudio en los siguientes elementos:

- 1) Es una forma de vida política;
- 2) Basada en un supuesto racional de convivencia;
- 3) Existencia de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad;
- 4) Consentimiento y participación del pueblo;
- 5) Procedimientos idóneos para garantizar la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

La reunión de estos elementos, nos lleva indudablemente a la esencia de la - democracia, su realización plena en la vida de los pueblos, será siempre un ideal permanente cuya realización dependerá del desarrollo político en que - cada país se encuentre.

1.2 ELEMENTOS ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA

Siguiendo el pensamiento del ilustre tratadista citado en el punto anterior, procederemos a explicar los elementos esenciales que caracterizan a la democracia en general, contenidos en la definición que en su oportunidad se ha - anunciado.

1) Es una forma de vida política. Porque dentro de cuyos postulados los hombres pretenden realizar su destino común, fundándolo en una idea integral de mejoramiento, mediante la cooperación de todos.

La democracia como forma de vida, implica la existencia de una representa- -

(6) FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA. Op cit. pág. 52.

ción colectiva que deposita su confianza en la capacidad del hombre para -- discernir de la problemática política, se asienta en valores de la comunidad de los que es típicamente representativo el hombre común; así lo dice - Friedrich cuando plantea la necesidad de entender a la democracia como una existencia, al señalar que "cada sociedad independiente tiene la tendencia de crearse una imagen, una imagen ideal, una imagen típica del hombre, y de orientar la actividad social según esta imagen y sus características. Hay - que traer esta imagen a la percepción si queremos entender el orden político como forma de vida" (7).

2) Supuesto racional de convivencia. Esta idea significa que el hombre como "zoon politikon" que es, convive entre sí en forma espontánea y libre, porque su naturaleza lo impulsa a vivir en sociedad. Más esta convivencia es - democrática porque refleja la tendencia del hombre a su perfeccionamiento. La democracia resulta ser entonces la expresión de una vida común, producto de una decisión conciente por los altos valores que representa, la cual se deriva de la convicción de que es un elemento esencial para esa convivencia, sobre todo por lo que hace a las ideas de libertad e igualdad, que por sí - mismas presuponen ciertas limitaciones en el hombre, surgidas de los instintos antagónicos que encuentra al organizarse, pero que supera en base a la confianza en los miembros de su comunidad.

3) Existencia de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad. La democracia puede ser vista también como una forma de gobierno, es decir como una estructura sistematizada creada por el orden jurídico de derecho o constitución, dentro de la cual se aglutinan una serie de principios cuyo conjunto la caracterizan como tal. La falta de uno de tales principios, merma o elimina su auténtica calificación como democrático, - - aunque proclame los demás. El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, menciona que esos elementos concurrentes son: "Declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia so--

(7) CARL J. FRIEDRICH. La Democracia como forma política y como forma de vida. Edit. Técno, S.A. 2a. ed. Madrid, 1966, pág. 25.

cial"(8).

La convivencia espontánea y libre que conduce al hombre a vivir en sociedad implica la elaboración de un orden jurídico que tienda a regular su comportamiento colectivo. Es a través de él, como el hombre garantiza su libertad y seguridad, haciendo posible su convivencia organizada. Esta organización cuando es democrática, supone que ese orden está fundamentado en los principios de libertad y solidaridad.

Los hombres poseen características diversas y rasgos que le son comunes. Esos últimos constituyen la esencia de la democracia, por lo que la igualdad otorga las mismas oportunidades para todos, rechazando los exagerados privilegios para unos cuantos.

La igualdad no implica la idea de que todos los hombres sean idénticos, su amplia significación se encuentra relacionada con la igualdad de oportunidades políticas, sociales y económicas para el desenvolvimiento integral de una sociedad democrática. También expresa la idea de que todos los hombres deben ser iguales ante el orden jurídico, cuyas leyes se expiden sin trato discriminatorio para nadie.

Por otra parte, hablar de libertad dentro de un régimen jurídico determinado es, hablar de democracia, solo en un Estado de vida democrático puede ser ejercida concientemente la libertad.

Por ello, la libertad en un régimen jurídico democrático solo puede entenderse si los hombres participan activamente en su sociedad, la que no solo debe reconocerlo y declararlo, sino poner a su disposición todos los medios que hagan posible su disfrute para alcanzar su plena realización.

La libertad como supuesto fundamental de la democracia, es en suma posibilidad real de ejercicio en todos los órdenes de la vida, incluyendo el político, por ser aquí donde los hombres tienen la posibilidad de participar en la integración y control de los órganos del poder.

En otro orden de ideas, la existencia de la democracia halla su soporte humanitario en la solidaridad. Esta idea de solidaridad genera la comprensión y colaboración entre los miembros de una sociedad, pues constituye la base indispensable para hacer posible los fines de la justicia social.

El logro de la justicia social, como una finalidad de los ordenamientos - -

(8) IGNACIO BURGOA ORIHUELA. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. 4a. Ed. México. 1982. pág. 492.

constitucionales obliga a los estados contemporáneos a reconocer y respetar la esfera que corresponde tanto al individuo como a la colectividad que aspiran a vivir democráticamente.

(4) Participación y consentimiento del pueblo. La democracia debe ser entendida dentro de una concepción estructural y funcional en la que en principio no hay gobierno ni súbditos, sino acción de los individuos encaminada a dar vida al Estado por el camino de la cooperación y atendiendo a los mecanismos de control del poder público con renovación de éste, de modo que entre más democrático sea un régimen, más debe diluirse la clásica distinción entre gobernante y súbdito. Esta distinción se ha hecho más patente a medida que los estados han crecido tanto territorial como poblacionalmente, alcanzando proporciones colosales que han dificultado el ejercicio mismo de la democracia.

Sin embargo, las grandes dificultades que entraña el funcionamiento de una democracia en los Estados contemporáneos, nos deben impulsar a encontrar - los medios idóneos para posibilitar su ejercicio.

La palabra consentimiento manejada en la definición que sobre la democracia se ha propuesto, tiene el significado de un acuerdo para conducir la convivencia dentro de la misma, por lo que no debe entenderse como apoyo al poder político de los gobernantes.

Participación y consentimiento son elementos esenciales, cuya importancia - hoy en día, es fundamental para que un pueblo acceda a la vida democrática, tan difícil pero no imposible de instrumentarla y hacerla operable en la actualidad. Refiriéndose a este tema Cerroni señala: " sólo la democracia integral puede permitir convertir la actual sociedad de masas en una sociedad de hombres libres, y la barbarie burocrática y conformista en una civilización comunitaria. . . En su más vasta acepción, la democracia es la única - esperanza de convertir nuestro planeta en una comunidad humana " (9).

El consentimiento presupone la existencia de la actitud vigilante y crítica del pueblo, quien interesado en el manejo de la cosa pública que realizan - los gobernantes se adhiere a sus actos, sólo cuando considera que son el reflejo de su querer nacional. En la medida en que los gobernantes se procu--

(9) UMBERTO CERRONI. La Libertad de los Modernos. Edit. Martínez Roca, S.A. Barcelona 1964, pág. 236.

ran el apoyo y el consentimiento de los gobernados, justifican su derecho a mandar y se acercan más al ideal de la democracia, legitimando de esta manera el poder político que ejercen.

5) Procedimientos idóneos que garantizan la identidad de fines entre gobernantes y gobernados. La participación y el consentimiento en la vida democrática de un país, deben ser garantizados por los más idóneos procedimientos que sean capaces de encausar las inquietudes y actividades políticas -- del pueblo en la integración de los órganos del Estado y en la aprobación o rechazo de leyes o decisiones administrativas.

Esta participación y este consentimiento del pueblo en la vida democrática, nos lleva sin duda alguna a la similitud de fines entre gobernantes y gobernados, como dice Burdeau, "Hay, en efecto dos formas de concebir el imperativo democrático de la identificación de los gobernantes con los gobernados: hacer descender al poder hacia el pueblo o elevar al pueblo al poder" (10).

El objeto de este trabajo de tesis, es precisamente el análisis de una de esas técnicas, desde el punto de vista jurídico, ya que las formas de democracia semidirecta y en especial el referéndum constituyen uno de los medios más idóneos de participación ciudadana en el control de los órganos del Estado, enriqueciendo de esta manera la vida democrática de nuestro país.

1.3 LA DEMOCRACIA Y SUS MATICES

1.3.1 DEMOCRACIA DIRECTA O PURA.

Esta basada en el principio del autogobierno del pueblo en la que las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos, de ahí que suele definirse diciendo que es la forma de gobierno por la que el pueblo se gobierna así mismo. Entendiéndose por pueblo la reunión de todos los ciudadanos en el pleno goce de sus derechos políticos. No comprende, por lo tanto, el pueblo gobernante a todas las personas que integran la comunidad nacional: hombres, mujeres y niños; si no sólo a la reunión de aquéllos que, habiendo llegando a la mayoría de edad, son considerados según las circuns-

(10) GEORGES BURDEAU. La Democracia. Edit. Ariel. Barcelona, 1965. pág. - 111.

tancias históricas, como miembros activos del Estado.

De qué resulta que la democracia directa, sin perder su categoría de gobierno directo, ni convertirse en un sistema indirecto o representativo, puede tener mayor o menor extensión. En Grecia, el pueblo gobernante comprendía sólo a los ciudadanos libres, excluía a los esclavos y metecos. Actualmente como señala Izaga, "desterrada la idea de la esclavitud por todos los países civilizados, como incompatible con la dignidad humana la palabra "pueblo político" abarca a todos los ciudadanos mayores de edad no excluidos, por una tacha legal, del disfrute de sus derechos" (11).

En una democracia directa, los ciudadanos participan directa y activamente en la toma de decisiones y están colocados en un plano de igualdad en el ejercicio de sus derechos y deberes políticos. Funciona en asambleas del pueblo donde se plantean los asuntos más trascendentales para la vida del Estado.

Este tipo de democracia existió fundamentalmente en la antigüedad clásica griega, específicamente en Atenas, donde el pueblo se reunía en asambleas generales, tomaba las decisiones políticas trascendentales constituyendo, de esta manera, una especie de "parlamento abierto".

Esta forma de participación popular, sólo puede realizarse en Estados reducidos tanto por su población como su territorio, pues en los modernos estados presenta muy serias imposibilidades materiales para su operatividad.

Actualmente, sólo subsiste la democracia directa en la organización de algunos cantones suizos, como Glaris, Nidwalden y Obwalden cuya escasa población, permite que los electores se puedan reunir frecuentemente para escoger a sus gobernantes, sometiendo a discusión las conveniencias o inconveniencias de promulgar nuevas leyes o reformar las existentes.

1.3.1.1. Fuentes de la democracia directa. J.L. Legón señala, la democracia pura o directa tiene tres fuentes originarias: "la clásica, la bárbara y la contemporánea" (12).

La fuente clásica aparece en Grecia, sobre todo en Atenas. No fue ésta una

(11) LUIS S.J. IZAGA. Elementos de Derecho Político. Tomo II. Edit. Bosch. 2a. ed. Barcelona, 1951, pág. 20.

(12) FAUSTINO J.L. LEGÓN. Tratado de Derecho Político General. Tomo II. - - Ediar Soc. Año, Editores. Buenos Aires, 1961, págs. 294 - 296.

democracia abierta a todos los hombres, sin embargo, el predominio de las asambleas populares acercó esa realidad política, al tipo teórico del gobierno sin exclusiones.

En Atenas, las funciones políticas estaban encomendadas a una clase privilegiada: Los Eupátridas o nobles.

La población ateniense estaba formada por los ciudadanos libres y esclavos. Los esclavos constituían la parte más numerosa, pero estaban excluidos de toda participación en la vida política.

Entre los ciudadanos libres podían distinguirse a la clase aristocrática o noble - Eupátridas - y el común de los ciudadanos. Todos ellos formaban la asamblea en la que radicaba la suprema autoridad política y judicial. La asamblea, cada año, elegía nueve oficiales - los Arcontes -, el Senado de los 500 y diez Generales.

Era el Senado el que determinaba cuándo se había de reunir la Asamblea, las materias que en esa reunión se habían de tratar, y vigilaba el cumplimiento de los acuerdos tomados.

Esta era la democracia ateniense. Sólo una parte de la población, excluidos los esclavos y metecos (extranjeros), formaban la asamblea popular gobernante, que elegía a los Arcontes, al Senado, a los generales a los que encomendaban diversas funciones judiciales y administrativas.

La fuente bárbara es el conjunto de antecedentes históricos vinculados a las prácticas de los germanos. Entre ellos era usual que los asuntos de menor cuantía quedaran librados a la decisión de los jefes o príncipes, pero que acerca de las cuestiones mayores o más importantes consultaran o deliberasen todos. Esta raíz germánica dejó su sello en varios lugares de Europa, principalmente en Suiza. Además corresponden al mismo origen algunas peculiares expresiones de democracia comunal que subsistieron en diferentes lugares: "el "consejo abierto" en España, las asambleas parroquiales en Inglaterra (parish meeting), en Prusia (Gemeindeversammlung), en los Estados Unidos (town meeting)" (13).

La fuente contemporánea consiste principalmente en el auge del pensamiento de Rousseau. Su pensamiento básico, contenido en su obra titulada "el Con-

(13) FAUSTINO J. L. LEGON. Op. cit. pág. 293.

trato Social", expresa que "toda ley que el pueblo no ha ratificado es nula" (14).

El recelo contra la enajenación, en la práctica, de la soberanía del pueblo le ubicó en actitud antirepresentativa. De Rousseau proviene un prestigio renovado de las tradiciones en Suiza; sus puntos de vista se manifiestan en el orden local de los Estados Unidos, y llega su impacto político a la primera postguerra en Europa (1918).

Actualmente en Suiza, clásica tierra de la subsistencia de la democracia pura, sólo ha persistido plena, aunque parcialmente en el ámbito cantonal, específicamente en los cantones de Glaris, Nidwalden y Obwalden.

Estos pequeños cantones ejercen la soberanía por medio de la Landsgemeinde, o sea, la reunión de todos los habitantes del país que sean electores. La asistencia y participación en la Landsgemeinde es un deber cívico para todos los ciudadanos, hasta la edad de sesenta años.

En la Landsgemeinde, los ciudadanos no tratan más que de los asuntos fundamentales del Estado, abandonando la administración cotidiana a funcionarios subalternos, elegidos por ellos.

En otras palabras, la Landsgemeinde ejerce, por sí misma, las funciones legislativas, tanto las constitucionales, como las ordinarias, aprueba las cuentas del presupuesto, delibera sobre los contratos de carácter legislativo que realiza el Estado, etc.

Hoy por hoy, los hechos han comprobado que la democracia directa en su más pura concepción, tiene escasas probabilidades de cabal ejercicio en el Estado moderno. No es fácil ponerla en marcha adecuadamente cuando la población es numerosa y dispersa, ni es instrumento idóneo para afrontar en sus detalles y urgencias los complejos negocios de un gobierno recargado de múltiples preocupaciones y responsabilidades. De ahí que este tipo de democracia ha debido refugiarse en recintos reducidos, continuando la tendencia en los últimos tiempos hacia su eliminación; incluso en los escasos cantones forestales montañoses que aún la mantienen. "La misma Landsgemeinde Suiza ha sido calificada de "curiosidad constitucional", conservada inalterable -

(14) JUAN JACOBO ROUSSEAU. El Contrato Social. cit. por FAUSTINO J. L. LEGON. Op cit. pág. 293

a través de los siglos como un fósil en el hielo" (15).

1.3.2. Democracia indirecta o representativa. Como su nombre lo indica, es aquella en la que el pueblo gobierna en forma indirecta, a través de sus representantes, Surge como una consecuencia de los factores que imposibilitan la realización de la democracia directa, pues como se ha dicho, el autogobierno absoluto del pueblo es impracticable en el Estado moderno, pues no existe hoy día, la posibilidad de que el pueblo tenga el espacio adecuado para ejercer las funciones políticas, ni el tiempo necesario para dedicarse a las mismas, puesto que necesita llenar las otras mil funciones de carácter doméstico, económico y social que desempeñan los ciudadanos actualmente; ni por último, puede tener los conocimientos y la capacidad intelectual bastante para el ejercicio de las difíciles funciones gubernamentales. Por ello, atendiendo a las múltiples imposibilidades que presenta el gobierno directo, el pueblo en la actualidad ha sido admitido simplemente a designar representantes, es decir hombres ilustres, especializados, dispuestos a consagrar todo su tiempo a las funciones públicas y que posean a la vez aptitudes suficientes para dirigir los negocios del Estado. Ello ha dado lugar a la figura de la representación que como institución política, ha sido adoptada por la casi totalidad de los Estados contemporáneos.

Maurice Duverger define a la democracia representativa como "el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes" (16).

Agrega que este tipo de representación política es propio de las instituciones occidentales, no obstante que en la práctica, hay algunos regímenes liberales que permiten cierta participación directa de los ciudadanos a través de las formas de la llamada democracia semidirecta.

Berlín Valenzuela, señala que: "En los Estados contemporáneos, independientemente de su extensión territorial y su población, la representación es una forma racionalizada de la expresión cotidiana de uno de sus elementos: el poder; el cual al depositarse en las personas integrantes del aparato --

(15) FAUSTINO J.L. LEGON. Op cit. pág. 295.

(16) MAURICE DUVERGER. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. -- Edit. Ariel . 5a. ed. Barcelona, 1970, pág. 123.

gubernamental, legaliza la toma de decisiones hechas en substitución del pueblo. Gracias a su existencia se hace posible la fundamentación del dominio que los gobernantes ejercen sobre los gobernados, pues tal institución se encuentra reconocida y regulada en los ordenamientos constitucionales y en las leyes secundarias, siendo por lo tanto fuente de legitimidad de la autridad política, de su investidura" (17).

La representación política es una institución fundamental de los regímenes democráticos, sin ella no puede habiarse válidamente de democracia, aunque se proclame dogmáticamente en la constitución. Su invención o descubrimiento, ha sido decisivo para el desarrollo político de Occidente y del mundo. "Sin la introducción del principio de la representación, el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente. Como así ha ocurrido fuera del mundo occidental hasta que finalmente en estos territorios el absolutismo ha sucumbido al tomar contacto con la idea del constitucionalismo liberal" (18).

1.3.3. Democracia semidirecta. Este tipo de democracia, consiste en la combinación que hace de la directa y la representativa para hacer posible la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal. Esta combinación de ninguna manera tiende a substituir la institución representativa adoptada por los Estados, tan sólo satisface la participación popular que requiere la vida política actual, de tal manera que mediante esta mezcla se logran conservar algunos de los viejos principios de la democracia antigua y se combinan con los de la representativa.

Esta forma de participación popular, tiene mucha importancia en la vida política contemporánea, en virtud de que expresa con mayor precisión los principios esenciales de la democracia, no obstante que existen muchos autores que ven con recelo algunas de sus manifestaciones.

A través de esta forma de democracia, el pueblo tiene el derecho de intervenir en la actividad legislativa, gubernativa o constitucional, pues lo mis-

(17) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Teoría y Praxis Política Electoral. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. pág. 50

(18) KARL LOEWENSTEIN. Teoría de la Constitución. Edit. Ariel. 2a. ed. Barcelona, 1976. pág. 60.

mo puede participar en la formulación o reforma de una ley, en la toma de importantes decisiones administrativas, que en la modificación o reforma de los principios jurídicos fundamentales.

Las formas de democracia semidirecta dan lugar a las siguientes instituciones: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, revocación popular y la apelación de sentencias.

Las tachas contra las formas semidirectas están diseminadas en diversos autores, su estudio al igual que las diversas instituciones que comprende serán objeto de análisis en el segundo capítulo de este trabajo.

1.4 LA REPRESENTACION POLITICA

Hemos manifestado con anterioridad, que la democracia indirecta o representativa juega un papel sumamente muy importante en los Estados modernos, en virtud de ser la forma de gobierno mayormente adoptada por los regímenes políticos actuales y por la imposibilidad que existe hoy día de la práctica del gobierno directo. Tal importancia, aunada al hecho de que la representación presupone el "gobierno del pueblo por medio de sus elegidos" y más aún, siguiendo el pensamiento de Loewenstein que ha dicho: "La representación es en el terreno de la política lo que en el desarrollo técnico de la humanidad es la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica" (19).

Consideramos importante hacer un análisis más amplio de la mencionada institución; además de que nuestro trabajo tesinal se encuentra íntimamente relacionado con ella, pues el referéndum como institución de la democracia semidirecta, tiende a sanar los vicios y defectos de la representación, posibilitando de esta manera una mayor participación del pueblo en las decisiones gubernativas.

En virtud de las consideraciones anteriores, iniciaremos nuestro análisis, retomando algunos conceptos que la doctrina ha elaborado acerca de la representación.

"En su acepción política, que es también su acepción corriente y vulgar, el término régimen representativo designa de una manera, ya hoy de tradición, un sistema constitucional en el cual el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, en oposición, sea al régimen de despotismo, en el que el pueblo -

(19) KARL LOEWENSTEIN. Op cit., pág. 60.

no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, sea el régimen de gobierno - directo, en el que los ciudadanos se gobiernan por sí mismos" (20).

Desde este punto de vista, el citado autor señala que el régimen representativo implica una participación de los ciudadanos en la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma de sufragio, o sea por medio del derecho de voto conferido a los gobernados electores. De aquí, que la representación política continúa siendo para la democracia contemporánea un presupuesto fundamental, en cuanto es una institución que posibilita y garantiza a través del sufragio la participación del pueblo en el ejercicio del poder público. Con toda razón se ha dicho: "La representación ha sido desde sus orígenes, una ambiciosa institución que trata de resolver el problema de la participación de los muchos, mediante la actuación de los pocos. . ." (21). En otras palabras, "Por el principio de la representación, se reputa que la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse sino es por virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder". "Al pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva de la seciente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación. Esta aparece como una mecánica indispensable para el funcionamiento de ese Estado de Derecho, cuya falta o distorsión lo convierte en un Estado autocrático, o sea, no representativo" (22). El profesor Jellinek, en su teoría General del Estado, expresa que "se entiende por representación la relación de una persona con otra o varias en virtud de la cual, la voluntad de la primera se considera como expresión in mediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona" (23).

(20) MIGUEL LANZ DURET. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. 3a. ed. México, 1936, pág. 49.

(21) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Derecho Electoral. Op cit. pág. 85.

(22) JORGE R.A. VANOSI. El Misterio de la Representación Política. Edit. - Ediar. Buenos Aires, 1972, pág. 21.

(23) GEORGES JELLINEK. Teoría General del Estado. cit. por FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Derecho Electoral. Op cit. pág. 85.

Esta situación da lugar al establecimiento de vínculos entre gobernantes y gobernados, apareciendo de esta manera los distintos mecanismos para la designación de las autoridades, surgiendo así la elección y el sufragio como formas de expresión de la democracia, cuya existencia supone un régimen representativo. "por la elección, el vínculo entre el representante y el representado se hace patente, siendo un medio para su debilitamiento o consolidación; por el sufragio el representante que resulta triunfador se siente legitimado para actuar en nombre del elector que le otorgó su apoyo y confianza" (24).

1.4.1 CRITICAS A LA REPRESENTACION POLITICA

Hemos asentado en páginas anteriores, que la representación como institución política juega un papel sumamente muy importante en los Estados modernos, sin embargo, esta institución así como ha tenido partidarios, también ha recibido múltiples críticas de tratadistas de reconocido prestigio, quienes por diversas razones piensan que no es sino una ficción; otros la consideran cargada de un fuerte contenido ideológico o doctrinario y algunos más la censuran desde el punto de vista jurídico-orgánico. Pueden citarse también, incluso, los que estiman que los vicios y fracasos del sistema representativo, hacen necesarias las formas de democracia semidirecta que posibilitan la participación del pueblo en la vida política de un país.

Así, Juan Jacobo Rousseau afirma "que no siendo la soberanía, sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, - que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: "el poder se transmite pero no la voluntad". Concluye diciendo: "la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula" (25). Heller censura a la representación por la carga ideológica; así en su Teoría del Estado dice que "los ideales demoliberales de una representación po

(24) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Teoría y Praxis Política Electoral. Op cit. pág.52.

(25) JUAN JACOBO ROUSSEAU. El Contrato Social. cit. por FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Derecho Electoral. Op cit. pág. 88

pular como espejo de la voluntad del pueblo, y de un gobierno que no debe ser sino la expresión del parlamento, se nutren de la ficción de una voluntad popular sin contradicciones y no se distinguen de la utopía de Marx y Engels, de una sociedad futura sin Estado más que por el hecho de que en ésta, esa voluntad popular sin contradicciones sólo se puede dar en la sociedad sin clases, en tanto que la concepción demoliberal admite que es realizable en la misma sociedad civil" (26).

Por su parte, Hans Kelsen opina que acerca de la Teoría de la soberanía popular existe una ficción en la que "el dogma político está en contradicción con la libertad jurídica. Por eso también la idea de representación del pueblo por el parlamento se reduce a la idea del mandato imperativo".

Sostiene que cuando el pueblo hace traspaso de funciones y de su poder a algunos órganos, esto "va siempre disimulado en la ideología democrática por el principio de la representación: se dice que el órgano es la voluntad del pueblo, y así se da lugar a la ficción de que el pueblo se reserva la función que por naturaleza le corresponde, no obstante haberlo traspasado a -- sus órganos" (27).

Podemos concluir diciendo que si bien es cierto que la representación como institución política tiene infinidad de vicios y defectos, también es cierto que ella es y seguirá siendo durante mucho tiempo la fórmula más idónea para la participación del pueblo en el poder político, debido fundamentalmente a que no se conoce otra capaz de sustituirla con éxito; pero a la vez se observa ya, que la tendencia de la práctica política se dirige a formas de participación más directa que nos acercan más hasta los linderos de la autogestión.

1.4.2 EL SISTEMA REPRESENTATIVO EN MEXICO

México, tiene asentado en su constitución, el sistema indirecto, mismo que ha regido toda su historia constitucional. En efecto, nuestros diputados y senadores, dentro de la teoría pura de la constitución, son como dice esta misma, representantes de la Nación en quienes se ha depositado el ejercicio

(26) HERMAN HELLER. Teoría General del Estado. cit. por FRANCISCO BERLIN VA LENZUELA. Derecho Electoral. Op cit. pág. 88.

(27) HANS KELSEN. Teoría General del Estado. Edit. Nacional, S.A. 1a. ed. - México, 1965. págs. 401, 435 y 436.

de la soberanía. Por lo tanto no son delegados de sus colegios electorales, ni mandatarios, ni comisionados de sus electores; no reciben instrucciones previas y expresas para realizar su futura conducta política; no están sujetos a indicaciones de partido o de grupo durante su actuación como funcionarios legisladores, ni obligados, al cesar en el desempeño de sus cargos, a rendir cuentas sobre la conducta política observada; ni por último, incurrir en responsabilidad alguna por olvido o desobediencia a las indicaciones o instrucciones que les hubieran dado sus electores al enviarlos como representantes de las cámaras federales. No, los miembros del congreso en México, teóricamente, dentro de los principios más puros de nuestro Derecho Constitucional, son verdaderos representantes de la Nación entera, del pueblo todo, que tienen a su arbitrio, el derecho de deliberar, de iniciar y de votar leyes, o decidir sobre asuntos o cuestiones de carácter político que encuadren dentro de su competencia estatal, es decir, dentro de las facultades que de una manera limitada y expresa les haya reconocido la Suprema Ley, la Constitución.

En este orden de ideas, los electores mexicanos, conforme a la constitución, no tienen más que el derecho de nombrar a dichos representantes pero una vez cumplida esta misión concluye su soberanía y cesa toda función de carácter político, dejando la integridad y la responsabilidad toda de la representación en manos de los diputados y senadores electos.

Las ideas anteriores se basan en que la representación es de carácter público; es decir, en ella se halla el interés del Estado, y por tanto no posee las mismas características de la representación de carácter privado que es la que existe entre las relaciones entre particulares.

En el derecho público la representación persigue sólo una finalidad; "que el representante cumpla de la mejor manera su función, con completa independencia, sin presión de ningún género y que su único motor de actividad consista en conseguir el bienestar de la nación" (28).

Sin embargo, lo anterior tan sólo es teoría, la realidad por desgracia ha sido otra en nuestro país, pues no ha habido sino raramente verdaderos representantes del pueblo. La falta de educación cívica de este último, auna-

(28) JORGE CARPIZO. Estudios Constitucionales. Edit. Electrocomp, S.A. 2a. ed. México, 1983. pág. 159.

da a la inexperiencia de un país joven como el nuestro, han impedido la organización de verdaderos partidos políticos y el funcionamiento de instituciones jurídicas capaces de establecer un régimen de legalidad que por intermedación de aquéllas exprese el sentir popular, y defienda a los individuos de las injusticias a que son sometidos por sus "representantes" que defendiendo apasionadamente una ideología propia, o desempeñando el papel de instrumentos serviles e incondicionales de los poderosos, sacrifican el interés general en perjuicio del pueblo entero.

Dentro de estos lineamientos, se comprende la exigencia de los pueblos, que sintiéndose imperfectamente representados en los órganos del poder estatal, reclaman con urgencia el derecho a una mayor participación en las decisiones gubernamentales.

De ahí, que el empleo del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y las otras formas de democracia semidirecta, cuya existencia data ya de muchos años, a pesar de la frialdad e indiferencia con que ha sido vista por los gobernantes, cobran, no obstante, cada día una importancia mayor debido a que dichas instituciones, además de posibilitar una mayor participación del pueblo en la vida política de un país, modifican y corrigen las deficiencias y peligros del sistema puramente representativo.

La propuesta de la institucionalización y reglamentación del referéndum dentro de nuestro régimen jurídico mexicano, en torno a la cual gira este trabajo de tesis, constituye a nuestro parecer, uno de los medios más idóneos para poner freno a las arbitrariedades cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de la representación popular, lesionando de esta manera los derechos e intereses de los habitantes del país sin más freno que el enojo de la opinión pública.

1.5 EL SUFRAGIO

Al analizar la figura de la representación política, hemos citado que esta institución supone la existencia del sufragio y la elección como formas de expresión de la democracia que pregona un régimen representativo. Al respecto Berlín Valenzuela señala: "La representación como institución generadora del derecho electoral da lugar a las elecciones que hacen posible la transmisión periódica del poder de autoridad y la práctica del sufragio, visto éste como "energía" o actividad que materializa el poder electoral. Por la elección, el vínculo entre el representante y el representado se hace patente, siendo un medio para su debilitamiento o consolidación; por el sufragio

el representante que resulta triunfador se siente legitimado para actuar en nombre del elector que le otorgó su apoyo y confianza" (29).

Dada la importancia de estas formas de expresión de la democracia les concederemos en este capítulo, un análisis por demás somero, principiando por el sufragio.

En un régimen democrático-representativo, el pueblo participa en las tareas oficiales del Estado a través de la acción política concreta que se realiza por medio de las diferentes formas del sufragio.

Para el diccionario de la Real Academia, sufragio es sinónimo de voto, y -- equivale al parecer o dictamen que se manifiesta en orden a la decisión que debe adoptarse en una congregación o junta.

En la actualidad, desde el punto de vista jurídico-político, esta forma de expresión popular, no sólo debe ser visto como una fórmula o instrumento de designación de los gobernantes por el pueblo, sino como medio o instrumento de participación de éste en las decisiones gubernamentales y principio legitimador de todo poder político.

Atendiendo a esto, Rodrigo Borja lo define como "el medio de expresión de la voluntad del pueblo en la creación de las normas o en la integración de los órganos encargados de dictarlas" (30).

Por su parte, Sánchez Viamonte expresa con mucho acierto que "toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir al gún problema trascendental para los intereses de la nación, toma el nombre de sufragio". Y añade: " Es frecuente reservar esta denominación o, por lo menos, emplearla de un modo exclusivo, para referirse al voto en comicios electorales destinados a la designación de funcionarios representativos de la voluntad popular, en elecciones de primero o de segundo grado. Pero también merece el nombre de sufragio el acto por el cual los ciudadanos expresan una determinación de voluntad directa, acerca de un problema concreto,-

(29) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Teoría y Praxis Política Electoral. Op - cit. pág. 52.

(30) RODRIGO BORJA. Principios de Derecho Político y Constitucional. Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana. 2a. ed. Quito, 1964, pág. 360.

en forma de iniciativa o de referéndum" (31).

Por lo anterior, se desprende que sufragio es un concepto amplio, en cuya extensión están incluidos los de iniciativa popular, referéndum, plebiscito y función electoral. Es oportuno aclarar que en el lenguaje común, se confunden los conceptos de sufragio y función electoral, pues se utilizan indistintamente para señalar la participación popular en la designación de -- los altos funcionarios del Estado, olvidando que el concepto de sufragio -- comprende varias formas de intervención popular entre las que está la electoral, cuyo fin específico es elegir gobernantes mediante la emisión de votos, y que por lo tanto, entre sufragio y función electoral existe una relación de género a especie: de modo que toda función electoral es sufragio, -- pero no todo sufragio es función electoral.

De ahí, que si el sufragio se emite con la finalidad de permitir a un sector popular presentar proyectos de ley, aquel se llama iniciativa popular; si busca la aprobación por el pueblo de una medida legislativa, toma el nombre de referéndum; si procura la designación de los titulares de los órganos estatales, llámase función electoral; y si persigue la aprobación popular a un acto del ejecutivo se denomina plebiscito.

La función electoral es la forma más generalizada del sufragio, y la única que en la práctica se lleva a cabo en nuestro país, pues a pesar que constitucionalmente se contemplan otras formas de intervención popular como son -- la iniciativa y el referéndum, permanecen aún después de muchos años de instauradas como letra muerta dentro de nuestro orden jurídico mexicano.

1.5.1 FUNCIONES DEL SUFRAGIO

Partiendo de la definición que sobre el sufragio ha emitido Sánchez Vi-- monte, misma que ya ha sido citada con anterioridad, se derivan como características del mismo, dos interesantes funciones llamadas por Berlín Valenzuela inmanentes y trascendentes, siendo las primeras la electoral y la de participación, complementadas con las segundas que son de mayor importancia para la vida democrática de un pueblo, comprendidas dentro de estas últimas las funciones de integración de los órganos del estado, de legitimación del poder político y de agente promotor del cambio político y social.

(31) CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. Manual de Derecho Constitucional. Edit. Kapelusz. 2a. ed. Buenos Aires, 1956. pág. 194.

Es de advertir, que las funciones enunciadas explican por sí mismas su importancia para la vida y existencia de la democracia, por ello sólo haremos una breve alusión a ellas.

La función electoral consiste esencialmente en la designación por los ciudadanos de las personas que deben integrar los órganos electivos del Estado, designación que se realiza periódicamente, mediante la emisión de votos, y en la que participa el cuerpo electoral, es decir, el conjunto de ciudadanos con derechos políticos.

Atendiendo a la función de participación, el sufragio tiende a hacer posibles las formas de democracia semidirecta, constituyendo así una forma concreta de ejercicio del poder en el Estado por parte del cuerpo electoral, haciéndolo copartícipe de las decisiones que emiten los gobernantes.

Dentro de las funciones trascendentes encontramos que las de integración de los órganos del Estado, resultan ser de vital importancia en un régimen representativo, ya que en virtud del sufragio es como se eligen las personas que finalmente van a concurrir a poner en marcha la actividad estatal, permitiendo por otra parte, la transferencia pacífica del poder y la continuidad de los gobiernos.

Por otra parte, la función del sufragio como legitimador del poder político, encierra una enorme importancia para la existencia de todo proceso verdaderamente democrático. Pues es lógico suponer que en la medida que las opiniones del pueblo sean llevadas a las urnas, los gobernantes así electos presumiblemente contarán para el desempeño de sus actividades con un mayor apoyo y respaldo popular, actualizándose de esta manera la identidad de fines entre autoridades y gobernados, elemento fundamental de la democracia.

Finalmente, el sufragio desempeña la función de agente promotor del cambio social y político en la vida de un pueblo, ya que a través de él los ciudadanos externan su voluntad de encausar por un camino distinto el manejo de los asuntos públicos, bien sea variando el rumbo ideológico o bien respaldando a un partido político distinto al que se encuentra en el poder, con la finalidad de darle nuevos enfoques a las tareas gubernativas.

1.6 LA ELECCION

La representación como institución política, da lugar a las elecciones que hacen posible la transmisión periódica del poder de autoridad. Estas consisten esencialmente en la designación que hacen los ciudadanos de las perso-

nas que deben integrar los órganos electivos del Estado, designación que se hace periódicamente, mediante la emisión de votos, y en las que participa - el cuerpo electoral, es decir el conjunto de ciudadanos con derechos políticos.

La elección como procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, es una de las formas de acción política concreta del pueblo a través de la cual el cuerpo electoral expresa por medio del voto su voluntad acerca de quienes deben integrar los órganos representativos del Estado. Se comprende que aunque no es el pueblo mismo el que manifiesta su voluntad, no hay duda de que esta forma del sufragio permite la intervención política expresa de una amplia representación del todo social. De ahí que se considere al elector como un órgano del Estado, encargado de desempeñar la función electoral.

De lo anterior, se desprende que elegir es una función pública, porque implica la ejecución de un acto de interés general; determinar la integración del gobierno del Estado. Consecuentemente, el elector es un funcionario público, que desempeña la tarea de seleccionar las personas que deben ejercer los cargos políticos de naturaleza electiva, y en el desempeño de la función está obligado a reflejar la voluntad general de su esfera social.

Consecuentemente, se desprende que no cabe duda que las elecciones constituyen uno de los procedimientos más idóneos de expresión popular en la vida de un Estado que enarbola los ideales democráticos. Sin embargo, los liberales han desconfiado durante mucho tiempo de la elección, porque concede un medio de acción considerable a las masas populares. Por otra parte, las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos, para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente.

Hemos dicho ya, que el objetivo reconocido de las elecciones es la designación por los ciudadanos de quienes ostentando su representación van a ejercer el poder político en una comunidad. Este objetivo encierra en realidad tres funciones principales: "producir representación, producir gobierno y -- ofrecer legitimación" (32).

(32) JOSEP M. FRANCESC DE CARRERAS. Las Elecciones. Edit. Blume. 1a. ed. -- Barcelona 1977. pág. 21 - 30

En cuanto a la primera de sus funciones, podemos decir que no cabe duda que aceptando el origen popular de la soberanía y abandonada la posibilidad de la democracia directa, la necesidad de designar un cuerpo representativo capaz de actuar en nombre de la colectividad lleva a la práctica electoral. El segundo de los objetivos atribuidos a las elecciones es el de producir gobierno, es decir, facilitar la puesta en marcha de programas políticos y designar a los equipos encargados de llevarlos a la práctica.

La tercera función de unas elecciones es lo que, en términos generales, llama Carreras su virtualidad legitimadora: "Las elecciones son, en la sociedad política de tradición liberal, el rito que consagra a los gobernantes, confiriéndoles aquel carisma que la victoria en el combate, la coronación o la unción sagrada otorgaba en otras comunidades políticas" (33).

Es de comprender, que el origen electoral de la autoridad la hace aceptable a los ojos de quienes deben someterse a ella, pues es el mismo pueblo el que en última instancia legítima a través de las elecciones el poder político de sus gobernantes. A su vez, las consultas electorales brindan la oportunidad a los ciudadanos de expresar su adhesión al aspecto central de la democracia representativa. Es en general, el momento más solemne que se presenta al hombre común para intervenir en los asuntos públicos. Dejar que las urnas hablen supone el abandono de los medios violentos para dirimir las contiendas, la disparidad de opiniones o el enfrentamiento de intereses. Con las elecciones las minorías dejan oír su voz en el seno de los órganos del poder y, en consecuencia, se ven menos tentadas a recurrir a medios violentos para obtener una correspondiente consideración.

Podemos concluir diciendo, que las elecciones son hoy en día uno de los procedimientos más ejemplificativos de expresión democrática. "Cualquier persona que aspire a conducir los destinos de un pueblo por la ruta de la democracia, tiene que ir en busca del apoyo de los miembros de su comunidad para legitimarse así mismo, lo que significa la realización de elecciones libres y periódicas, a través de las cuales la ciudadanía se convierta en agente del cambio y la transformación social y política" (34).

(33) JOSEP M FRANCESC DE CARRERAS. Op cit. pág. 28.

(34) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Teoría y Praxis Política Electoral. Op cit. pág. 77.

C A P I T U L O I I

"INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA"

"En su más vasta acepción, la democracia es la única esperanza de convertir nuestro planeta en una comunidad humana".

CERRONI

2.1. LAS FORMAS LLAMADAS SEMIDIRECTAS

Analizada en términos generales, la llamada democracia semidirecta en el -- primer capítulo de este trabajo, corresponde en este segundo, el estudio de tallado de cada una de las instituciones que la comprenden.

Antes de entrar en el análisis de dichas instituciones, me permitiré hacer unas consideraciones de tipo general en torno a las llamadas formas semidirectas.

Hemos citado ya en su oportunidad, que las instituciones de la democracia - semidirecta hacen posible la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal. Estas formas de participación popular, tienen mucha importancia en la vida política contemporánea porque expresan con mayor precisión los principios esenciales de la democracia. Se comprende que estas formas surgen de la combinación que hacen de la democracia directa y la representativa, de ahí, que también se -- les llame formas semirepresentativas.

En virtud de estas instituciones, el pueblo tiene el derecho de intervenir en la actividad legislativa, gubernativa o constitucional, pues lo mismo -- puede participar en la elaboración o reforma de una ley, en la toma de importantes decisiones administrativas, que en la modificación o reforma de -- los principios jurídicos fundamentales.

Este tipo semi-directo de democracia, satisface la participación popular - que requiere la vida política actual. En suma, mediante ellas, se trata de investir al cuerpo electoral de un mayor cúmulo de derechos políticos, y de asociarlo a una participación más activa en la toma de decisiones públicas. Debemos recordar que el sufragio como técnica de participación popular puede ejercerse para elegir a los gobernantes, o para expresar una opinión política sobre determinado asunto. Esto último es lo que configuran las llamadas formas semidirectas.

Las formas semidirectas buscan de este modo, facilitar la expresión política de los ciudadanos y darles participación en el proceso político, según - el modo como se institucionaliza formalmente el sufragio.

Considerando que la democracia como gobierno directo del pueblo es nada más que una "hipótesis de laboratorio" imposible de realización, y la representación la ficción que supone el ejercicio de ese gobierno por medio de representantes, encontramos la base para justificar la existencia de las llamadas

madas formas semidirectas, pues es a través de ellas que sin llegar a la democracia pura, se supera a la indirecta o representativa, permitiendo al pueblo un ejercicio más inmediato del gobierno. Esto sin duda alguna, da como resultado un mayor acercamiento al ideal democrático.

Por otra parte, se ha señalado doctrinalmente, la oposición entre las formas semidirectas y las representativas, considerando que al constitucionalizarse las segundas quedan descartadas las primeras. Si la constitución enuncia que el pueblo sólo gobierna por medio de representantes, se alega que la misma constitución impide introducir formas semidirectas. Tal argumento ha sido esgrimido con frecuencia, sin embargo nosotros consideramos que tal enunciación carece de lógica jurídica, pues partiendo de la base de que el gobierno directo resulta imposible y siendo ficción inválida el representativo, toda normación declarando que rige uno u otro no pasa de ser una mera enunciación teórica, sin repercusión posible en el orden de conductas.

Para nosotros, las formas semidirectas como procedimientos electorales a través de los cuales se concede al cuerpo electoral el derecho de opinar, de aprobar, de rechazar, de proponer, de destituir, etc; o sea, de pronunciarse sobre cuestiones políticas de índole diversa: leyes, reformas constitucionales, proyectos, resoluciones administrativas, etc. constituyen uno de los medios más idóneos de control del poder político. En definitiva, ellas contemplan favorablemente el derecho del ciudadano a no ser obligado a obedecer sin ser oído, y a expresar sus puntos de vista acerca de los deberes y sacrificios que se les imponen. Esto no quiere decir que tales formas sean las únicas aptas para realizar la justicia, o para hacer viable ese derecho de expresión del ciudadano, pero sí que constituyen una técnica fundada en ese propósito.

No obstante lo anterior, las formas semidirectas han sido objeto de innumerables críticas, que en forma por demás somera J.L. Legón resume en las siguientes (35):

A) "La imputación del sometimiento de las cuestiones a los incompetentes". Este es un viejo argumento que se sostiene incluso respecto de las elecciones en el régimen representativo. Se funda en el postulado de una competencia generalizada. No es, en consecuencia, una objeción específica de las --

(35) FAUSTINO J.L. LEGÓN. Op cit. págs. 299 y 300.

formas semidirectas.

B) "No habría necesario esclarecimiento previo por el debate y la discusión". Hay en esto un equívoco, en virtud de que la emisión de las opiniones y la ilustración de los votantes se produce previamente al acto de la emisión -- del voto. En ello el ritmo propagandístico juega un papel de suma importancia, pues siempre hay grupos sociales, núcleos ideológicos, intereses económicos, que no desaprovechan el camino de la prensa y de los restantes medios de difusión para llegar a los ciudadanos en busca de su asentimiento y solidaridad.

C) "Las formas semidirectas producen con el hartazgo de votaciones el ausentismo de ciudadanos".

En efecto, pero si la saciedad es evidente peligro, para evitarla basta con la selección de los temas y el prudente distanciamiento entre consulta y -- consulta. Con eso el indiferentismo es neutralizado.

D) "Las realizaciones de la democracia semidirecta complican el gobierno y exigen mover un instrumento pesado, difícil y costoso".

Esto sería desde luego cierto si se cayera en la profusión y en las cansadas repeticiones; pero no ocurre lo enunciado si se eligen y espacian las -- consultas. Esta crítica no se dirige propiamente a la institución sino al -- abuso de ella.

E) "Existe el inconveniente de que las decisiones populares que anulan los pronunciamientos de las autoridades significan claramente un menoscabo que redunde en desconsideración y mella de su decoro".

Esta objeción olvida los votos antagónicos entre cámaras legislativas, el -- veto del poder ejecutivo, la revocación de las sentencias judiciales por -- los tribunales de apelación.

En ninguno de estos casos se opera el desconcepto por la rectificación. Lo más penoso y grave sería que la discordancia entre el gobierno representativo y el pueblo real no tuviera modo de certificarse y corregirse.

Existen estas y muchas más tachas contra las formas semidirectas disemina-- das en los diversos tratados de derecho político que abordan el tema. Valo-- rándolas objetivamente, nosotros consideramos que las formas semidirectas como meros actos políticos en ejercicio del derecho electoral, importan procedimientos estimables para permitir a los ciudadanos la expresión amplia de sus puntos de vista en los negocios públicos. Defenderé enérgicamente a lo

largo de este trabajo tesinal su normación jurídica dentro del constitucionalismo mexicano, específicamente la institución jurídica del referéndum -- que como ya he señalado, constituye uno de los medios más idóneos de participación ciudadana en el control del poder político.

Las formas de democracia semidirecta dan lugar a las siguientes instituciones: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, revocación popular, apelación de sentencias y veto popular; mismas que analizaremos a continuación.

2.2. EL REFERENDUM

2.2.1. Concepto.-La institución del referéndum como forma de democracia semidirecta puede ser definida como "el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en algunas etapas de su formulación o sanción, tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo" (36).

Su operatividad se logra mediante el procedimiento de consulta que se hace a los miembros del cuerpo electoral, para que a través del sufragio, manifiesten su conformidad a los actos, objeto de la consulta.

Por su parte Rodrigo Borja lo define como "el acto por el cual el cuerpo -- electoral - o sea el conjunto de ciudadanos con derecho a voto - aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los órganos legislativos del Estado" (37). Antokoletz afirma que el referéndum es "una consulta dirigida al pueblo para que decida la conveniencia de adoptar o no una determinada disposición - constitucional o legal" (38).

García Pelayo lo considera como "el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias" (39). Bielsa como "el acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de -

(36) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Derecho Electoral. Op cit. pág. 64.

(37) RODRIGO BORJA. Op cit. pág. 363.

(38) DANIEL ANTKOLETZ. Tratado de Derecho Constitucional y Administrativo. Tomo I. cit. por RODRIGO BORJA. Op cit. pág. 364.

(39) MANUEL GARCIA PELAYO. Derecho Constitucional Comparado. Edit. Manuales de la Revista de Occidente, S.A. 7a. ed. Madrid, 1964. pág. 553.

los representantes constitucionales o legales" o como "el 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" (40).

Orlandi, por último, lo conceptúa como "el 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" (41).

Agrega que en virtud de ello, las decisiones de la asamblea no adquieren vigencia hasta tanto las ratifica o aprueba el cuerpo electoral. Hay quienes hablan, por eso, de una función colegisladora, en cuanto supone la aprobación o desaprobación del pueblo.

En concreto, el referéndum como derecho que le asiste al cuerpo electoral, supone la intervención directa de los ciudadanos en la elaboración de las leyes y, en general, de ciertos actos y decisiones de los órganos legislativos del Estado. De ahí que se le considere como una de las formas de acción política concreta del pueblo, a pesar de que no es propiamente el pueblo el que interviene, sino el cuerpo electoral que es su representante constitucional y legal.

2.2.2 ANTECEDENTES

El referéndum tiene su origen histórico en la antigua Roma, en donde se - - practicó este tipo de consulta popular para conocer la opinión de los gobernados respecto de ciertos actos de los gobernantes, y especialmente para obtener la aprobación por la plebe de determinados decretos y leyes, a propuesta del magistrado popular llamado Tribuno de la Plebe.

Hoy día muchos autores coinciden en afirmar que esta forma de democracia semidirecta tiene su origen en Suiza, al señalar: "El "referéndum" procede -- del antiguo derecho helvético, donde los delegados cantonales a la Dieta o Senado Federal, cuando no tenían instrucciones precisas, votaban el asunto "ad referéndum" de sus respectivos mandantes, los cantones - es decir, bajo reserva de la confirmación de su decisión por su gobierno - que luego se --

(40) RAFAEL BIELSA. Derecho Constitucional. Edit. Roque de Palma, S.A. 3a. ed. Buenos Aires, 1959. pág. 174.

(41) GERMAN J. BIDART CAMPOS. Derecho Político. Edit. Aguilar, 2a. ed. Buenos Aires, 1962. pág. 408.

pronunciaban libremente acerca de las cuestiones reservadas por aquéllos"(42). Por otra parte, los movimientos liberales del siglo XVIII, y particularmente el de Francia, adoptaron este sistema de consulta popular por ser muy -- acorde con el espíritu de la Revolución. En efecto, una declaración de la - Convención Nacional Francesa, del 21 de septiembre de 1792, postulaba que no podía haber constitución sino cuando ella fuera aceptada por el pueblo. De modo que, aunque la práctica del referéndum en la Confederación Suiza precedió a las revoluciones liberales, es indudable que "en su forma actual esta institución es un producto del siglo XIX, en cuya restauración influyeron, - tanto las viejas tradiciones romanas y helvéticas como la Revolución Francesa" (43).

A partir de aquel momento el referéndum se extendió por el mundo como una - de las conquistas democráticas más importantes, consagrándose constitucionalmente en una serie de países, tales como Alemania (1919), Checoslovaquia -- (1920), Irlanda (1922), España (1931), y otros países más.

En México, esta institución surge a la vida jurídica hasta el año de 1977, fecha en que se adicionó a la fracción VI del artículo 73, la base segunda, que a la letra establecía: "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" (44).

Si bien es cierto que elevar la institución del referéndum y la iniciativa popular a nivel constitucional, significó uno de los lógrros más importantes en el terreno político, también es cierto que durante su lapso de vida que por cierto fue corto, de 1977 a 1987, nunca se aplicó en el gobierno del -- Distrito Federal. Esto se debió no porque la figura resultare inoperante, - sino porque el legislador no tuvo el interés de reglamentar tal institución haciendo uso de una verdadera técnica jurídica que le permitiera tener operatividad.

Es tiempo de que políticos, profesionistas, estudiantes y pueblo en general

(42) FAUSTINO J.L. LEGÓN. Op cit. pág. 301.

(43) MANUEL GARCIA PELAYO. Op cit. pág. 184.

(44) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73 - - Fracción VI. Editorial Porrúa, S.A. 88a. edición, México, 1978.

hagamos de nuestras instituciones jurídicas una herramienta de lucha y de progreso que no sólo figure en el terreno teórico, sino también y muy particularmente en el terreno práctico. A este respecto hablaremos más ampliamente en el cuarto capítulo de este trabajo.

2.2.3 NATURALEZA JURIDICA

En el afán de descentrañar cual es la naturaleza jurídica del referéndum -- han surgido diversas teorías. Legón en su libro titulado Tratado de Derecho Político señala: "La naturaleza jurídica del referéndum ha dado origen a varias teorías: Una de ellas la considera como "acto de ratificación", supone que existe entre los diputados y el pueblo una relación de "mandato". No coincide con el mandato civil porque el referéndum exige siempre la manifestación de voluntad expresa y no puede ser tácita. Otras tesis consideran al referéndum como "acto aprobatorio", ya como "duplicada declaración de voluntad" (de la representación popular y pronunciamiento refrendatorio), ya de un "órgano estatal" por ejecutarse una función pública (Jellinek), ya como un "acto de decisión en la formación por el pueblo de la voluntad legislativa del Estado" (Orlandi), o bien como un acto complejo" (45).

Berlín Valenzuela y Biscaretti coinciden en señalar, que la naturaleza jurídica de la participación popular aunque se expresa como el autogobierno de una colectividad determinada, es variable en cada caso de acuerdo con los distintos sistemas ". . . la naturaleza jurídica de la decisión popular puede variar notablemente en los diversos casos aún presentandose siempre también ésta como una manifestación de autogobierno de una determinada colectividad, la cual, aún ejerciendo una función pública, no viene por esto a transformarse en órgano estatal. No se puede, por tanto afirmar, en absoluto, que se trate siempre de un acto complejo (desigual, porque prevalecería, formalmente la deliberación parlamentaria); a veces, en efecto, la decisión popular podrá quedar jurídicamente independiente, mientras que en otras eventualidades podrá vincularse más o menos íntimamente con un específico acto estatal" (46).

(45) FAUSTINO J. LEGÓN. Op cit. pág. 302.

(46) PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA. Derecho Constitucional. Edit. Técnos, S.A. Madrid, 1973. pág. 422 y 423.

Al respecto Berlín Valenzuela señala: "cualesquiera que sean las variantes que tiene el referéndum, la participación y el consentimiento de los ciudadanos que forman el cuerpo electoral, se actualiza en el momento en que manifiesten su aprobación o rechazo a la consulta hecha por sus gobernantes, resolviendo por sí mismos delicados problemas de interés público, evitando con ello el monopolio del poder político por parte de sus representantes en los órganos legislativos o gubernativos" (47).

2.2.4 CLASIFICACION

Biscaretti di Ruffia, distingue diversas formas de referéndum, atendiendo a los ordenamientos estatales: (48).

1.- En orden a la materia: en constitucional y legislativo.

Constitucional.- Cuando la consulta se hace sobre la formación o sanción de un acto del órgano constituyente.

Legislativo.- Cuando se refiere a la aprobación o rechazo de una reforma o de una ley propuesta por el órgano legislativo.

Algunos autores agregan también el referéndum administrativo, que tiene por objeto obtener la aprobación o rechazo para algunos actos de esta naturaleza. Ejemplo: una concesión o empréstito.

2.- En orden al tiempo: En sucesivo y preventivo o programático.

Sucesivo.- Es aquel que se realiza inmediatamente después de efectuado el acto estatal para sancionarlo o desaprobarlo.

Preventivo o programático.- Si el referéndum se realiza antes de que el órgano estatal lo apruebe.

3.- En orden a la eficacia: en constitutivo y en abrogativo.

Constitutivo.- Si tiene por objeto otorgar existencia o eficacia a una norma.

Abrogativo.- Cuando pretende dejar sin efecto una norma vigente, sin que pueda sustituirla otra distinta.

4.- En orden al fundamento jurídico: en obligatorio y facultativo.

Obligatorio.- Cuando una ley por mandato constitucional, debe someterse necesariamente a la consulta del cuerpo electoral.

Facultativo.- Cuando simplemente basta una porción del cuerpo electoral, de

(47) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Derecho Electoral. Op cit. pág. 65.

(48) PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA. Op cit. pág. 422.

una resolución del órgano legislativo, de cierto número de estados miembros de regiones autónomas o del jefe del estado en determinadas circunstancias, para pedir la realización de un referéndum.

Ampliando esta clasificación que sobre el referéndum hace Biscaretti, Carlos S. Fayt agrega los siguientes:

5.- Por la eficacia jurídica: Referéndum de consulta y referéndum de ratificación.

De consulta.- Es aquel que se realiza para la ratificación o rechazo de un acto sometido a la consideración del cuerpo electoral, sin que tenga carácter obligatorio para los órganos estatales.

De ratificación.- Cuando la validez jurídica del acto, objeto de la consulta, es requisito necesario para su existencia jurídica.

6.- Por sus alcances: Total y parcial.

Total.- Cuando la autoridad legislativa toda, incluyendo a las leyes en general, es objeto de referéndum.

Parcial.- Cuando sólo son objeto de él determinadas leyes o actos.

7.- Por la ubicación en el proceso de formulación y sanción legislativa: - referéndum ante legem y referéndum post legem.

Ante legem.- Se realiza antes de la formulación y sanción constitucional legislativa o administrativa, con la finalidad de que el cuerpo electoral opine sobre la conveniencia o inconveniencia de tales medidas.

Post legem.- También llamado de sanción, opera cuando se hace como una etapa última dentro del proceso de formulación de la ley, siendo el resultado indispensable para su existencia o inexistencia.

2.2.5 JUSTIFICACION EXISTENCIAL

Aunque el referéndum ha sido y seguirá siendo una institución muy combatida en el ámbito doctrinal, tiene sus fundamentos en la soberanía nacional y en la imposibilidad práctica y teórica de la legislación directa. Contribuyen también a su popularidad y creciente desarrollo en nuestros días, los vicios y fracasos del sistema representativo, que se achacan a las Asambleas que detentan injustamente una soberanía que no les corresponde. Por ello, - muy atinadamente se dice que el referéndum es una especie de reivindicación de parte de los pueblos, de la soberanía que los órganos representativos les han arrebatado. Y, en efecto, con el referéndum los órganos representativos proponen; pero, en último término, son los pueblos los que deciden. El refe

réndum es de esta manera un complemento necesario del sistema representativo. Consideramos nosotros en contra de la multitud de autores que refutan la institución, que un país en el que se practica el referéndum, esta en el verdadero régimen representativo, mucho más que aquel cuya Constitución no lo admite, porque este procedimiento es un medio excelente para mantener la armonía entre el cuerpo electoral y las Asambleas, armonía que constituye la esencia misma de la representación.

Por otra parte, es importante señalar que en la democracia contemporánea el referéndum es un medio de politización de la ciudadanía, que encuentra en él la posibilidad de manifestarse directamente sobre aspectos de gran interés público. Su existencia constitucionalizada por diversos órdenes jurídicos estatales, con posterioridad a la primera Guerra Mundial, fue el resultado de la necesidad de encontrar fórmulas más adecuadas de participación popular, ya que las existentes resultaban insuficientes.

Es un hecho cierto que la democracia actual ha dado lugar a que los partidos políticos desplacen a los ciudadanos limitando su intervención en la integración de los órganos del poder estatal. Si a esto se agrega, que estos canales políticos reservan a la opinión de sus líderes las facultades ejecutivas, se comprenderá que la participación popular va siendo cada vez más reducida, convirtiendo a la democracia de masas en una democracia de líderes. Por esta razón, la existencia del referéndum y de otras formas de democracia semidirecta, constituyen una alternativa válida para superar esa falta de interés político que se observa en la mayoría de los países.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta las críticas que la doctrina ha formulado contra el referéndum o el plebiscito, ya que como dice Duverger, ambos pueden confundirse como ha sucedido en Francia, o bien, conducir a resultados conservadores tendientes a mantener el estado de cosas imperantes; no obstante esto, se considera que siempre son superiores las ventajas que los riesgos, por lo que su existencia resulta plenamente justificada.

2.3 INICIATIVA POPULAR

La iniciativa popular como una institución más de la democracia semidirecta, puede ser definida como "el derecho concedido al pueblo para exigir de sus Asambleas representativas la elaboración, modificación o derogación de una ley" (49).

(49) LUIS S.J. IZAGA. Op cit. pág. 31.

Se desprende de lo anterior que la Iniciativa Popular como procedimiento legislativo especial, autoriza al pueblo o más propiamente dicho al cuerpo -- electoral a introducir innovaciones en la legislación con o sin el consentimiento o conformidad de los órganos habitualmente competentes para ello. En efecto, la citada institución no se limita a suscitar la consideración de un problema legal sino que impone su trámite imperiosamente y puede llegar a forzar la decisión afirmativa, cuando la legislatura se niega, si el cuerpo electoral se pronuncia en favor.

La iniciativa popular como se ha dicho ya en el primer capítulo de este trabajo, es una de las formas en que puede ejercitarse el sufragio. Como dice García Pelayo: "es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer el establecimiento de nuevas normas jurídicas o la abrogación de las -- existentes" (50).

Según Sánchez Viamonte, "se llama iniciativa a la manifestación de voluntad popular con propósitos de legislación, por medio de la cual el pueblo, o -- conjunto de ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral, propone al congreso un proyecto de ley" (51).

La iniciativa popular es en general una función de naturaleza pública, ejercida como un derecho del cuerpo electoral o de una fracción del mismo a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas -- legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas. Se desprende de lo anterior la existencia de dos tipos de iniciativa popular que son: la formulada o articulada y la simple. La primera es la formulación y presentación al órgano legislativo de un proyecto de ley íntegramente articulado; la segunda, es la exigencia de una parte del -- cuerpo electoral para que se someta a la deliberación de las cámaras una -- acción legislativa determinada, indicando tan sólo la idea general o básica del propósito sin detalles minuciosos.

Si la legislatura acoge favorablemente la iniciativa y la convierte en ley, acaba el proceso; de lo contrario, continúa el trámite ante el cuerpo electoral que habrá de pronunciarse directa y definitivamente.

En cuanto a las modalidades que presenta la iniciativa popular, Jorge Bur-

(50) MANUEL GARCIA PELAYO. Op cit. pág. 554.

(51) CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. Op cit. pág. 195.

deau señala: "la constitución puede, incluso, ir más lejos y decidir que el pueblo entero quede legitimado directamente por la iniciativa popular sin - que haya lugar a someter previamente la ley a una decisión de la Asamblea. Se llega así a una aplicación casi perfecta de la idea democrática, ya que la ley podrá hacerse sin la intervención de las asambleas representati- - vas" (52).

Es oportuno destacar que la iniciativa popular suele, a veces, completarse con el referéndum; ya para confirmar la decisión de la asamblea, que aceptó la iniciativa, o ya, en caso de repulsa de las asambleas, para acudir al vo to decisivo popular.

Refiriéndose al tema motivo de estudio, Biscaretti di Ruffia señala: "la -- iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral" (53).

Por su parte Xifra Heras la define como "el derecho reconocido a una frac- ción del cuerpo electoral, de provocar la decisión del pueblo acerca de la realización de un acto legislativo por parte de los órganos estatales compe tentes" (54).

En cuanto a los antecedentes de la institución, podemos señalar que la mis- ma fue adoptada primeramente en Francia, en el año de 1793 fecha en que fue regulada en su constitución. Posteriormente comenzó a ser aplicada en Suiza en algunos de sus cantones y numerosos Estados de la Unión Americana, donde ha tenido gran aceptación.

El pueblo suizo no posee la iniciativa legislativa en el dominio federal. - Pero, en cambio, la tiene en todos los Cantones. Para el ejercicio del dere cho se requiere un cierto número de ciudadanos, diverso según la población de cada Cantón.

En cambio la iniciativa constitucional se reconoce al pueblo, tanto en la - Federación, como en cada uno de los Cantones.

(52) GEORGES BURDEAU. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Edi tora Nacional, 6a. ed. Madrid, 1981. pág. 177.

(53) PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA. Op cit. pág. 421.

(54) JORGE XIFRA HERAS. Curso de Derecho Constitucional. Tomo II. Edit. -- Bosch. 3a. ed. Barcelona, 1962. pág. 245.

En el dominio federal el pueblo suizo puede ejercer su derecho de iniciativa de dos formas: reclamando a una revisión total o a una revisión parcial de la Constitución. En ambos casos, se requiere que la petición esté firmada por cincuenta mil ciudadanos suizos. En caso de revisión total, hay renovación previa del Parlamento.

En cuanto a lo anterior, es importante aclarar que la iniciativa llámase legislativa, cuando se refiere a una ley ordinaria y constitucional si se refiere al texto constitucional.

En Estados Unidos existe también la iniciativa en materia constitucional, - no para la legislación de la Unión, sino para los Estados miembros. También fue adoptada tras la guerra de 1914-1919, por un cierto número de Estados - europeos, sobre todo por la constitución de Weimar.

En Italia ha sido acogida la iniciativa popular formulada (tanto legislativa como constitucional), en el sentido que la constitución (art. 71) autoriza la presentación por parte de 50 000 electores de un proyecto de ley "redactado en artículos".

Por otra parte, se dice que la iniciativa popular es un derecho que corresponde a una fracción del cuerpo electoral. El número de ciudadanos para solicitar esta iniciativa es muy variable en las distintas constituciones, ya que en Suiza como se ha señalado ya, exige un mínimo de 50 000 electores; en la Weimar, en su art. 73, se exige una décima parte del cuerpo electoral para presentar una iniciativa formulada. La constitución Española de 1931 - reguló en su art. 66 esta iniciativa, estableciendo un mínimo de 15% de los electores; la austriaca lo hizo en el art. 41, fijando un mínimo de 200 000 electores o la mitad de ellos en tres regiones.

Para finalizar este punto, me permito citar el pensamiento que sobre el tema enuncia Lanz Duret, que a la letra dice: ". . . la iniciativa popular es un medio consagrado constitucionalmente, por el cual, se concede la iniciativa de las leyes al pueblo mismo, forzando a las Cámaras para que cuando - un proyecto de ley esté autorizado por la firma y el número determinado de ciudadanos que fije la constitución, esas mismas Cámaras queden obligadas - jurídicamente a discutir y votar la legislación propuesta. Este último procedimiento tendría la ventaja de nuestro medio de obligar en especiales casos y sobre asuntos de capital importancia a nuestros Congresos y Legislaturas locales, amedrentados por falta de valor civil, por cobardía política,

o por interés de partido, a corregir deficiencias y errores de que están -- plagadas nuestras leyes, o a introducir en estas últimas nuevos progresos y nuevas adaptaciones a nuestro medio social y político contemporáneo" (55).

2.4 EL PLEBISCITO

El plebiscito como institución de la democracia semidirecta, es otra de las formas de participación popular en los asuntos públicos del Estado. "Consiste en la consulta directa al cuerpo electoral sobre alguna medida o acto -- proveniente de la función ejecutiva, o sobre algún asunto de excepcional interés en la vida colectiva, como la determinación del destino nacional, y -- la decisión de independencia, la anexión o cesión de territorios, la unión real con otro Estado, o cualquiera otra cuestión igualmente importante que, por comprometer el destino del grupo, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos" (56)

La institución plebiscitaria, frecuentemente se le confunde con el referéndum y es usada indistintamente por la doctrina y la legislación, sin embargo ambas figuras no pueden ni deben confundirse, en virtud de que como señala Izaga, mientras el referéndum "es la aprobación o desaprobación de un acto de los órganos legislativos, el plebiscito, más bien, es un acto de carácter constituyente, por el que el pueblo de un país decide sobre una nueva ordenación política . . ." (57).

Consecuentemente, la nota fundamental del plebiscito no está referida a un acto de naturaleza normativa (como el referéndum) sino más bien de naturaleza estrictamente política, caracterizado además por su aplicación excepcional y extraordinaria, dado que concierne a la estructura esencial del Estado o de su gobierno.

J.L. Legón señala al respecto, que el plebiscito suele a veces confundirse con el referéndum, sobre todo cuando este se aplica a leyes o reformas constitucionales, mientras el plebiscito funciona sin el concurso correlacionador de otros órganos del estado, el referéndum juega siempre en relación con actos o decisiones de algún poder del Estado; agrega que el plebiscito es un acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al --

(55) MIGUEL LANZ DURET. Op cit, pág. 69.

(56) RODRIGO BORJA. Op cit, pág. 367.

(57) LUIS S.J. IZAGA. Op cit, pág. 30.

electorado sobre una cuestión vital del Estado.

En términos generales, podemos señalar que en realidad, el referéndum y el plebiscito son formalmente iguales pero difieren por su materia. Mientras - el primero gira en torno a un acto legislativo (leyes, decretos, ordenan- - zas), el segundo se refiere a un acto ejecutivo. Entre estas dos formas de acción política existe una evidente semejanza exterior, dada por el hecho - de ser ambas una consulta al cuerpo de electores, pero también una no menos evidente diferencia material, que surge de la diversidad de su objeto. De - modo que lo que caracteriza al plebiscito y lo distingue del referéndum es su materia evidentemente política. Es decir, el ser una decisión popular so - bre un asunto propio de la función ejecutiva del Estado.

Partiendo de lo anterior, diversos autores definen muy atinadamente la ins- titución del plebiscito, así, García Pelayo lo define como "la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno - a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible qui - zá de tomar forma jurídica" (58).

Por su parte Berlín Valenzuela, señala que el plebiscito "es también un de- recho del cuerpo electoral para participar en la ratificación y aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o guberna- - mental" (59).

Karl Loewenstein señala que "En el lenguaje corriente, el concepto plebis- cito se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el -- proceso del poder y, algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones. Sin embargo, aunque esta expresión ha sido generalmente usada para designar -- las votaciones sobre la forma de Estado, debería quedar reservada a votacio - nes sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas. En la mayor par - te de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una - - cuestión territorial - la modificación de las fronteras internas o externas del Estado o el cambio de soberanía de todo un territorio" (60).

La institución plebiscitaria tiene su origen en Roma, de su antigua prácti-

(58) MANUEL GARCIA PELAYO. Op cit, pág. 184.

(59) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Derecho Electoral. Op cit, págs. 67 y 68.

(60) KARL LOEWENSTEIN. Op cit, pág. 31.

ca ha pasado al Derecho Político y algunos sistemas constitucionales modernos, sufriendo una metamorfosis impuesta por el tiempo y las circunstancias. Según la antigua costumbre romana, la decisión plebiscitaria comprendía no sólo materias políticas, sino también y específicamente materias legislativas. En el Derecho Político moderno, como se ha señalado, el plebiscito es la consulta popular referida exclusivamente a problemas de índole político, relativos a la función ejecutiva del Estado.

En principio, el plebiscito es indudablemente una genuina institución democrática. Sin embargo el mal uso que de él han hecho dictadores lo han convertido en un medio para gestar las peores tiranías. Antiguos y modernos -- dictadores cuando han querido legalizar en alguna forma el ejercicio fáctico de su poder, han amañado plebiscitos para dar apariencia democrática a - aquello que sólo era pura arbitrariedad autocrática. Así la historia conoce los plebiscitos previos a la coronación de Napoleón I y Napoleón III como - emperadores; tales tipos de consulta revisten muchas veces el cariz de verdaderas comedias políticas, pues como se sabe, Napoleón Bonaparte, por medio de un plebiscito se hizo nombrar Cónsul Vitalicio y Emperador de Francia, - coaccionando al pueblo, cometiendo fraudes a niveles regionales y alterando los registros abiertos. Lo mismo hizo su sobrino Napoleón III cuando después del golpe de Estado, en 1851, buscó la aprobación de los franceses mediante un plebiscito y posteriormente, a través de otro, su legitimación como Emperador. También Adolfo Hitler y Benito Mussolini, siguiendo estos - - ejemplos, a través de él obtuvieron la ratificación popular a sus gobiernos totalitarios.

No obstante el espíritu democrático del plebiscito, se ha utilizado para legitimar poderes usurpados, supliendo mañosamente la falta de elecciones. Este procedimiento ha servido a los dictadores para justificar su ejercicio del poder, a pesar de que la forzada unanimidad que de él generalmente ha - resultado no ha engañado más que a quienes se han dejado engañar.

Con toda razón ha dicho Friedrich que al proceder así los dictadores de este siglo, lo han hecho para legitimar a sus regímenes no constitucionales y contrarios al derecho. Esto se debe a que "esa aprobación popular directa - facilita una impresionante pantalla propagandística para la cúpula dictatorial, y puede usarse contra la oposición democrática en el interior y en el extranjero, alegando la pretensión de que se ha consultado por dicho medio,

la voluntad popular" (61).

En estos casos la expresión democrática de la voluntad popular directa resulta ser sólo una ficción y un engaño.

Por ello, es importante destacar que dentro de un auténtico régimen democrático, la institución plebiscitaria no debe ser un medio de elección de gobernantes, pues para ello existe la función electoral, ni menos un medio para legitimar un poder de facto, sino que debe ser el instrumento de expresión de la opinión de los electores sobre ciertos problemas políticos de especial importancia para la comunidad nacional. Utilizando en esta forma, el plebiscito reivindica su originaria condición democrática y tórnase herramienta adecuada y legítima al servicio de la opinión pública. Porque como dice Sánchez Viamonte, "si algún derecho no enumerado nace de la soberanía del pueblo, es el de que los ciudadanos emitan su opinión sobre un problema fundamental que interesa a la comunidad política. Por eso el plebiscito, en cualquiera de sus formas, es la más fiel expresión de la opinión y de la voluntad populares, si se le utiliza como consulta al pueblo sobre -- problemas concretos de carácter institucional y si se asegura la legitimidad del acto y el respeto de la decisión" (62).

2.5 REVOCACION POPULAR

La revocación popular, es una institución originada en Inglaterra, que consiste en el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios, que habiendo sido -- electos por el mismo cuerpo, han dejado de cumplir con su mandato o han perdido la confianza que en ellos se había depositado.

Esta institución, halla su base existencial en el espíritu democrático puro, que atendiendo a la idea del mandato imperativo y de las instrucciones obligatorias, se inclina al criterio de la constante revocabilidad de los representantes del pueblo.

J.L. Legón, señala que, "la destitución popular es el procedimiento de la -- democracia semidirecta correspondiente a lo que en el sistema representati-

(61) CARL J. FRIEDRICH. Gobierno Constitucional y Democracia. Tomo II. Edit. Gráficas Espejo. Madrid, 1976. pág. 548.

(62) CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. Op cit. pág. 195

vo se llama "juicio político", aplicable a quienes han sido nombrados en -- firme para un periodo de tiempo durante el cual gozan de autoridad para desempeñarse según su propia convicción" (63).

Bidart Campos, señala por su parte, que "la destitución popular, revocatoria o recall, es el procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral o -- una fracción del mismo solicita someter a consulta la permanencia de un gobernante en el ejercicio de su función. Si el resultado final de la consulta arroja resultado contrario al desempeño de esa función por parte del gobernante, éste cesa en su cargo" (64).

El citado tratadista, coincide con J.L. Legón al señalar que la institución motivo de estudio equivale al proceso del juicio político.

La destitución popular puede ser individual o colectiva; en el primer caso, se limita a revocar el mandato de un funcionario o representante; en el segundo, se dirige a disolver un cuerpo pluripersonal como la Asamblea o un Consejo Ejecutivo si ello es resuelto por el pueblo en votación provocada -- por iniciativa popular. Este último caso es poco usual, su carencia de objeto práctico proviene de las medidas importantes pueden ser revisadas y rectificadas popularmente.

La revocación popular como institución de la democracia semidirecta, es conocida en los Estados Unidos de Norteamérica con el nombre de Recall, y se utiliza en el orden municipal y estadual.

Su primera aparición en el país vecino, se dio en la Carta Comunal de la -- ciudad de los Angeles, en 1903; el primer Estado que lo incorpora a sus normas fue el de Oregon en 1908, extendiéndose a California, Arizona, Idaho, - Washington, Colorado, etc.

El recall norteamericano consiste en intentar la remoción, mediante solicitud de un número determinado de ciudadanos. (entre el 10% de la ciudad de - San Francisco, y el 25% del Estado de Oregon). Puede de una sola vez procederse a reelegir para el cargo; si el acusado es destituido, simultáneamente ocupa su cargo el nuevo designado.

La destitución popular existió también en la Constitución Rusa de 1936, la

(63) FAUSTINO J.L. LEGON. Op cit, pág. 313.

(64) GERMAN BIDART CAMPOS. Lecciones Elementales de Política. Ediar, S.A. - Editora. Buenos Aires, 1973. pág. 257.

Yugoslava de 1945 y la China de 1946.

El derecho de revocación popular se ha llegado a extender asimismo respecto de los jueces; pero con menos convicción y con más reducido éxito legal. A menudo se le reprocha ser desmoralizante por la continua amenaza del capricho popular, sin embargo, consideramos que dicha institución si bien es -- cierto que adolece de vicios, también es cierto que sabiéndola encausar -- adecuadamente, puede llegar a ser uno de los medios más eficaces de control popular del poder político.

2.6 APELACION DE SENTENCIAS

La exigencia cada vez más creciente del pueblo de participar en los actos -- trascendentales del poder político, ha conducido a someter a la decisión -- del cuerpo electoral los pronunciamientos de los tribunales. A semejanza de la "provocatio ad populum", que en Roma sometía a resolución del cuerpo -- electoral o comicios centuriados la suerte definitiva en las condenas capitales, modernamente se sujeta a votación una sentencia judicial, especial-- mente, cuando en ella se declara la inconstitucionalidad de una ley.

La apelación de sentencias como una institución más de la democracia semidirecta, puede ser definida como "el procedimiento mediante el cual se somete a votación del cuerpo electoral una sentencia judicial que ha declarado la inconstitucionalidad de una norma" (65).

La apelación de sentencias, apareció en los Estados Unidos de Norteamérica como una ofensiva en contra de la supremacía judicial caracterizada por la facultad de anular leyes por razones de inconstitucionalidad, sobre todo -- en relación al problema del auge de la legislación social contenida por reiterados pronunciamientos judiciales que declaraban inconstitucionales diversas medidas referentes al derecho laboral. Pareció a no pocos que el remedio a tal conflicto sería llevar esos asuntos al pronunciamiento de la ciudadanía en expresión directa, considerando que si el pueblo es quien dicta la constitución, debe poder interpretarla. En consecuencia se habló de recall o de referéndum de sentencias.

El único Estado que la introdujo, con trámite parecido al de iniciativa, -- fue Colorado, en 1912; pero la respectiva cláusula fue a su turno declarada

(65) GERMAN BIDART CAMPOS. Lecciones Elementales de Política. Op cit. pág. 257.

"inconstitucional" por la Corte del propio Estado en 1921.

La apelación de sentencias surgió como una variante del recall, aunque ha sido poco utilizada, es interesante como medio de control popular para vigilar que las leyes no contradigan el espíritu de la constitución.

La institución citada ha sido criticada en el ámbito doctrinal, argumentando que no sería aconsejable su implantación, pues abandonar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley a un voto mayoritario emitido en las urnas, obtenido en forma apresurada y tal vez nerviosa, no sólo introduce confusiones legales sino que destruye la eficacia de la Constitución.

"No es serio que una función tan técnica y especializada como la administración de justicia, quede pendiente en su efectividad de la decisión multitudinaria de quienes son totalmente incompetentes para ejercerla o valorarla" (66).

Cabe destacar, no obstante, que la institución así como tiene opositores, tiene también muchos partidarios. Reconocemos a nuestro juicio que, efectivamente, someter la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una sentencia a la decisión popular, puede traer consigo una alteración desastrosa en el orden constitucional. Sin embargo, consideramos que una mejor estructuración de la figura puede generar una magnífica operatividad en el ámbito práctico. Si el problema radica en el hecho de someter a los incompetentes la constitucionalidad de una norma, puede establecerse que en primera instancia el pueblo elija a las personas que teniendo la capacidad técnica y especializada, les permita en última instancia dictaminar si la sentencia responde o no a los principios básicos en que se inspira una Constitución. Esto desde luego no resuelve el problema, pero sí nos acerca más como diría Berfín Valenzuela a los linderos de la autogestión.

2.7 VETO POPULAR

Esta institución puede ser definida como "el procedimiento mediante el cual se somete a decisión del cuerpo electoral si una ley que esta en vigor ha de mantenerse o ha de ser derogada" (67).

El veto popular permite una intervención muy atenuada del pueblo en la el-

(66) GERMAN J. BIDART CAMPOS. Derecho Político. Op cit, pág. 411.

(67) GERMAN J. BIDART CAMPOS. Lecciones Elementales de Política. Op cit. - pág. 257.

boración de la ley. Esta es obra de una Asamblea, pero sólo podrá ser aplicada si el pueblo, en cierto plazo, no ha pedido que sea sometida a su votación. En el caso de que tuviera lugar la votación popular y la ley fuera rechazada, se considera que ésta no ha existido nunca.

Lanz Duret señala que el veto popular, "supone que una ley previamente votada por las Asambleas electas es plenamente válida y produce todos sus efectos, si en cierto plazo después de votada, determinado número de ciudadanos no pide el referéndum, pues en este último caso esa consulta debe ser practicada y el pueblo puede aún rechazar la ley" (68).

El autor citado hace una diferencia entre el referéndum y el veto popular, señalando que en el referéndum propiamente dicho, el voto del pueblo es necesario para la perfección jurídica de la ley; en tanto que con el veto popular el voto es siempre necesario y transcurrido un plazo determinado no es permitido ya. En otros términos, con el referéndum ordinario la ley no será válida si el pueblo no le da su aprobación formal; en tanto que con el veto popular la ley existirá, a menos que el pueblo no manifieste en un - - cierto plazo su desaprobación formal.

C A P I T U L O I I I

"EL REFERENDUM EN EL DERECHO COMPARADO"

"El referéndum es la institución en la cual pueden combinarse útilmente la organización representativa de los Estados modernos y la democracia directa de los Estados antiguos; es la verdadera - fórmula conciliatoria del gobierno semi directo".

HAURIU

3.1 EL REFERENDUM EN SUIZA

Hemos señalado en su oportunidad, que la institución del referéndum es una - figura originaria y típica de Suiza, país del gobierno semidirecto por antonomasia. De ahí que suela decirse que Suiza es el país clásico del referéndum, y en efecto; porque desde 1802, en mayor o menor grado, en una u otra - forma, todas las leyes fundamentales del país se han sometido al referéndum. Según Carlos S. Fayt, "El término referéndum proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno - de dos de los cantones actuales de la Confederación helvética: el de Graubünden y Valais. Esos cantones, en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados. En su interior, constituían federaciones de municipios, muy poco unidas -tres en Graubünden y doce en Valais-. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del - distrito, debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar. He ahí el referéndum originario" (69). Hubo, hasta cierto punto, algo análogo en la Constitución federal, hasta la adopción de las formas actuales de gobierno, en - - 1984. Antes de esa fecha, los miembros del consejo central de la Confederación obraban siempre según las instrucciones que venían de sus cantones respectivos, y cuando se discutían cuestiones no previstas en ellas, así como - para todas las materias de excepcional importancia, debían pedir la dirección especial que habían de seguir a sus gobiernos respectivos. "Se llamaba a esto estar comisionado ad audiendum et referéndum" (70).

"El referéndum tal como actualmente es, reviste el carácter muy modificado, - de legislación por el pueblo. Realmente sólo conserva de su origen el nombre" (71).

Según Curti, el primer referéndum conocido es el que hoy llamamos facultativo, y tuvo su aplicación en el cantón de Berna (entonces República de Berna),

(69) CARLOS S. FAYT. Derecho Político. Tomo I. Edit. Depalma, 7a. ed. Buenos Aires, 1988. pág. 373.

(70) CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. El Poder Constituyente. Edit. Biográfica Argentina, S.R.L. 2a. ed. Buenos Aires, 1957. pág. 93.

(71) MANUEL GARCIA PELAYO. Op cit. pág. 553.

en 1439, con motivo de la situación creada a esa ciudad por sus fuertes deudas y ante la necesidad de hacer frente a la llamada guerra de Zurich. "Pero la forma de esta consulta popular era todavía muy a menudo una especie de ensayo del sistema representativo, pues consistía, por parte del gobierno, en llamar a los delegados de la asamblea popular para escuchar su consejo. En cambio, la institución de un referéndum efectivo adquirió gran importancia - sobre todo en las guerras y las crisis religiosas del siglo XVI. Se tomaron las decisiones más importantes relativas a medidas contra el enrolamiento de los mercenarios, a las alianzas con los Estados extranjeros, el celibato de los sacerdotes, algunos artículos de fe y la defensa de la Reforma. El voto tenía lugar al aire libre en las plazas públicas de cada distrito (Amtsbezirk) frecuentemente dirigido por los delegados del Consejo. Todos los hombres, -- desde la edad de catorce años, tomaban parte de él, ordinariamente, y los delegados tenían la misión de velar para que ninguno faltara al ejercicio de su derecho. Se dividían los votantes ante la siguiente proclamación: "quien quiera obedecer a nuestros señores y amos como ha sido explicado, que permanezca en su sitio; quien no quiera hacerlo, que pase al costado"; o bien se contaban las manos levantadas por sí o por no" (72).

Esta institución aparece citada, como una antigua tradición, en un acto de 1490, confirmada solemnemente en 1513, con motivo del apaciguamiento de las perturbaciones ocurridas después de la batalla de Novara. Se interrumpe en 1563, cuando se organizó la dominación completa de algunas familias bajo el nombre de patriciado.

Dentro del derecho positivo y de acuerdo a la Constitución Federal del 29 de mayo de 1874, vigente aún, Suiza es un Estado Federal compuesto de 22 cantones que ejercen todos los derechos que no hayan sido delegados al poder federal (artículo 3 Constitución Federal), de modo que, en principio, y en caso de duda, ha de prevalecer la competencia cantonal.

Señala Sánchez Agesta, "El principio básico de la Constitución helvética es la legitimación democrática de sus instituciones, apoyada en la voluntad del pueblo y en la de los cantones. Esta legitimación democrática se pone de ma-

(72) CURTI T. H. Le Referéndum. cit. por CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. El Poder - Constituyente. Op cit. pág. 94.

nifiesto en los procedimientos de democracia directa o indirecta, que hacen que el pueblo tenga una importante participación activa en la reforma de la Constitución a través del referéndum y de la iniciativa popular y en la formación de la ley mediante el referéndum y que incluso en algunos cantones -- (Glaris, Appenssell y Unterwald) exista un curioso sistema de gobierno de democracia directa" (73).

Desde esta perspectiva, la Confederación Suiza entiende por referéndum "el derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las -- autoridades legislativas ordinarias. Por consiguiente, corresponde al cuerpo electoral la sanción de las leyes. Es obligatorio cuando la decisión afirmativa del cuerpo electoral se ha previsto como necesaria para la promulgación de las leyes; y es facultativo cuando la consulta al cuerpo electoral tiene lugar en virtud de la petición de una fracción de éste o de una autoridad -- con competencia para ello" (74).

En la Confederación helvética, el referéndum obligatorio sólo rige en la esfera federal en lo que se refiere a la aprobación de las reformas constitucionales. (artículo 123). De manera que éstas no tienen validez jurídica a menos que hayan sido aprobadas por el cuerpo electoral.

Sánchez Agesta al hacer una interpretación del artículo 120 de la Constitución, señala que el procedimiento de reforma puede proponerse: (75).

- 1.- Por la Asamblea federal, compuesta por las dos cámaras.
- 2.- Por una de estas dos cámaras.
- 3.- Por el pueblo, siendo suficientes 50,000 firmas de ciudadanos para proponer una reforma.

El procedimiento es distinto según de quien proceda la iniciativa de la reforma y que el alcance general de la misma se extienda a la totalidad o parte del texto.

A) Si procede de la Asamblea, la reforma se somete directamente a un referéndum obligatorio.

(73) LUIS SANCHEZ AGESTA. Derecho Constitucional Comparado. Universidad de - Madrid. 2a. ed. 1980. pág. 235.

(74) MANUEL GARCIA PELAYO. Op cit. pág. 553.

(75) LUIS SANCHEZ AGESTA. Op cit. págs. 235 y 236

B) Si un proyecto de revisión total procede de una de las dos cámaras sin consentimiento de la otra, o del pueblo sin consentimiento de las cámaras, se somete la reforma a un doble referéndum:

Primero se somete al pueblo la cuestión misma de la reforma mediante un referéndum previo, que tiene que ser aprobado por mayoría simple. Si se obtiene esta mayoría, se disuelve la Asamblea y se procede a la elección de una nueva, que nace con carácter constituyente.

A continuación se somete el proyecto aprobado por esta Asamblea a un referéndum definitivo, del que depende la aprobación o no aprobación de la reforma. Para obtener esta aprobación se precisa no sólo la mayoría popular, sino también la mayoría de los cantones.

Así, pues, y resumiendo, el principio es que cuando haya un conflicto entre las dos cámaras o entre el pueblo y una de las cámaras o ambas, hay un referéndum previo.

C) Una gran importancia tiene la iniciativa parcial, que normalmente adopta la fórmula de proyecto redactado. Exige 50,000 firmas de ciudadanos suizos con derecho a voto, requisito que tiene como propósito simplificar el sí, o el no del referéndum, y un examen por la Asamblea federal (que puede aprobarlo, rechazarlo o proponer un contraproyecto). Por último, se somete a la aprobación del pueblo y de los cantones. La mayor parte de las revisiones han adoptado esta fórmula (70 de 1891 a 1960).

Pelayo señala al respecto que, "El mismo principio del referéndum obligatorio a nivel federal, vale para todos los cantones y sus constituciones respectivas. Pero, además de este caso general, algunos de ellos lo tienen establecido para otras materias cuya extensión es variable, aunque refiriéndose generalmente a las leyes y a decretos de alcance general y a las materias financieras que pasen de cierta cantidad" (76). Cuando el referéndum obligatorio se extiende a gran número de materias se suelen celebrar dos referéndums generales por año (así, por ejemplo, Argovia y Berna).

El referéndum facultativo está establecido tanto en la Federación como en los cantones. Objeto de tal referéndum son, en la Federación, las leyes, los tratados federales de duración indefinida o superior a quince años y los decre-

(76) MANUEL GARCIA PELAYO. Op cit. págs. 553 y 554.

tos de alcance general que no tengan carácter de urgente (artículo 89). La decisión sobre si un decreto tiene carácter urgente corresponde a la Asamblea federal, por decisión tomada por mayoría de todos los miembros de cada una de las dos cámaras. Ahora bien, como no hay una delimitación precisa entre la ley y tales decretos de alcance general, ha sido posible sustraer ciertas materias al referéndum, dándoles forma de decreto y aplicándoles la cláusula de urgencia, si bien posteriormente han sido generalmente transformados en ley. Por eso, la reforma de 1939, además de exigir mayoría absoluta, establece que tales decretos tendrán duración temporal limitada (artículo -- 89. Constitución Federal).

La sumisión al referéndum ha de ser solicitada al Consejo Federal por 30,000 electores u ocho cantones (en este caso el órgano competente es la legislatura cantonal), y dentro de un plazo de 90 días, pasados los cuales la ley entra en vigor, (artículo 87. Constitución Federal; artículos 1o. y 4o. al 7o. de la Ley Federal sobre el Referéndum). Obtenidas las firmas o la petición de los ocho cantones, el Consejo Federal organiza el referéndum, decidiendo la mayoría simple. En los cantones se sigue un método similar.

En este orden de ideas, "el referéndum obligatorio como requisito indispensable para la validez jurídica de las reformas constitucionales, se diferencia del facultativo, en el sentido de que este último no es requisito formal de validez de toda ley, sino sólo de aquéllas a las que la autoridad competente, o un número determinado de electores, decide sujetarlas a la aprobación popular" (77).

En Suiza ninguna disposición constitucional, federal o cantonal, puede entrar en vigor si no ha sido ratificada por el pueblo. En lo que se refiere a las leyes ordinarias, el referéndum era al principio, aplicado sólo a leyes cantonales, pero como se ha indicado ya, se ha extendido a las leyes federales tras la Constitución federal de 1874.

A partir de entonces y con el correr de los años el referéndum suizo ha alcanzado un gran desarrollo en el terreno político, su desenvolvimiento ha corrido a la par con la evolución del derecho constitucional de Suiza, desde su primera aparición en 1439 hasta nuestros días. Su relevancia se encuentra

(77) RODRIGO BORJA. Op cit. pág. 217.

evidenciada en las atinadas palabras que al respecto enuncia Hauriou: "En -- los países de gobierno semidirecto y semirrepresentativo, como, por ejemplo, Suiza, el derecho de petición, merced a una grave transformación, ha logrado una gran importancia política, y se ha convertido en un medio de participar directamente el Cuerpo electoral en la elaboración de la ley, sea reclamando el referéndum para una ley ya votada por los Consejos legislativos, sea reclamando que esos mismos Consejos estudien y deliberen sobre una ley dada -- que luego se someterá al referéndum. La modificación experimentada aquí por el derecho de petición consiste en que, en el supuesto de que la petición al cance el número de firmas exigido por la ley, las autoridades del gobierno -- están obligadas a tomar en consideración la invitación popular" (78).

3.2 EL REFERENDUM EN ITALIA

La Constitución italiana ha configurado dos tipos de referéndum facultativo: (79).

A) En materia constitucional (artículo 138).

B) En materia legislativa, con eficacia sólo abrogativa (artículo 75).

Para la comprensión del referéndum constitucional, es necesario hacer en primera instancia, una breve explicación del procedimiento agravado que ha establecido la Constitución italiana para la reforma constitucional, mismo que -- ha sido configurado, según los casos, de dos maneras:

1) En línea general, "las leyes de reforma de la Constitución y las leyes -- constitucionales son aprobadas por cada una de las Cámaras con dos deliberaciones sucesivas, con intervalos no menos de tres meses, requiriéndose, sin embargo, la mayoría absoluta para la segunda deliberación de cada Cámara. Si, además la segunda deliberación ha sido adoptada en cada Cámara por lo menos con dos tercios de mayoría (de los componentes de las Asambleas), el procedimiento debe considerarse concluido, presuponiéndose, iuris et de iure, que -- también el cuerpo electoral es de la misma opinión; y las nuevas normas deben, por tanto, promulgarse, dentro del término acostumbrado, por el presi--

(78) ANDRE HAURIOU. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Edit. Ariel. 4a. ed. Barcelona, 1971. págs. 118 y 605.

(79) PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA. Op cit. pág. 423.

dente de la República (y sólo si usa su poder de reenvío tendremos aún una tercera deliberación en cada Asamblea)".

2) "En el caso, en cambio, que en la segunda aprobación de las Cámaras no se haya alcanzado la mencionada mayoría de los dos tercios (aunque obteniéndose la absoluta, es decir, la que se refiere a los componentes de la Asamblea), las normas relativas serán publicadas sin demora (para que lleguen al conocimiento de la opinión pública), pero no serán promulgadas; ya que, dentro de los tres meses siguientes, un quinto de los miembros de cada Cámara, o quinientos mil electores, o cinco Consejos regionales, podrán requerir que sean sometidas a referéndum. Con la consecuencia de que estas normas no serán promulgadas y publicadas de modo definitivo si no han obtenido en el referéndum la mayoría de los votos válidos (excluyendo, por lo tanto, del cómputo las papeletas en blanco o nulas). El referéndum en cuestión parece, por esto, -- asumir la función de una condición suspensiva (por tres meses) de la eficacia de las normas constitucionales (formuladas, como es costumbre, por las Cámaras), mas bien que se presenta como un verdadero elemento constitutivo de su formación (trátase, en realidad, de un referéndum facultativo, que se puede exigir sólo en determinados casos y que no distingue, de modo alguno, la eficacia de las normas aprobadas respecto a las emanadas con base en el procedimiento agravado anterior, que es más simple)" (80).

En resumen, el referéndum constitucional ha sido acogido en Italia para la revisión constitucional; puede insertarse en el procedimiento agravado cuando las Cámaras hayan aprobado la revisión en segunda votación con mayoría absoluta, pero no con la de dos tercios; de suerte que dentro de los tres meses de la publicación de la misma enmienda un quinto de los miembros de una Cámara, o 500,000 electores, o cinco Consejos regionales, pueden exigirlo; requiriéndose, luego, para que tenga resultados positivos, la simple mayoría de los votos válidos (de modo que puede inducir a considerar el mismo referéndum como una condición suspensiva, para los citados tres meses, de la eficacia de la nueva norma constitucional, que, si se aprueba en tal momento popular, viene luego a situarse en el mismo plano de eficacia de las aprobadas

(80) CONDIVI TOZZI. La Revisione della Cost. cit. por PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA. Op cit. págs. 276 y 277.

sólo por las Cámaras.

Por otra parte, haciendo una interpretación de las disposiciones constitucionales que regulan la mecánica del referéndum legislativo en Italia, Sánchez Agesta señala: "El referéndum legislativo ha sido acogido con eficacia abrogativa simplemente frente a una ley formal, u otra norma equiparada, y por tanto, no respecto a una ley constitucional, sometiéndolo, además, su actuación a tantas modalidades específicas que reduzcan de modo notable su aplicación frecuente" (81).

El artículo 75 de la Constitución establece, en efecto, que el presidente de la República debe convocar el referéndum acerca de la abrogación, total o parcial, de una ley o de un acto que tenga valor de ley (y por tanto, también de un decreto ley o de una ley delegada) a petición de 500,000 electores (inscritos en las listas para la elección de la Cámara de Diputados) o de cinco Consejos regionales. Además, el mismo artículo excluye explícitamente que el referéndum pueda mantenerse para las leyes tributarias o del presupuesto, de amnistía y de indulto, y de su autorización de la ratificación de los tratados internacionales. Por lo demás, como garantía de la certeza de que la mayoría de los ciudadanos desea, efectivamente, la abrogación de la norma en cuestión, exige, para un resultado positivo del referéndum, que participen en él la mayoría de los electores (llamados a elegir la Cámara de Diputados) y que consiga la mayoría de votos, válidamente expresados no contando, por tanto, las papeletas nulas o en blanco).

Afirma Biscaretti que, "La abrogación actuada con el referéndum consigue efectos totalmente semejantes a la efectuada con otra ley, y por esto, tales efectos correrán sólo sin retroactividad alguna, como en cambio, sucedería si el referéndum abrogativo asumiese la naturaleza de una auténtica anulación de la norma vigente" (82).

Particulares reglas de corrección constitucional deberán, en fin, inducir a las Cámaras a modificar o abrogar sólo con mucha cautela una ley, contra la cual se haya movilizad o recientemente sin éxito un referéndum abrogativo, -

(81) LUIS SANCHEZ AGESTA. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. - 6a. ed. Madrid, 1980. pág. 238.

(82) PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA. Op cit. pág. 424.

dada la evidente manifestación de favor para las normas mismas manifestada por el cuerpo electoral.

Cabe destacar, que el proyecto de ley sobre el referéndum presentado a las Cámaras en el curso de la primera legislación republicana, establecía, además, que la comprobación relativa a las operaciones desarrolladas para la petición del referéndum se confiara a los Tribunales de Apelación, funcionando como departamento central el de Roma, que debía proclamar los resultados finales en ordenanza expresa; que el juicio sobre la admisión del mismo referéndum correspondiese, en cambio, al Tribunal Constitucional; que los resultados de la votación fuesen proclamados por el Tribunal de Casación; y que, cuando el resultado hubiese sido favorable a la abrogación, correspondiere al presidente de la República declararla con un decreto, publicado en la Gaceta Oficial. Se utilizaron expedientes particulares para limitar el número de los referéndums en un mismo año, mientras que se permitió un nuevo referéndum sobre una misma ley sólo después del transcurso, por lo menos, de dos años desde el anterior que hubiese sido con resultado negativo.

Es de señalar que el referéndum en Italia, puede encontrar variadísimas aplicaciones en los ordenamientos regionales particulares (según el artículo 113 de la Constitución), mientras que la misma Constitución (en el artículo 132) requiere la convocatoria de expresos referéndums entre las poblaciones interesadas, para crear, con leyes constitucionales, nuevas regiones, o para modificar con leyes ordinarias, el ámbito de las existentes.

3.3 EL REFERENDUM EN FRANCIA

Francia que en algunos momentos de exaltación revolucionaria se adelantó en la ruta de la democracia semidirecta, conoció largos periodos de desconfianza a ese sistema, debido principalmente a su mal uso por fuerzas radicales y dictatoriales. "se le atribuya propensión cesarista; pero el recelo se fue disipando, y en los últimos años aplicó el referéndum constitucional, en las secuencias de un inquieto y afiebrado proceso político" (83).

A partir de entonces, la mayoría de las leyes fundamentales que han conformado la historia constitucional francesa se han sometido al referéndum. En -

(83) FAUSTINO J. L. LEGON. Op cit. pág. 305.

efecto, Francia sometió a referéndum sus primeras Constituciones de 1793 y - 1799. Y, después de un paréntesis de más de un siglo, se sometió al referéndum popular el proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Nacional el 19 de abril de 1946, proyecto que fue rechazado. Meses más tarde el proyecto elaborado por la Asamblea el 29 de septiembre será aceptado por el voto popular el 13 de octubre del mismo año. Finalmente, la Constitución actual, francesa del 3 de junio de 1958, fue legitimada por vía de referéndum celebrado el 28 de septiembre de 1958.

Se desprende de lo anterior, que el referéndum constitucional ha sido y es - más frecuentemente aplicado en Francia. Se recordará que en octubre de 1962, un referéndum constituyente decidía la elección del presidente de la República por sufragio universal directo.

La Constitución de 1958 introduce muy modestamente el referéndum en materia de leyes ordinarias, pues sólo es posible para los textos que versen sobre la organización de los poderes públicos (artículo 11). Sin embargo, la amplia interpretación dada a este término, ha permitido al Jefe del Estado - Francés interferir la representación nacional y gobernar con el consentimiento directo del pueblo.

El recurso al referéndum legislativo, establecido como se ha indicado, en el artículo 11 establece: "El presidente de la República, a propuesta del gobierno, mientras duren las cesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el Journal Officiel, puede someter a referéndum todo -- proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o que implique la aprobación de un acuerdo de Comunidad, así como los que se encaminan a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la -- Constitución, incida sobre el funcionamiento de las instituciones".

Georges Burdeau señala que haciendo una interpretación del artículo 11, se prevé el referéndum en tres casos de excepcional importancia: (84).

- A) Ley sobre la organización de los poderes públicos.
- B) Ley que suponga la aprobación de un acuerdo de Comunidad.
- C) Ley que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser con

(84) GEORGES BURDEAU. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Op - cit. pág. 772.

trario a la Constitución, influyera en el funcionamiento de las instituciones.

En relación al inciso B, cabe destacar que la Comunidad, tal como la define la Constitución, es un modo de organizar las relaciones entre Francia y los territorios de ultramar puesto a la aceptación de éstos. Actualmente la institución comunitaria ha desaparecido a medida que los Estados que formaron parte de ella inicialmente adoptaron una actitud de autonomía total.

Volviendo al artículo 11, es necesario hacer las siguientes observaciones:

A) El presidente de la República dispone de un poder discrecional en el manejo del referéndum, pero éste no puede ser llevado a cabo más que cuando se reúne un cierto número de situaciones:

1.- Las Asambleas deben estar en sesión. Esto está claramente estipulado - cuando el referéndum se lleva a cabo a propuesta del gobierno, y resulta - obvio cuando el procedimiento tiene por punto de partida una disposición conjunta de las dos Asambleas.

2.- El presidente no puede actuar de una manera totalmente espontánea, sino que es necesario que le haya sido presentada una proposición, por el gobierno o el Parlamento.

3.- Esta proposición debe ser publicada en el Journal Officiel.

4.- El referéndum no es obligatorio. El presidente de la República tiene facultad de decidirlo.

Por otra parte, según el artículo 60 de la Constitución, corresponde al Consejo Constitucional vigilar la regularidad de las operaciones del referéndum y quien proclama sus resultados; según el artículo 50 de la ley orgánica del 5 de noviembre de 1958, el Consejo determina si, consideradas la naturaleza y la gravedad de las irregularidades comprobadas, hay lugar a mantener dichas operaciones o a declarar su anulación total o parcial. Pero, en una decisión del 23 de diciembre de 1960, el Consejo se fundó en una interpretación restrictiva de su competencia, considerando que ésta sólo se refiere a las protestas formuladas al final del escrutinio contra las operaciones efectuadas y no a las que se refieren a la organización de las operaciones y al desarrollo de la campaña electoral. Para éstos últimos litigios es competente el Consejo de Estado; pero éste ha decidido que, después de la promulgación de la ley adoptada por referéndum, no podía, incluso si había sido requerido antes de la apertura del escrutinio, pronunciarse sobre la legalidad

de los actos que organizan la operación referendaria, pues tal apreciación pondría en tela de juicio la ley aprobada.

B) Conviene señalar, que la redacción del artículo 11 es oscura y que, en particular, la fórmula: "proyecto de ley relativa a la organización de los poderes públicos" resulta ambigua. Andre Hauriou señala: "es probable que esta oscuridad haya sido buscada a propósito por los redactores de la Constitución a fin de hacer del referéndum un instrumento de la política del Jefe de Estado y no un incidente en el procedimiento legislativo" (85).

C) Finalmente cabe destacar, que de 1958 a 1970 han tenido lugar en Francia, cuatro referéndums: el del 8 de enero de 1961, el del 8 de abril de 1962, el del 28 de octubre de 1962 y el del 27 de abril de 1969.

El más importante de ellos ha sido sin duda alguna, el del 28 de octubre de 1962, mediante el cual se cambió el modo de elección del presidente de la República. En el se decidió que se llevaría a cabo mediante sufragio universal directo.

3.5 EL REFERENDUM EN ESPAÑA

España forma parte del grupo de países que durante la primera posguerra de este siglo, consagró constitucionalmente la institución del referéndum. En efecto, la Constitución republicana de 1931, en su artículo 66, estableció el referéndum para las leyes votadas por las Cortes, a petición de un quince por ciento de los electores. Quedaban excluidos, la Constitución, sus leyes complementarias, los convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, los estatutos regionales y las leyes tributarias.

Posteriormente, el Generalísimo Franco, como Jefe del Estado, y en uso de las facultades que le reservan las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, instituyó la consulta directa a la nación en referéndum público (22 de octubre de 1945) en todos aquellos casos en que por la trascendencia de las leyes (elaboradas por las Cortes) e incertidumbre de la opinión, el Jefe del Estado estime la oportunidad de esta consulta. Toman parte en el referéndum los hombres y las mujeres mayores de 21 años. (ver anexo 1).

De esta manera, fue sometida al referéndum la Ley de Sucesión en la Jefatura

(85) ANDRE HAURIOU. Op cit. pág. 545.

LEY DEL REFERENDUM NACIONAL
22 de octubre de 1945

Abierta para todos los españoles su colaboración en las tareas del Estado a través de los organismos naturales, constituidos por la familia, el Municipio y el Sindicato, y promulgadas las Leyes básicas que han de dar nueva vida y mayor espontaneidad a las representaciones dentro de un régimen de cristiana convivencia, con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público la voluntad de la Nación puede ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios, esta Jefatura del Estado, en uso de las facultades que le reservan las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, ha creído conveniente instituir la consulta directa a la Nación en referéndum público en todos aquellos casos en que por la trascendencia de las leyes o incertidumbres en la opinión, el Jefe del Estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta.

En su virtud,

DISPONGO:

Artículo 1o.-Cuando la trascendencia de determinadas Leyes lo aconseje o el interés lo demande, podrá el Jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de leyes elaborados por las Cortes.

Artículo 2o.-El referéndum se llevará a cabo entre todos los hombres y mujeres de la Nación mayores de veintidós años.

Artículo 3o.-Se autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones complementarias conducentes a la formación del Censo y ejecución de la presente ley. Así lo dispongo por la presente Ley, dada en Madrid a 22 de octubre de 1945.

FRANCISCO FRANCO

(B. O. 22 de octubre de 1945)

del Estado del 8 de junio de 1947; que, a su vez, establece en su artículo - 10, que para derogar o modificar las leyes fundamentales, además del acuerdo de las Cortes, será necesario el acuerdo de la Nación. Y son leyes fundamentales: el Fuero de los españoles, el Fuero del Trabajo, la ley de Sucesión, la del Referéndum nacional y cualquiera otra que, en lo sucesivo, se promulgue confiriéndole tal rango.

Sánchez Agesta señala que la reciente Constitución Española, aprobada por -- las Cortes el 31 de octubre de 1978, reviste hoy día un gran espíritu democrático que sigue dando cabida a algunas formas semidirectas. No es de extrañar, pues incluso, la misma Constitución que las contempla, fue ratificada -- por el pueblo español en referéndum el 6 de diciembre de 1978.

Agrega "la tendencia democrática de la Constitución Española, haya su base -- en el breve preámbulo que tiene la Constitución y en el cual se establece: "la nación española en uso de su soberanía, es el fundamento de la Constitución; las Cortes son el órgano representativo que la aprueba y el pueblo español quien la ratifica en referéndum" (86).

Esto hace, que la Constitución Española entienda que el derecho de sufragio o de voto es la fórmula básica de participación en las decisiones de una democracia. De ahí, que el artículo 23 lo defina correctamente como un típico derecho del ciudadano:

"Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos, en elecciones periódicas por sufragio universal".

Al hacer una interpretación del citado artículo, Sánchez Agesta señala: "el texto del artículo destaca dos vías de ejercicio de este derecho: directamente, esto es, en actuaciones de lo que se llama democracia directa; o por medio de representantes" (87).

Las fórmulas de participación directa tiene su manifestación más inmediata, aunque limitada, en el derecho de iniciativa legislativa, para cuyo ejerci--

(86) LUIS SANCHEZ AGESTA. El Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Editora Nacional. Madrid, 1980. pág. 154.

(87) LUIS SANCHEZ AGESTA. El Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Op cit. pág. 155.

cio se exigen 500,000 firmas y se excluyen las materias propias de una ley orgánica, tributaria o de carácter internacional, así como todo lo relativo a la prerrogativa de gracia (artículo 87). Su otra expresión es el referéndum, en que la Constitución distingue tres modalidades:

A) El referéndum consultivo o de decisiones políticas de especial trascendencia, que ha de ser regulado por una ley orgánica, y cuya convocatoria por el Rey exige una propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso (artículo 92).

Artículo 92:

1.- "Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos".

2.- "El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados".

3.- "Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución".

B) El referéndum de ratificación de una reforma constitucional que haya sido aprobada por las Cortes generales, (artículos 167 y 168) en que el pueblo -- ejerce la más alta función de la soberanía participando en el ejercicio del poder constituyente con un carácter limitado como en todo referéndum (que implica un sí o un no a una propuesta), pero como última instancia de decisión que es solicitada por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras en las reformas ordinarias; o como referéndum obligatorio en caso de revisión total.

C) Por último, como referéndum parcial para las nuevas reformas de organización territorial del poder que se establecen en el título VIII, en el proceso de constitución de las comunidades autónomas (artículo 151,1), para la aprobación y modificación de los estatutos (artículo 152,2) e incluso, en la definición misma de la extensión territorial de las comunidades autónomas (artículo 152,3 y disposición transitoria cuarta). La Constitución, en algún pájaje llama plebiscitos a estas actuaciones directas de los ciudadanos.

3.5 EL REFERENDUM EN ESTADOS UNIDOS

La Constitución federal de los Estados Unidos de Norteamérica no conoce el referéndum. La Unión no lo ha aceptado y se mantiene decididamente en el sis

tema representativo.

Sánchez Viamonte, señala en su libro "El Poder Constituyente", que la Constitución federal de los Estados Unidos no está sometida a voto popular o verdadero referéndum, porque en la formación de la Unión intervinieron los Estados como entidades constituyentes, en virtud del "Pacto de Confederación y perpetua unión entre los Estados" (88).

De esa suerte y, siendo la Constitución federal la consecuencia de ese pacto celebrado por voluntades colectivas, unificadas en cada Estado miembro, su aprobación corresponde a los Estados que concurrieron a él y que intervinieron en la redacción de la Constitución por medio de representantes.

No obstante lo anterior, la institución del referéndum se ha refugiado y extendido en los Estados miembros de la Unión Americana y sobre todo en la esfera municipal; así lo señala Burdeau: "En los Estados Unidos el referéndum se ha desarrollado como un instrumento destinado a limitar la omnipotencia de las Asambleas, pero sólo existe en el marco de los Estados particulares donde es obligatorio para ciertas leyes" (89).

En efecto, en algunos Estados, el referéndum es obligatorio en materia constitucional. En las otras materias no constitucionales, algunos Estados han establecido el referéndum obligatorio en el orden financiero, exceptuando algunos gastos necesarios.

Con respecto al referéndum constitucional, es de señalar, que en casi todos los Estados de la Unión, se ha adoptado el sistema del referéndum popular para la sanción de Constituciones y para las enmiendas constitucionales. El sistema más generalizado cuando se trata de sancionar una Constitución, consiste en lo siguiente: la legislatura local del Estado declara la necesidad de revisión total y propone la convocatoria de una Asamblea o Convención Constituyente que se debe elegir a ese fin. La cuestión relativa a si la Asamblea debe reunirse o no, se somete al pueblo. De ordinario, se somete al voto popular el resultado de ese pronunciamiento.

Cuando se trata de enmiendas constitucionales, la legislatura del Estado las propone, y el voto popular les da su aprobación.

(88) CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. El Poder Constituyente. Op cit. pág. 95

(89) GEORGES BURDEAU. Op cit. pág. 180.

En muchos Estados se requiere que las enmiendas sean propuestas por dos legislaturas sucesivas, y en algunos de ellos debe mediar un voto popular entre una y otra sanción legislativa para que la enmienda sea definitivamente aceptada.

En cuanto al referéndum legislativo, comenzó en algunos Estados con referencia a cierta índole de asuntos que suscitaban la desconfianza popular respecto de la probidad de las legislaturas y de sus miembros (empréstitos, concesión de servicios públicos, obras de gran volumen), y luego se fue generalizando.

Por lo común, suele descartarse el referéndum mediante la proclamación de -- urgencia (emergency clause), por dos tercios en la legislatura. Para leyes -- ratificadas en referéndum no cabe el veto del ejecutivo. Los detalles de funcionamiento quedan confinados a leyes reglamentarias.

Como nota histórica, podemos señalar que el sistema del referéndum constitucional norteamericano, es decir, la sumisión a él de la Constitución de los Estados y de sus reformas, se inició en el año de 1788, en el Estado de Massachusetts y luego toma auge, empezando por Oregón, en 1904, en todos los -- Estados norteamericanos, "habiéndose convertido en partes reconocidas de la maquinaria política norteamericana" (90).

Puede hoy afirmarse que el referéndum ha sido ampliamente aplicado en América. Se ha recurrido a él, para remediar las deficiencias de los organismos -- legislativos y significa una protesta contra su corrupción" (91).

Puede considerarse como una institución americana bien establecida, aunque -- parcialmente desenvuelta. Hasta ahora se ha empleado principalmente en las -- reformas constitucionales, relaciones de Estados y Municipios, adopción de -- Cartas de ciudad, concesión de franquicias, etc.

3.6 EL REFERENDUM EN ARGENTINA

En la República Argentina, la institución del referéndum constitucional sólo se aplica en las provincias de Buenos Aires y Mendoza.

En la provincia de Buenos Aires fue creado por la Constitución de 1873. Según el sistema de esa Constitución, el procedimiento para enmiendas consiste

(90) CARLOS S. FAYT. Op cit. pág. 375.

(91) LUIS S. J. IZAGA. Op cit. pág. 28.

en:

- 1) Proponer enmienda (por diez diputados, cinco senadores o por el Ejecutivo);
- 2) Declarar la necesidad de la enmienda por tres quintos de votos de cada cámara;
- 3) Proceder a discutirla;
- 4) Aceptarla por dos tercios de cada cámara;
- 5) Someter al pueblo la enmienda así aceptada;
- 6) Aprobarla por mayoría de electores (artículos 208, 209 y 210).

Cuando se trata de reforma de parte o del todo de la Constitución, se procederá de acuerdo con los cuatro primeros puntos de la enumeración anterior, y se consultará a los electores si se reúne o no una convención constituyente. En caso afirmativo, la Asamblea legislativa deberá convocar a una convención integrada de tantos miembros como sean los que compongan las cámaras legislativas, los cuales serán elegidos del mismo modo por los mismos electores y en los mismos distritos que los senadores y diputados. Esta convención deberá reunirse tres meses después de hecha la convocatoria, con el objeto de revisar, alterar o enmendar la Constitución, y lo que ella resuelva por mayoría será promulgado como la expresión de la voluntad del pueblo. (Artículo 211).

Señala Sánchez Viámonte que la Constitución de 1873, prevé tres situaciones diferentes: A) reforma total; B) reforma parcial; C) enmienda. (92). Y agrega que en los dos primeros casos, el voto popular o referéndum tiene por objeto decidir si se reúne o no la convención constituyente que discutirá y sancionará la reforma; en el tercer caso, se prescinde de la convención, la enmienda se hará por sanción legislativa sometida al voto popular.

La Constitución de 1889, no obstante reproducir en su artículo 217 la clasificación del 211 de 1873, "revisar, alterar o enmendar", adopta un procedimiento único para todos los casos, y que consiste en declarar la necesidad de la reforma en la legislatura por tres quintos de votos de cada una de las cámaras, y someter luego al voto popular si se reúne o no la convención constituyente. En caso afirmativo, este cuerpo debate y sanciona la reforma por

mayoría.

La reforma constitucional de 1934 modificó, a su vez, el procedimiento para las reformas constitucionales en los siguientes términos: (artículo 192).

a) El proyecto de reforma deberá ser tramitado en la forma establecida para la sanción de las leyes, debiendo contar con el voto afirmativo de dos tercios del total de los miembros de ambas cámaras para ser aprobado. La ley debe indicar si la reforma será total o parcial y, en este último caso, las partes o los artículos que serán reformados;

b) La misma ley debe establecer si ha de convocarse o no a una convención reformativa. En este último caso, la ley contendrá la enmienda proyectada, y ésta será sometida a referéndum en la primera elección que se realice. El voto será expresado en pro o en contra de la enmienda, y su resultado será comunicado por la Junta Electoral al Poder Ejecutivo y a la legislatura, para su cumplimiento;

c) En caso de convocarse a una convención reformativa, la ley debe expresar la forma de su funcionamiento y el plazo dentro del cual deberá dar término a su cometido. (artículo 193).

d) La convención estará formada por ciudadanos que reúnan las condiciones necesarias para ser diputados, y se compondrá del mismo número de miembros que la Asamblea Legislativa. La elección se llevará a cabo en la misma forma y por los mismos medios que la de diputados y senadores. La misma ley debe determinar las incompatibilidades para ser diputado convencional. (artículo 194).

e) Las enmiendas aprobadas en referéndums y las sanciones de la Convención reformativa, deben ser promulgadas y publicadas como parte integrante de la Constitución. (artículo 195).

Según estas disposiciones constitucionales, vigentes en la provincia de Buenos Aires, la legislatura declarará por ley la necesidad de la reforma y si ésta será parcial o total, así como si ha de convocarse o no a una convención reformativa.

En caso de no convocarse la convención, la ley contendrá la enmienda proyectada y ésta será sometida a referéndum.

La Constitución de la provincia de Mendoza es la que ha servido de modelo para la reforma constitucional de la provincia de Buenos Aires en 1934. En sus

artículos 220 y 222 instituye un sistema idéntico al de la Constitución de 1889 de la provincia de Buenos Aires: 1) ley que declare la necesidad de la reforma; 2) consulta popular sobre si se convoca o no una convención constituyente; 3) caso afirmativo, reunión de la convención constituyente y sanción de la reforma. A eso se agrega que las leyes en que se declare la necesidad de la reforma no podrá ser vetada.

Cuando se trata de la enmienda o reforma de un sólo artículo puede sancionar la la legislatura por dos tercios de los miembros de cada cámara, y debe ser sometida al pueblo para su aprobación o rechazo. (artículo 223).

Según ese mismo artículo, la enmienda aprobada por el pueblo, deberá ser promulgada por el Poder Ejecutivo e incorporada al texto de la Constitución.

La Constitución de la provincia de Buenos Aires, en su artículo 195, prescinde de la intervención del poder Ejecutivo para la promulgación de las reformas constitucionales sean ellas sancionadas por la convención o por el referéndum.

Finalizaré el presente capítulo, no sin antes señalar, que la institución -- del referéndum se ha extendido en los últimos años por diversos países y -- Constituciones.

Desafortunadamente no podemos caer en el desatino de afirmar, que la institución haya encontrado en el derecho comparado, el auge y la aceptación por la mayoría de los Estados, pues es bien sabido por todos, que las formas semidirectas siempre han sido vistas con gran recelo. Señala Loewenstein: "quizá -- este recelo hacia el referéndum y en general hacia las formas semidirectas, se deba a que ellas configuran instrumentos capaces de poner en jaque a los regímenes políticos porque expresan realmente la voluntad popular, misma que a menudo se haya suplantada por el capricho o conveniencia de los gobernantes" (93).

Es por ello, que el referéndum, si bien es cierto que muchos países lo han -- elevado a nivel constitucional (Alemania 1919, Checoslovaquia 1920, Irlanda 1922, entre otros de los ya citados), también es cierto que la institución -- como tal, hasta ahora, a excepción de Suiza y algunos Estados de la Unión -- Americana, no han encontrado el desenvolvimiento adecuado por encontrarse ge

(93) KARL LOEWENSTEIN. Op cit. pág. 293.

neralmente limitado en su aplicación.

La democracia haya cada día un mayor número de adeptos, creemos que no está lejano el día en que las formas semidirectas se adhieran a ella como algo in separable que traiga como resultado su aplicación frecuente.

C A P I T U L O I V

"EL REFERENDUM EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO"

" Hagamos de nuestras instituciones jurfdi-
cas, una herramienta de lucha y de progreso que no --
sólo figuren en el terreno teórico, sino también y --
muy particularmente en el terreno práctico "

EL SUSTENTANTE

4.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

El Partido Revolucionario Institucional es el resultado de las sucesivas adecuaciones que ha venido sufriendo a lo largo de 62 años que lleva en el poder, pues desde 1929 en que surgió con el nombre de Partido Nacional Revolucionario encaminó su actividad a aglutinar las diversas corrientes revolucionarias, proclamándose así mismo como el custodio de los principios de la Revolución Mexicana.

El Partido Revolucionario Institucional en su momento, movilizó a las grandes mayorías en torno de programas populares que motivaban su apoyo y simpatía por la esperanza generada en ellas, convirtiéndose en el indiscutible triunfador de la época en la integración de los órganos del Estado, dentro de un proceso electoral que con todas sus imperfecciones y no siempre adecuado a la normatividad electoral, producía sin embargo una expresión de la voluntad popular.

Bajo estas circunstancias, las minorías opositoras, se vieron condenadas por mucho tiempo a no representar sino el papel de grupos de presión ante un gobierno que acrecentaba día a día aún más su poder.

El sistema de partido dominante en México, caracterizado por la no alteración del poder en la práctica, tenía que producir con el correr de los años frustraciones diversas que habrían de llevar a la ciudadanía a asumir una actitud pasiva e indiferente ante un sistema político que le negaba vías de participación.

En estas circunstancias, conforme se fueron reduciendo las vías de acceso de numerosos sectores a la integración del poder político, las diversas clases sociales demandaron en la década de los setentas la satisfacción de sus imperativos de justicia, desplazando a segundo término el disfrute de la estabilidad, razón por la cual la paz social se vio amenazada, surgiendo de esta manera las guerrillas, los grupos clandestinos y la inconformidad generadora de violencia.

El sistema político mexicano y sus teóricos se enfrentaron en este momento a un doble problema: por una parte, seguir garantizando los intereses de la clase dominante en el mejor de los climas posibles, y por la otra, atender al reclamo de justicia y participación política real de una sociedad plura-

lista. Ante esta disyuntiva, el actual régimen decidió afrontar el problema satisfaciendo la segunda situación que conduciría a una reacción de cambio y de progreso y no la primera que llevaría fatalmente a una reacción que pondría en situación difícil al propio sistema.

Es en los últimos años del sexenio de 1970-1976, cuando las contradicciones entre los diversos grupos del sistema hacen patente que se le ha llevado a su punto más crítico. El nuevo gobierno ingresa al ejercicio del poder en estas delicadas circunstancias, ante el imperativo de recobrar la unidad quebrantada, devolviendo la fe a una ciudadanía inconforme y susceptible a las actividades del poder público; la despolitización, la crisis económica y la confianza debilitada exigen ser superadas de inmediato.

Es entonces, cuando ante esta alarma de peligro y de crisis, se agudiza la sensibilidad de los dirigentes del sistema mexicano, haciendo sentir la necesidad de establecer correctivos a tiempo para evitar un fatal desenlace que podía conducir a una pugna desintegradora entre las diversas fuerzas políticas, capaz de desembocar en una de estas tres alternativas: "autocracia con tendencia al sistema de partido único, a una mayor apertura democrática o a la revolución" (94).

La tradicional vocación democrática de nuestro pueblo, aunada a la sensibilidad política de sus dirigentes, aconsejó que había llegado el momento de introducir algunas transformaciones al Sistema Político Mexicano que conformara una amplia reforma política y cuyos objetivos fundamentales podrían resumirse en la idea de incrementar la unidad democrática del país por medio del pluralismo y robustecer la legitimidad de todo el sistema político.

De esta manera, ante la crisis de 1976, el Sistema Político Mexicano, estructuró un proceso democratizador al que él mismo dio el nombre de "Reforma Política".

Debido a que el presente capítulo pretende circunscribir el estudio del referéndum dentro del Sistema Político Mexicano, y dado que la reforma constitucional al artículo 73 que lo contempló, fue producto de la reforma electoral de 1977, iniciaremos nuestro estudio haciendo referencia a las circunstan-

(94) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Teoría y Praxis Política Electoral. Op cit. pág. 91.

cias que dieron origen a ella y sobre todo resaltando la disposición constitucional que por corto tiempo concedió vida jurídica al referéndum y a la -- iniciativa popular.

Continuaremos nuestro estudio haciendo referencia a aspectos doctrinarios manejados al respecto por prestigiados constitucionalistas mexicanos y final-- mente concluiremos este ensayo enunciando las consideraciones finales.

4.2 LA REFORMA POLITICA MEXICANA DE 1977

4.2.1 SUS CAUSAS

El 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial el decreto que modificó 17 artículos de nuestra Constitución, con alteraciones que en su conjunto representan la "Reforma Polftica" que el gobierno de la República ha-- bía prometido y propiciado. Esta reforma es importante porque persigue fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política ins-- titucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del - sistema, y el fortalecimiento del poder legislativo. En una palabra, se in-- tenta que el sistema político mexicano pueda seguir operando y no vaya a ser desbordado por no poderle ya dar cause a los problemas del país.

El sistema político mexicano ha sido pragmático y ha respondido con medidas concretas a las crisis que se le han presentado.

Así, ante el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958-1959 diseñó el desarro-- llo estabilizador que duró casi diez años; ante el movimiento estudiantil de 1968, diseñó una estrategia populista, basada en un exagerado gasto público, y ante la crisis económico-política de 1976, estructuró un proceso democratizador al que él mismo dio el nombre de "Reforma Política".

En esta forma, la situación por la cual el país había venido transitando, y que hizo crisis en 1976, fue la causa inmediata de la reforma política. Jorge Carpizo, señala que entre los factores que dieron origen a la crisis y -- que llevaron al gobierno a proponer las modificaciones a 17 artículos consti-- tucionales se encuentran los siguientes: (95)

A) La conformación de fuerzas sociales y políticas externas al sistema, como fueron diversos partidos políticos no registrados que actuaban "clandestina--

mente", y el nacimiento de sindicatos no controlados por el gobierno, que se encontraban en sectores importantes, como los de electricidad, la energía nuclear y las instituciones de enseñanza superior, y cuya actuación constituía fuertes presiones para el gobierno;

B) El hecho de que el peso de la crisis económica lo habían soportado las -- clases obrera, campesina y media baja, y no existían recursos económicos para poder satisfacer algunas de sus demandas más importantes; ya que no se -- les podía dar satisfactores económicos, se les exita a tenera mayor participación política.

C) La crisis económica, algunos de cuyos datos más importantes se pueden sintetizar así: aumento del desempleo y del subempleo: en 1960, alrededor del 40% del total de la fuerza de trabajo se encontraba subempleada; en 1970 fue alrededor del 44.8%, es decir, de un total de 13 millones, 5.8 millones de trabajadores estaban desempleados, el 85% de las familias recibía en 1968 el 50% del ingreso, y el restante 15% recibía el otro 50%; pero esa última cifra aún debe aclararse, porque el 5% de las familias más ricas recibían -- aproximadamente un tercio del ingreso total; una fuerte inflación: los precios al consumidor aumentaron de 1968 a 1975 en un 91.8% y con motivo de la devaluación del peso mexicano en 1976, el costo de la vida se incrementó en ese año un 47.5% en el Distrito Federal y un 48.7% en todo el país; (96) el aumento del déficit en la balanza de mercancías y servicios; en 1971 fue de 726.4 millones de dólares; en 1972, fue de 761.5 millones de dólares; en -- 1973, fue de 1191.6 millones de dólares; en 1974, la diferencia negativa entre las exportaciones e importaciones fue de 3247.8 millones de dólares; además, la escasa capacidad de acumulación interna de capital y la cuantiosa -- deuda externa del país;

E) La inquietud política derivada de rumores; sectores que se peleaban dentro de la propia élite política; secuestros por grupos guerrilleros; inquietud del sector obrero que soportaba la carga más pesada de la austeridad económica, pues sus aumentos salariales se encuentran dentro de un marco general del 10 al 12%, y presiones como huelgas de hecho fuera de cualquier mar-

(96) GLORIA GONZALEZ SALAZAR. Aspectos recientes del desarrollo social de México. cit. por JORGE CARPIZO. Op cit. pág. 344.

co legal;

F) Las invasiones de tierras en el campo, que fueron y son una consecuencia de la miseria en que viven millones de campesinos, y

G) El clima general de pérdida de confianza en el sistema.

Bajo estas circunstancias imperantes en la década de los setentas, el entonces presidente José López Portillo propuso la reforma política, y esta idea fue aceptada por los partidos políticos registrados y por los no registrados, pues dicha reforma prometía habir los cauces de la democracia y con la certeza de ello se dijo: "Sólo la democracia podrá acabar con la represión, la despolitización y la corrupción política que han ahogado la libre expresión de muchas demandas populares. Los ciudadanos de izquierda exigen un ambiente político de libertad, garantías para su acción ciudadana, respecto para su audiencia. No sólo porque tienen derecho a organizarse y a crecer libremente, sino porque saben también que sólo la democracia podrá detener la amenaza -- fascista. Por motivos en parte distintos a los del régimen, requieren igualmente de la reforma política" (97).

4.2.2 LOS ANTECEDENTES Y LAS FINALIDADES

De 1917 a 1977, se han realizado una serie de reformas constitucionales, con el propósito de democratizar el sistema político y de ampliar los participantes de dicho sistema. Desde luego, reformas a leyes secundarias también han perseguido ese propósito; pero el mismo es más claro a nivel constitucional. Las principales modificaciones hechas a nuestra Constitución con la finalidad apuntada, y que sirven por tanto de antecedente de la reforma de 1977, son:

1.- En 1953, se otorgó el voto activo y pasivo a la mujer. Desde 1937, las cámaras federales y la mayoría de las legislaturas locales habían aprobado dicho principio, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales y en consecuencia no se hizo la declaratoria respectiva ni, mucho menos la reforma constitucional. En la iniciativa presidencial de 1952, se adujeron las siguientes y principales razones para otorgarle el

(97) Reforma Política I. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Audiencias Públicas, México 1977. OCTAVIO RODRIGUEZ ARAUJO. págs. 20-21.

voto a la mujer: que ella había logrado obtener una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre y que por tanto estaba capacitada para tener una eficaz y activa participación en los destinos del país, y que su intervención en las elecciones municipales había resultado benéfica. En el dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados se agregó otra importante razón: no era posible excluir el voto al 54% de la población.

2.- En 1963, se creó el sistema de diputados de partido, cuya base se encuentra en el pensamiento contenido en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, misma que Jorge Carpizo sintetiza en los siguientes términos: "tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a decidir. . . Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos diputados de partido" (98).

Así, dicha iniciativa respondió a la situación de que el régimen representativo en México se había convertido únicamente en régimen de un partido y no de varios como se supone que debe acontecer sólo en las democracias occidentales que tienen un sólo partido político.

De esta manera y partiendo de la base de que el sistema mexicano presupone el intercambio de opiniones en el congreso, la lucha de pensamientos y la existencia de debates parlamentarios, y ante el hecho de que en México un sólo partido monopolizaba las curules, y la mayoría de los diputados pertenecía a ese sólo partido, situación que desvirtuaba la misión del cuerpo legislativo al no existir debates parlamentarios, se creó el sistema de diputados de partido.

3.- En 1969 se reformó el artículo 34 constitucional para dar el derecho de voto activo a las personas que hubieren cumplido 18 años. La iniciativa presidencial adujo que con ello las nuevas generaciones contribuyan con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva que genera el gobierno representativo; que quienes han cumplido 18 años están obligados a pres--

tar el servicio militar nacional, son sujetos de responsabilidad y tienen -- plena capacidad para el trabajo productivo, por lo que resulta lógica su capacidad electoral; que las nuevas generaciones están mejor preparadas que -- sus antecesoras, gracias a un notorio proceso acumulativo de información y -- experiencia, así como a la existencia de modernos sistemas educativos, al de sarrollo editorial y a los medios contemporáneos de difusión, y que es impor tante que el joven encuentre a tiempo los causes constitucionales para expre sar sus legítimas inquietudes.

4.- En 1972 se redujo la edad para ser diputado de 25 años cumplidos a 21, y para ser senador, de 35 a 30 años.

La reducción de la edad para ser diputado se llevó a cabo con el objeto de -- armonizar los preceptos en cuestión con el artículo 34 constitucional que -- fue reformado para otorgar la ciudadanía a los 18 años; además, se argumentó que el análisis de las condiciones actuales de la juventud, demuestra que a la edad propuesta, los jóvenes ya intervienen en sindicatos, asociaciones ru rales, grupos culturales y partidos políticos, por lo que a los 21 años ya -- tienen la experiencia necesaria para ser representantes en el poder legisla tivo federal.

Por lo que se refiere a la reducción de la edad para ser senador, ésta sólo se redujo a 30 años, porque se consideró que para ser senador se debía exi-- gir una más prolongada práctica política, ya que el senado tiene una función equilibradora. Además, el requisito de 30 años ya había sido conocido en la historia constitucional de México. La ley fundamental de 1824 exigió 30 años para poder ser senador, misma edad que se requirió cuando el senado fue res tablecido en 1874, siendo presidente de la República Sebastián Lerdo de Teja da.

El licenciado José López Portillo tomó posesión como presidente de los Esta dos Unidos Mexicanos el 1o. de diciembre de 1976, en plena crisis económica y política, y tuvo la sensibilidad suficiente para comprender que el país ne cesitaba una serie de reformas si se deseaba conservar la estabilidad políti ca mantenida en las últimas décadas. Así envió el 14 de abril de 1977 una co municación al entonces secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles y presi dente de la comisión federal electoral para que este organismo, si así lo -- acordaba, invitara a las asociaciones políticas, instituciones académicas y

ciudadanos en general, a presentar sus ideas en un marco de absoluta libertad, para que se revisaran y se estudiaran los diferentes aspectos de la reforma destinada a vigorizar las instituciones políticas del país.

En dicha comunicación, José López Portillo, asentó que se trataba de promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que diversas fuerzas, aunque fueran minoritarias, participaran en la realización de la unidad democrática, ampliándose las posibilidades de la representación nacional y garantizándole la manifestación plural de las ideas e intereses que existían en el país.

De esta manera se llevó a cabo el trabajo encomendado y como producto de él se realizaron doce audiencias públicas, durante casi tres meses, y en ellas expusieron sus puntos de vista los representantes de partidos políticos registrados, de partidos políticos sin registro, de organizaciones políticas, de instituciones académicas y también a título individual.

Jorge Carpizo señala que las principales finalidades que persiguió la reforma política de 1977 son: (99)

- a) que el sistema político no se vaya a desestabilizar, y para ello se abrencauses que canalicen las inquietudes política y sociales;
- b) reforzar el sistema político ante la crisis económica;
- c) ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la cámara de diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300 000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de las ideas;
- d) auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento;
- e) mantener la legitimidad de la representación política y de ese modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad;
- f) promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política;
- g) fortalecer el poder legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al ejecutivo;
- h) conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen di

(99) JORGE CARPIZO. Op cit. pág. 350.

versas fuerzas sociales del país; y

1) reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular.

4.2.3 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Dentro de la reforma política emprendida por el gobierno de México en el año de 1977, el eje fundamental que por sí mismo destaca, es el de la Reforma Electoral, que constituye un intento de incorporar la praxis política de la nación al orden normativo electoral adecuándola en forma tal que produzca un impulso para una evolución del sistema político, que como hemos señalado en su oportunidad manifestaba claros síntomas de deterioro.

Berlín Valenzuela destaca dos objetivos fundamentales que dieron origen a la reforma: "por una parte actualizar las formas jurídicas electorales y, por la otra, introducir los mecanismos y las instituciones indispensables para proyectar el sistema de partido dominante, hacia un cambio acorde con la modernidad política, que pueda dar respuesta y satisfacción a los imperativos de participación y justicia, planteados por la clarificación de la sociedad pluralista y los grupos emergentes" (100).

Para el logro de tales objetivos, los dirigentes del sistema se vieron precisados a ampliar las vías democráticas y no dar lugar a acciones violentas -- que alterarían la vida institucional del país.

Las respuestas a estas exigencias se produjeron con la reforma a 17 artículos de la constitución y la expedición de una ley reglamentaria denominada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Las iniciativas de reformas constitucionales del ejecutivo federal, fueron enviadas a la Cámara de Diputados y Senadores para discusión y aprobación, habiendo sido publicadas finalmente después de los procedimientos correspondientes en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977. Posteriormente el mismo ejecutivo mandó a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, procediendo después de su aprobación a hacerla llegar al Senado, donde es también aprobada el 27 de diciembre de 1977 y publicada en el Diario Oficial 3 días después.

(100) FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA. Derecho Electoral. Op cit. pág. 268.

Con el propósito de tener una idea general del contenido de la Reforma Política, enunciaremos los cambios introducidos al orden jurídico fundamental:

- 1.- Consagración del régimen de partidos (artículo 41, párrafos 2o. al 6o.).
- 2.- Establecimiento de las bases para el funcionamiento de un nuevo sistema electoral de predominante mayoritario y representación proporcional, en el ámbito federal y con proyecciones a lo estatal y municipal (artículos 52, -- 53, 54 y 55 fracc. III párrafo 3o.
- 3.- Formas de democracia semidirecta para el Distrito Federal (artículos 73, frac. VI, base 2a.).
- 4.- Ampliación de facultades a la Suprema Corte para intervenir en la materia electoral (artículo 60, párrafo 3o. a 5o. y 97, párrafos 3o. y 4o.).
- 5.- Adopción de algunas reglas concernientes al Poder Legislativo (artículos 60, párrafo 2o. 65, 70, párrafos 2o. 3o. y 4o.).

El conjunto de reformas constitucionales enunciadas con anterioridad, constituyeron la llamada Reforma Política de 1977, de ella desarrollaremos tan sólo la enunciada con el número 3, es decir, la reforma al artículo 73 constitucional, frac. VI, base 2a. que concedió vida jurídica al referéndum y a la iniciativa popular.

4.2.4 FORMAS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MEXICO

De las formas de democracia semidirecta que hemos desarrollado en el segundo capítulo de este trabajo, México temporalmente le concedió vida jurídica al referéndum y a la iniciativa popular, al haberse constitucionalizado su existencia en el año de 1977 a raíz de la Reforma Electoral llevada a cabo en el mismo año. En la iniciativa del Presidente de la República, enviada a la Cámara de Diputados el 4 de octubre de 1977, se establece que esas formas de participación popular, probadas ya en otros Estados "constituyen medios complementarios que buscan el concenso y la expresión popular en los actos de gobierno; por ello, consideramos la importancia de establecerlos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que permitan a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan".

Aprobada tal iniciativa por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, quedó --

así establecida la edición al artículo 73 constitucional, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre del año de 1977, que a la letra establecía:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:"

"Fracción 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".

La iniciativa presidencial, misma que fue aprobada en los procedimientos correspondientes y en los términos citados, trajo consigo un acalorado debate tanto en las audiencias públicas que se llevaron a cabo, como en las cámaras del Congreso de la Unión, así en la Cámara de Diputados, María Elena Alvarez de Vicencio manifestó "esa reforma es tibia y completamente insuficiente, no responde para nada a la magnitud del problema del Distrito Federal" (101); y Francisco Ortiz Mendoza externó: "se trata de un simple paso para satisfacer en algo el deseo de participación del pueblo mexicano, ya que pongo en duda que el referéndum y la iniciativa popular puedan ser operantes" (102).

En contra de la iniciativa presidencial, se emitieron múltiples propuestas, entre las más sobresalientes se encuentra la recopilada en las audiencias de la Secretaría de Gobernación, en el sentido de que se modificara el gobierno del Distrito Federal y se estableciera en él el municipio libre.

Por su parte, la Unidad Izquierda-Comunista propuso que los habitantes del Distrito Federal eligieran a sus gobernantes municipales, y una fuerte corriente de opinión solicitó que el jefe del Departamento del Distrito Federal, así como los delegados políticos, fueran sujetos de elección. En este sentido se pronunciaron el Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Popular Socialista, Partido Comunista Mexicano, Partido Mexicano de los Trabajadores y Movimiento de Acción y Unidad Socialista, sosteniendo que ac-

(101) Reforma Política III. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. Reformas a la Constitución. México, 1977. pág. 147.

(102) Reforma Política III. Op cit. págs. 150-151.

tualmente existe una aberración antidemocrática, consistente en que uno de cada siete ciudadanos de México, no posee el derecho de elegir a sus gobernantes.

El Partido Acción Nacional propuso que la autoridad la ejerciera un funcionario designado por el Presidente de la República y un consejo de gobierno - electo popularmente.

Enrique Alvarez del Castillo defendió la iniciativa presidencial argumentando que introducía mecanismos de democracia directa y daba la posibilidad de que el pueblo en última instancia fuera el vigilante y fiscal de la política, la economía y la cultura del país. Se refirió al slogan que nos considera a los ciudadanos del Distrito Federal de segunda porque no nombramos a nuestros gobernantes, y manifestó que los habitantes del Distrito Federal tenemos acceso a la mejor cultura, a la vida mejor, a las mejores fuentes de trabajo, y que en el Distrito Federal los instrumentos propuestos podrían operar mejor, pues en él, se da el mayor índice educativo del país; en efecto, cerca del 85% de los ciudadanos del distrito han concluido la secundaria, en contraste con las comunidades rurales en donde difícilmente se alcanza la primaria elemental.

Dado que el establecer el municipio libre en el Distrito Federal, fue uno de los puntos que mayor inquietud habfan despertado en las audiencias de la Secretaría de Gobernación y ante la imposibilidad de dar viabilidad a tal propuesta, se decidió que algo debía ser concedido en su lugar, y por ello se establecieron en la ley fundamental dos procedimientos de gobierno semidirecto; la iniciativa popular y el referéndum.

A nuestro juicio, el debate generado en torno a establecer el referéndum y la iniciativa popular en el gobierno del Distrito Federal o bien cambiar la estructura jurídica de la citada circunscripción territorial, no era motivo de elegir entre una u otra, en virtud de que ambas posturas podían tener beneficios distintos para los ciudadanos del Distrito Federal.

Si los diversos grupos sociales interesados por enriquecer los cauces democráticos en la entidad federativa que nos ocupa, hubieren obrado ambiciosamente, con seguridad habrían pugnado porque ambas medidas fueran elevadas a rango constitucional, dado que la elección de las autoridades político-administrativas del Distrito Federal no resulta antagónica al establecimiento de

instituciones de democracia semidirecta, lejos de serlo, tales medidas resultan complementarias.

Es indudable que tales medidas pretendían enriquecer la vida política de los ciudadanos del Distrito Federal, pero pensar que una podría hacer las veces -- que haría la otra, es un error que no podemos pasar por alto.

La democracia en su concepto amplio, no se limita ni menos se agota con el sólo hecho de elegir gobernantes por el cuerpo electoral, ésta llega hasta los linderos en donde se hace posible la participación del pueblo en la vida política del Estado, y es precisamente hasta estos linderos de la participación ciudadana en donde se requiere de instituciones como el referéndum y la iniciativa popular para hacer viable ese derecho de expresión del ciudadano.

A pesar de la enorme presión ejercida por los grupos sociales de aquella época, resulta ilusorio que ambas propuestas hubieren alcanzado el rango constitucional deseado y sólo fructificó la iniciativa presidencial que proponía el establecimiento del referéndum y la iniciativa popular para el gobierno del Distrito Federal; sin embargo, se vislumbró desde el principio, el enorme recelo que desde antaño ha existido hacia dichas instituciones y sólo se estableció en su momento para mermar en lo posible la presión ejercida por el pueblo defensor que defendía con bases sólidas sus derechos políticos. Pero muy pronto habrían de encontrar un motivo para extirpar de la Constitución tales instrumentos, situación que muy pronto aconteció.

Respecto a la reforma al artículo 73, fracción VI, base segunda de la Constitución General que insertó el principio del referéndum y la iniciativa popular en el año de 1977, Acosta Romero señala: "...es de comentar que lo vago e impreciso de las reformas constitucionales deja a la ley secundaria la definición de estos derechos, y en la iniciativa de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal enviada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, con fecha 6 de septiembre de 1978, no se contempló la posibilidad de reglamentar la base segunda de la fracción VI del artículo 73, en lo relativo al referéndum, y fueron los diputados en la discusión de dicho proyecto, que incorporaron el capítulo sexto a la vigente LODDF, que se denomina 'De la Participación Política de los Ciudadanos', y que está regulada en los artículos 52 a 59 de dicha ley" (103).

Del análisis de los preceptos contenidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que sólo contienen definiciones y no los procedimientos de referéndum, se desprende que tal institución, no abarcó leyes en materia de hacienda y fiscales, por lo que la participación política de los ciudadanos -- quedó sumamente mermada, pues es un hecho que en todos los países, las leyes -- que más afectan al ciudadano y que han provocado levantamientos y revoluciones son las leyes fiscales y éstas quedaron expresamente excluidas de la posibilidad de someterlas a referéndum.

Fuera de este caso particular, la potestad de iniciar el referéndum recaía en el Presidente de la República, o a las Cámaras del Congreso de la Unión (por votación de la tercera parte de los diputados y mitad de los senadores), y en el caso del referéndum de reglamentos, la potestad era exclusiva del Presidente de la República, salvo cuando los ordenamientos legales y los reglamentos -- en proceso de creación, modificación o derogación, pudieran afectar a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondieran a la satisfacción de las necesidades sociales de carácter general, (artículos 55 y 58 de -- la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

"Este requisito para que proceda el referéndum, es tan general y vago, que -- prácticamente, en nuestra opinión, hará negatorio ese derecho consignado en -- la Constitución, a los ciudadanos del Distrito Federal" (104).

Por lo que hace a la iniciativa popular sobre reglamentos y ordenamientos legales, quedaba sujeta a que la iniciativa se encontrara apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que debían quedar comprendidos al menos cinco mil, por cada una de las dieciséis delegaciones en que está dividido el Distrito Federal.

Por otra parte, la reforma al artículo 73, fracción VI, base segunda de la -- Constitución General que fue reformado para establecer la institución del referéndum y la iniciativa popular en el año de 1977, fue derogado el 10 de agosto de 1987 y en su lugar fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Su falta de aplicación en su corto lapso de vida, que duró del 7 de -- diciembre de 1977, al 10 de agosto de 1987 no se debió, como se ha argumentado a la inoperancia de tales figuras sino a la intención premeditada de no reglamentarlas minuciosamente haciendo gala de una verdadera técnica jurídica que -- les permitiera darles viabilidad.

No obstante cabe destacar, que los preceptos contenidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que regulan la institución del referéndum, - continúan aún vigentes a pesar de haber sido derogada la base constitucional - que les daba sustento, probablemente su derogación haya pasado inadvertida por el legislador.

Por otra parte, es curioso constatar que la reforma constitucional de 1987, -- contempla aún la posibilidad de someter a iniciativa popular materias que sean competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En efecto, señala el segundo párrafo de la base 4a. fracción VI, del artículo 73: "Para - la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que --- sean competencia de la asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comi siones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmedia to siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señala - el reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea".

Resulta lógico que nuestra posición jamás justificará la derogación de la dis- posición constitucional que dio vida jurídica al referéndum. La reforma consti tucional de 1987, debió sólo adicionar las disposiciones constitucionales que dan origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero nunca -- debió suprimir la base segunda de la fracción VI, del artículo 73, ésta bien - podría haber subsistido con las adiciones que en el año de 1987, se agregaron_ a dicho artículo, en virtud de que ambos preceptos son compatibles y complemen tarios en el gobierno del Distrito Federal.

Los fundamentos de tal postura, los reservaremos para las consideraciones fina les del presente ensayo y sólo concluiremos este apartado citando las palabras del ilustre tratadista Francisco Berlín Valenzuela.

"En el mundo actual, la democracia de tipo occidental, dentro de la cual nos - -encontramos- ha venido desarrollando la participación popular directa como -- una alternativa que se ofrece a los pueblos que poseen los sistemas represen- tativos, y no obstante que tanto el referéndum como la iniciativa popular -- han sido cuestionados, sufriendo una pérdida de prestigio considerable en -- los países donde se han venido aplicando desde hace mucho tiempo por razones históricas y prácticas, será saludable y bueno para la ciudadanía del Distrito Federal, contar con esta opción democrática para mejorar su vida política, -- pues debe tenerse presente que la acción popular directa facilita así un ---

ajuste genuino para el constitucionalismo moderno" (105).

4.3 EL REFERENDUM EN LA DOCTRINA MEXICANA

Habiendo citado con anterioridad, la disposición constitucional que concedió -- temporalmente vida jurídica al referéndum, en el presente tema, expondremos de manera por demás somera, cual es la posición que guarda la doctrina, en torno a la viabilidad del referéndum dentro de nuestro Sistema Político Mexicano.

El ilustre tratadista mexicano Ignacio Burgoa Orihuea, en su libro titulado "Derecho Constitucional Mexicano, señala que: "el referéndum más que implicar una fiscalización popular, es un verdadero 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" (106).

El autor citado, continúa diciendo: "Así concebido, el referéndum sólo puede ser aconsejable cuando no se trate de leyes que versen sobre materias cuya -- comprensión requiera conocimientos especializados, ya que la ciudadanía, como unidad política, es inepta para estimar si un ordenamiento, dada la complejidad de sus disposiciones, es o no conveniente. La elaboración de una -- ley es el resultado de un proceso intelectual en el que se deben ponderar -- múltiples factores políticos, sociales, económicos, culturales, etc. que implican, en un momento dado, la motivación y la teología de un ordenamiento -- jurídico y cuya apreciación no puede quedar al arbitrio intuitivo de la masa, aunque se suponga que ha alcanzado un alto grado de madurez cívica. En nuestra opinión el referéndum debe reservarse para casos excepcionales en que se trate de la alteración sustancial de la Constitución, o sea, de la sustitución de los principios ideológicos que la informan, actos éstos que sólo el pueblo puede realizar en el ejercicio de su poder constituyente, soberano o autodeterminativo. Únicamente en la hipótesis apuntada, el referéndum expresa este poder, evitando la ruptura cruenta de un orden constitucional determinado, siendo la manera como, sin revolución se puede reemplazar éste por -- otro nuevo que se adecúe a la situación evolutiva a que el pueblo haya llega

(105) FRANCISCO BERLIN VALENZUELA. Derecho Electoral. Op cit. pág. 273.

(106) IGNACIO BURGOA ORIHUEA. Op cit. pág. 557.

do en diversos aspectos de su vida" (107).

Al tratar el tema concerniente a la reformabilidad constitucional y por lo que se refiere a México, Burgoa sugiere que se establezca en nuestra Constitución el referéndum popular con la delimitación y finalidad indicadas.

Explica, que en virtud de que la modificabilidad de los principios fundamentales contenidos en nuestra Constitución, sólo pueden ser modificados por el pueblo en el ejercicio de su poder soberano y no habiendo medio alguno previsto por nuestra Constitución para que el pueblo ejercite tal facultad, el poder constituyente sólo puede actualizarse mediante la revolución.

Señala que los medios violentos para que el pueblo ejercite el poder constituyente no son de ninguna manera aconsejables por razones obvias, máxime que pueden reemplazarse por medios más pacíficos de carácter jurídico-político y que nuestra Constitución vigente no prevé. El más importante consistiría en implantar el referéndum popular, en el sentido de que las reformas y adiciones constitucionales que impliquen actos supresivos, restrictivos o sustitutivos de cualesquiera de los principios fundamentales contenidos en nuestra constitución, deben someterse a plebiscito, que sería la forma como el pueblo externara su voluntad, aprobándolas o rechazándolas.

Por otra parte, no obstante que Burgoa reconoce que la institución del referéndum popular traería consigo indiscutibles ventajas para la vida de nuestro país, también reconoce que en la actualidad, aún no es oportuno adicionar el artículo 135 constitucional para implementar tal institución como único medio incruento para modificar, sustituir o suprimir las declaraciones fundamentales sobre las que se sustenta la Ley Suprema de México, en virtud de que la eficacia real y positiva del referéndum depende directamente de la madurez cívica del pueblo y ésta, a su vez de su educación, madurez que desafortunadamente el pueblo de México esta aún lejos de alcanzar.

Agrega que ante esta triste pero no irremediable realidad, el referéndum sería quizá actualmente no sólo ineficaz sino negativo; pero esta consideración no excluye su bondad como institución jurídico-política y cuya implementación, en su debida oportunidad vendría a colmar una grave omisión en que -

(107) IGNACIO BURGOA ORIHUELA. Op cit. pág. 558.

ha incurrido nuestra Ley Fundamental.

No obstante lo anterior, propone con antelación la adición al artículo 135 - constitucional, concebida según él, en los siguientes términos:

"Las reformas a esta Constitución que afecten sustancialmente la forma de Estado, la forma de Gobierno, las garantías del gobernado, las garantías sociales en materia agraria y del trabajo, las declaraciones fundamentales en materia socio-económica y cultural y el juicio de amparo en su teología y procedencia, serán sometidas al referéndum del pueblo en los términos que establezca la Ley Reglamentaria respectiva, una vez que hayan sido aprobadas con forme al párrafo anterior" (108).

El ilustre tratadista citado, concluye diciendo: "No nos cansaremos de insistir en que sólo con la adición sugerida la esencia de nuestra Constitución - dejaría de estar constantemente amagada por los propósitos ocasionales de la política demagógica de quienes se dicen "representantes" de ciertos sectores del pueblo y quienes por lo común, únicamente persiguen fines personalistas, usando el exhibicionismo histriónico para tratar de alcanzarlos y haciendo gala de su ignorancia sobre las verdaderas motivaciones que deben fundar y - justificar toda enmienda substancial a la Constitución" (109).

Por su parte el Dr. Francisco Berlín Valenzuela, en su obra titulada "Derecho Electoral" señala que: "Es un hecho cierto que la democracia actual ha - dado lugar a que los partidos políticos desplacen a los ciudadanos limitando su intervención en la integración de los órganos del poder estatal. Si a esto se agrega, que estos canales políticos reservan a la opinión de sus líderes las facultades ejecutivas, se comprenderá que la participación popular - va siendo cada vez más reducida, convirtiéndola a la democracia de masas en -- una democracia de líderes. Por esta razón, la existencia del referéndum y de otras formas de democracia semidirecta, constituyen una alternativa válida - para superar esa falta de interés político que se observa en la mayoría de - los países" (110).

El mismo autor, en su obra titulada "Teoría y Praxis Política-Electoral", se

(108) IGNACIO BURGOA ORIHUELA. Op cit. pág. 376.

(109) IGNACIO BURGOA ORIHUELA. Op cit. pág. 377.

(110) FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA. Derecho Electoral. Op cit. pág. 66.

ñala refiriéndose al caso particular de México, que sería positivo para el perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas que se debata sobre las ventajas y desventajas de implantar estas formas en el ámbito nacional. Agrega que seguramente existirán opiniones a favor y en contra, pero que su sólo discusión arrojará mucha luz para el conocimiento en nuestro país de estas prácticas políticas, que entre sus beneficios está el de propiciar la educación política de los ciudadanos en la medida en que los partidos políticos que intervienen en el proceso electoral instruyan a sus miembros y al resto de la población para que voten en sentido afirmativo o negativo, haciendo realmente conciencia sobre problemas específicos que afronta un gobierno.

En otro orden de ideas, Lanz Duret señala al respecto que: "Es indudable que el referéndum constituye una garantía contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de que han dado pruebas en repetidas ocasiones los cuerpos legislativos, que contando con el poder omnímodo de que disfrutaban y la imposibilidad en que han quedado los otros poderes públicos de resistir lealmente a sus mandatos, han hecho prevalecer códigos y disposiciones inconvenientes, y muy particularmente gravámenes a la vez que erogaciones y despilfarros ruinosos con detrimento evidente de los intereses nacionales" - (111).

El citado autor, señala que si bien es cierto, que la aplicación práctica del referéndum sería difícil, por lo que toca a las decisiones del Congreso Federal, si no se toman todas las medidas prudentes de organización, garantías y respeto a los numerosos colegios electorales que funcionarían en la República para el referéndum de la legislación federal, la verdad es que debería hacerse un ensayo cuando más pronto, mejor, para someter a la ratificación del pueblo, tanto las reformas constitucionales como las locales. Esto, a virtud de que en nuestro país son frecuentes y repetidísimos los casos de reformas constitucionales de verdadera trascendencia, verificadas con una rapidez increíble, y con la eliminación de todos los trámites y garantías que la Constitución establece. Lo mismo acontece en la legislación local, cuyas reformas a la ligera son causa de disgusto, malestar y de ruina para los su-

fridos habitantes de los Estados, lo cual se evitaría definitivamente, o -- cuando menos se aminoraría de manera considerable, si las legislaturas supieran que ninguno de sus mandatos será acatado ni obedecido sin el previo examen y la aprobación de las masas populares, organizadas en colegios electorales y siguiendo las normas del procedimiento de gobierno semidirecto, o referéndum.

Concluye diciendo que con la adopción del referéndum en el Sistema Político Mexicano, la nación entraría en un período de mayor calma y sobre todo de -- confianza respecto de los actos del gobierno, pues el pueblo sabría que estan a su alcance medios de hacerse oír y de defender sus derechos e intereses, sin agitaciones ni violencias, sino por procedimientos jurídicos puestos a su disposición por la Ley Suprema; y por lo que toca a los miembros de las Cámaras o representantes nacionales y locales, ajustarían cada vez más -- sus actos y resoluciones a los deseos y mandatos de la opinión pública y a -- la voluntad popular.

Jorge Carpizo coincide con Burgoa al proponer el empleo del referéndum para modificar las decisiones jurídico-políticas de la Constitución: "aunque fuera cierto que la gran mayoría del pueblo mexicano no tiene la preparación suficiente para esa clase de instituciones, aún así se deben incluir en la Ley Fundamental, porque su práctica ayudaría a formar conciencia y responsabilidad políticas" (112).

Es importante destacar, que no sólo la doctrina mexicana se ha manifestado -- en pro del establecimiento de las formas semidirectas en los regímenes políticos contemporáneos, a nivel internacional también existen muchos autores -- que defienden apasionadamente tales instituciones. Así, a modo de ejemplo podríamos citar al ilustre tratadista argentino Carlos S. Fayt, que con su claridad de estilo que lo caracteriza, manifiesta que el referéndum ofrece un -- amplio cauce al reclamo de participación directa que existe en el pueblo, en virtud de que hay un desajuste visible entre los mecanismos gubernamentales y la actual sociedad de masas que pugna por realizarse políticamente dentro del régimen democrático. Esa necesaria labor de ajuste puede tener en el referéndum un instrumento valioso. Agrega que no debe olvidarse que la existencia

(112) JORGE CARPIZO. Op cit. págs. 381-382.

cia de los partidos políticos ha venido a desintegrar la teoría tradicional de la representación, desplazando los centros de poder efectivo, al subordinar al representante a la autoridad y disciplina partidaria. Por otra parte, se ha hecho más visible que nunca la falta de nexo entre la nación y sus representantes formales. Estos no se sienten obligados hacia la nación por ningún mandato imperativo. Ni siquiera hacia aquella porción del cuerpo electoral que los ha elegido. Pero actúan cumpliendo las resoluciones de los ejecutivos de los partidos y de los bloques parlamentarios, con lo que las asambleas legislativas se han convertido en instrumentos de convalidación formal de las decisiones elaboradas en el seno de los partidos políticos. El cuadro se completa, si se adiciona la vigencia de sistemas electorales inadecuados que facilitan el predominio de primeras minorías, con lo que el gobierno del pueblo corre el riesgo de transformarse en el gobierno del directorio político de un partido minoritario. En consecuencia señala: "no sólo debe ponerse especial cuidado en la elección de los sistemas electorales, a fin de que -- las asambleas reflejen, lo más aproximadamente posible, la voluntad popular, sino permitir a través del referéndum y la iniciativa popular la directa participación del pueblo. Esta tendencia se percibe clara en la instrumentación gubernamental de las democracias actuales" (113).

Izaga por su parte defiende apasionadamente la institución del referéndum: - "Creemos nosotros que en un tal país en el que se practica el referéndum está en el verdadero régimen representativo, mucho más que aquel cuya Constitución no lo admite, porque este procedimiento es un medio excelente para mantener la armonía entre el cuerpo electoral y el parlamento, armonía que constituye la esencia misma de la representación" (114).

El autor citado, agrega que entre las filas de los más ardientes partidarios del régimen representativo, no faltan adversarios del referéndum, así en Esmein, puede verse una verdadera requisitoria contra él al señalar que la autoridad del gobierno y de las Cámaras, quedan en entredicho con el referéndum. ¿Qué autoridad pueden tener las Asambleas, cuando las leyes discutidas y votadas por ellas pueden, a cada momento, ser rechazadas, por el capricho

(113) CARLOS S. FAYT. Op cit. pág. 375.

(114) LUIS S.J. IZAGA. Op cit. pág. 424.

e ignorancia, por la mayoría misma que ha elegido sus miembros? (115). Este es un débil argumento a la verdad señala Izaga, que el capricho y la -- ignorancia de los electores puede deshacer la obra legislativa de los elegidos, le parece ilógico y absurdo, pues se pregunta: "¿Y por qué no suponer -- que es el capricho y la ignorancia la que ha presidido la elección misma que da sus poderes a los elegidos?. Esta última aseveración tiene los mismos fundamentos que la primera. Además, parece que los parlamentos, si son verdaderos representantes de los electores, no debieran temer estar en íntimo contacto y comunicación con ellos, admitiendo y requiriendo su cooperación aprobativa. -- Que la justicia y equidad no están adjudicadas al voto de la mayoría del pueblo. Efectivamente; pero tampoco al voto de la mayoría de las Cámaras. ¿Y no es la mayoría del pueblo la que ha hecho la mayoría de las Cámaras?" (116). Seguramente estos cuestionamientos emitidos por Izaga con el afán de defender la institución del referéndum, habrán de poner en situación difícil a todos -- aquellos que refutan tal institución, esperamos que encuentren argumentos ver daderamente válidos que den respuesta a tales interrogantes. Mientras tanto, nosotros como es obvio suponer, nos inclinamos a favor de la constitucionalización del referéndum en el Sistema Político Mexicano, nuestros fundamentos -- enriquecidos con las consideraciones emitidas por los prestigiados tratadistas anteriormente citados, las reservaremos en el siguiente y último tema de esta monografía.

(115) ESMEIN. Elements de Droit Constitutionnel. cit. por LUIS S.J. IZAGA. -- Op cit. pág. 424.

(116) LUIS S.J. IZAGA. Op cit. pág. 424-425.

CONSIDERACIONES FINALES

Amigo lector, nos encontramos en la recta final de esta monografía, nos resta tan sólo enunciar las consideraciones finales a las cuales hemos llegado después de haber recorrido este largo trayecto, definitivamente reconocemos que nuestras conclusiones no representan principios acabados, ni se hallan exentas de la crítica de los estudiosos del derecho, por el contrario, esperamos que ellas sean objeto de debate pues sólo de esta manera podrán enriquecerse en beneficio de nuestras propias instituciones.

Las consideraciones que habremos de enunciar a continuación, en torno a la viabilidad del establecimiento del referéndum en nuestro régimen jurídico mexicano, se encuentran fundamentadas no sólo en principios legales y doctrinarios, sino también y sobre todo en cuestiones prácticas generadas principalmente en el derecho comparado.

Bajo estos lineamientos, procuraremos que cada una de las conclusiones que se sustenten al respecto, vaya acompañada simultáneamente, según sea el caso, de los fundamentos legales, teóricos y prácticos que le dan sustento.

Como premisa, debemos reconocer que con el correr de los años se han emprendido en México, un conjunto de acciones realizadas por el gobierno para cumplir con el compromiso de trabajar por la democratización integral de la sociedad. De estas acciones, han surgido trascendentales modificaciones a diversos artículos constitucionales con las cuales se ha dejado constancia histórica en todos los documentos producidos, de que los mexicanos de este momento están honestamente preocupados por mejorar sus instituciones, sin embargo, el trabajo realizado en poco ha podido satisfacer las necesidades de participación política que día a día exige el pueblo de México.

Por ello en las diversas reformas constitucionales realizadas con el objeto de acrecentar la participación ciudadana en cuestiones políticas, ha estado presente la demanda popular de que éstas verdaderamente constituyan un marco legal que aliente el ejercicio pleno de los derechos políticos y constituyan la más definida expresión de la voluntad general.

Partiendo de la base de que la democracia constituye un bello ideal para todos los pueblos y el único camino para apoyar y justificar todas las formas políticas, queremos ser optimistas y pensar que en lo futuro se seguirá empleando el derecho como instrumento creador de nuevas normas jurídicas, pero

sobre todo democráticas que nos permitan lograr día a día el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo y concebir de esta manera a la democracia como un verdadero y operante sistema de vida y no sólo como un postulado teórico.

Es cierto que en México el ideal democrático se consagra en diversas disposiciones constitucionales, prueba de ello es que la propia constitución es el resultado de un proceso democrático culminado bellamente por el constituyente de 1917, sin embargo, los artículos 39, 40 y 41 en los cuales se halla -- consagrado constitucionalmente el carácter democrático de nuestro sistema jurídico no siempre se cumplen en la magnitud y circunstancias precisas. La democracia formal es la que aparece consagrada en el orden jurídico de una nación. Equivale al mundo del deber ser, es decir, forma un anhelo o inspiración del pueblo, que esos principios fines y normas encuentren en el mundo -- objetivo aplicación irrestricta, es una cuestión totalmente distinta que en muchos de los casos no acontece.

En síntesis, no basta que el ideal democrático se halle consagrado constitucionalmente, es indispensable que éste, para ser efectivo, se lleve a cabo -- en la práctica. Sólo una amplia y real participación popular en todos los as pectos de la vida social, puede lograr los propósitos de la democratización en México.

La participación de todos los sectores de la población es indispensable para la toma de decisiones y para la evaluación de los logros que se obtienen, -- contribuye a preservar nuestros valores culturales, a mejorar los servicios públicos y fortalecer nuestro sistema educativo; y es instrumento indispensable para establecer objetivos, diseñar estrategias y satisfacer las necesida des más sentidas de la población.

La participación popular es consubstancial a la democracia y prueba que no -- solamente se realiza la democracia por la vertiente electoral, sino que en -- la participación se encuentra un medio para perfeccionarla y fortalecerla. Los mexicanos nos hemos dado un régimen democrático, éste ha sido creación -- nuestra y debe hacer realidad la democracia participativa, en la cual el go -- bierno no solamente debe ser del pueblo y para el pueblo, sino ejercerse y -- cumplir con la participación permanente de todos los sectores sociales.

En el ámbito internacional no puede ser de distinta manera, las anteriores --

consideraciones no sólo deben ser operantes en México sino en todos los - - países del mundo, la sociedad es una sola, con los mismos anhelos e inspiraciones. De ahí que la democracia que practiquen los estados contemporáneos, debe tender a ser integral, no puede circunscribirse la práctica de la democracia a una sola de sus modalidades como ha acontecido en muchos de los casos, cada modalidad de la democracia llámese directa, indirecta o semidirecta, debe hallar en las demás su complemento.

De esta manera, la democracia directa con escasas probabilidades de cabal -- ejercicio y la democracia representativa, deben hallar en la democracia semi directa su viabilidad y complemento, ya que mediante la mezcla que hace esta última de las anteriores, se logran conservar algunos de los viejos principios de la democracia antigua y se mezclan con los de la representativa.

El estado contemporáneo que logre crear un orden jurídico en donde todas y - cada una de las modalidades de la democracia tengan un papel relevante, habrá librado sin duda alguna uno de los problemas más graves que ha generado levantamientos y revoluciones y al mismo tiempo, estará más cerca de los lin deros de la autogestión como diría acertadamente el ilustre tratadista Francisco Berlín Valenzuela.

Resulta incuestionable que el sistema representativo que impera en México, - juega un papel sumamente muy importante; sin embargo, debe hallar en las for mas semidirectas su complemento. En efecto, el régimen representativo implica una participación de los ciudadanos en la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma de sufragio, o sea por medio del derecho de voto con ferido a los gobernados electores. De aquí, que la representación política - continúa siendo para la democracia contemporánea un presupuesto fundamental, en cuanto es una institución que posibilita y garantiza a través del sufra- gio la participación del pueblo en el ejercicio del poder público.

Con toda razón se ha dicho: "La representación es en el terreno de la políti ca lo que en el desarrollo técnico de la humanidad es la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica".

La figura de la representación política, supone la existencia del sufragio y la elección como formas de expresión de la democracia, ya que la representación como institución generadora del Derecho electoral, da lugar a las elecciones que hacen posible la transmisión periódica del poder de autoridad y -

la práctica del sufragio, visto éste como energía o actividad que materializa el poder electoral. Por la elección, el vínculo entre el representante y el representado se hace patente, siendo un medio para su debilitamiento o -- consolidación, por el sufragio el representante que resulta triunfador se -- siente legitimado para actuar en nombre del elector que le otorgó su apoyo y confianza.

Resultan objetivas las múltiples bondades que ofrece nuestro sistema representativo, sin embargo, no podemos negar que éste adolece también de múltiples vicios y defectos, mismos que deben ser sanados con el empleo de instituciones de la democracia semidirecta. Su constitucionalización, vendrá sin duda alguna a complementar, modificar y corregir las deficiencias y peligros del sistema puramente representativo.

La afirmación categórica de lo anterior, encuentra su fundamento en el hecho de que la representación política implica una participación de los ciudadanos en la cosa pública, participación que se ejerce como se ha dicho, bajo la forma de sufragio, pero éste, desde el punto de vista jurídico-político, no sólo debe ser visto como una fórmula o instrumento de designación de los gobernantes por el pueblo, sino como un medio o instrumento de participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales y principio legitimador de todo poder político. Se entiende que el término sufragio es un concepto - amplio en cuya extensión están incluidos los de iniciativa popular, referéndum, plebiscito y función electoral, en efecto, toda manifestación de voluntad individual que tenga por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema - - trascendental para los intereses de la nación, debe tomar el nombre de sufragio.

Se deduce, que el concepto de sufragio comprende varias formas de intervención popular entre las que está la electoral, cuyo fin específico es elegir gobernantes mediante la emisión de votos. Entre sufragio y función electoral existe una relación de género a especie, de modo que toda función electoral es sufragio, pero no todo sufragio es función electoral.

De ahí, que si el sufragio se emite con la finalidad de permitir a un sector popular presentar proyectos de ley, a aquel se llama iniciativa popular; si busca la aprobación por el pueblo de una medida legislativa, toma el nombre

de referéndum, si procura la designación de los titulares de los órganos estatales, llámase función electoral y si persigue la aprobación popular a un acto del ejecutivo se denomina plebiscito.

La función electoral es la forma más generalizada del sufragio, y la única que en nuestro país se lleva a cabo en la práctica. Insistimos, una democracia integral, debe posibilitar la práctica de las diferentes formas del sufragio, como medios de expresión de la misma. En México aunque constitucionalmente se contemplaron otras formas de intervención popular como lo fueron la iniciativa popular y el referéndum, el sufragio siempre se ha limitado exclusivamente para la designación de los altos funcionarios del estado.

Considerando que la democracia como gobierno directo del pueblo es una "hipótesis de laboratorio" imposible de realización, y la representación la ficción que supone el ejercicio de ese gobierno por medio de representantes, encontramos la base para poder afirmar, que sólo las formas semidirectas expresan con mayor precisión los principios esenciales de la democracia, pues es a través de ellas que sin llegar a la democracia pura, se supera a la indirecta, permitiendo al pueblo un ejercicio más inmediato del gobierno.

Resulta incuestionable que las formas semidirectas satisfacen la participación popular que requiere la vida política actual, pues como procedimientos electorales, facilitan una participación más activa y sobre todo más directa del pueblo en la toma de decisiones públicas. Ellas conceden al cuerpo electoral el derecho de opinar, de aprobar, de rechazar, de proponer, de sustituir, etc. o sea, de pronunciarse sobre cuestiones políticas de índole diversa: leyes, reformas constitucionales, proyectos, resoluciones administrativas. Contemplan de esta manera favorablemente el derecho del ciudadano a no ser obligado a obedecer sin ser oído, y a expresar sus puntos de vista acerca de los deberes y sacrificios que se les imponen. Esto no quiere decir que sean las únicas aptas para realizar la justicia, o para hacer viable ese derecho de expresión del ciudadano, pero sí que constituyen una técnica fundada en ese propósito.

Por ello, el Sistema Político Mexicano debe dar cabida a las formas de democracia semidirecta y especialmente al referéndum que representa la más alta y elocuente expresión de la democracia.

Un sistema representativo supone la existencia del sufragio, y éste puede ma

nifestarse en diversas formas dando origen a las instituciones semidirectas. México no puede circunscribir al sufragio a su función meramente electoral, debe dar cabida a sus otras manifestaciones, sólo de esta manera nuestro sistema puramente representativo hallará en las formas semidirectas su complemento.

Si bien es cierto que nuestro Sistema Político Mexicano otorgó vida jurídica a dos instituciones de la democracia semidirecta como lo fueron la iniciativa popular y el referéndum para el gobierno específico del Distrito Federal, también es cierto que la reforma al artículo 73 fracción VI, base 2a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977, nunca fue aplicada en el Distrito Federal, en los casi 10 años que estuvo vigente, es decir, del 7 de diciembre de 1977, al 10 de agosto de 1987, fecha en que fue derogada.

Es importante recordar que en la iniciativa presidencial que posteriormente dio vida jurídica al referéndum al ser aprobada el 6 de diciembre de 1977, se establece que dicha institución junto con la iniciativa popular constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno, por ello, se considera la importancia de establecerlos como instrumento de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que permitan a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan.

La reforma constitucional que dio vida jurídica a ambas instituciones de la democracia semidirecta quedó claramente fundamentada en la exposición de motivos de la citada reforma, el hecho de que en 10 años que estuvo vigente dicha disposición no se halla llevado a la práctica no quiere decir en lo absoluto que tales instituciones resultaren inoperantes, si ello aconteció, fue porque el legislador nunca tuvo el interés real de reglamentar dichas instituciones haciendo uso de una verdadera técnica jurídica que permitiera darles viabilidad.

Lo anterior queda de manifiesto, en lo vago e impreciso de las reformas constitucionales que dejaron a la ley secundaria la definición de estos derechos y en la iniciativa de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal enviada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión con fecha 6 de septiembre -

de 1978, no se contempló la posibilidad de reglamentar la base segunda de la fracción VI del artículo 73, en lo relativo al referéndum, y fueron los diputados, en la discusión de dicho proyecto, que incorporaron el capítulo sexto a la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que se denomina "De la Participación Política de los Ciudadanos", y que está regulada - en los artículos 52 a 59 de dicha ley. Sin embargo, los procedimientos de referéndum nunca fueron establecidos en tal capítulo y pareciera ser que se dejaba a otra ley reglamentaria el establecimiento de tales procedimientos mismos que a lo largo de 10 años jamás fructificaron ni existió la más mínima inquietud de reglamentarlos. Con ello una vez más ha quedado de manifiesto - el total recelo que existe en México hacia dichas instituciones.

Por otra parte, cabe señalar que los artículos 52 a 59 de la Ley Orgánica -- del Departamento del Distrito Federal, no fueron derogados y por lo tanto -- continúan vigentes, no teniendo una base constitucional que les de sustento, pues como ya se comentó, la base 2a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, en la que se insertó el principio del referéndum en el Distrito Federal, fue reformada el 10 de agosto de 1987, para suprimir el citado referéndum, de donde si en la discusión de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la Cámara de Diputados, éstos incorporaron a dicha ley el capítulo sexto "De la participación política de los ciudadanos" artículos 52 a 59, al derogarse de la Constitución la reforma que introdujo el referéndum, esos artículos de la ley quedaron sin base constitucional, sin embargo, del análisis que se ha hecho de esta cuestión aunada al poco interés que ha existido por parte del legislador en torno a estas instituciones, queda a la luz que la derogación de dichos artículos ha sido sin duda alguna un descuido del legislador.

Dentro de este mismo contexto y todavía para justificar aún más nuestra posición, debemos resaltar que la reforma constitucional del 10 de agosto de - - 1987, que derogó la disposición constitucional que daba vida jurídica al referéndum y a la iniciativa popular, contempla hoy en día aún la posibilidad de someter a iniciativa popular materias que sean competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mismas que se encuentran específicamente

mente señaladas en la fracción VI, base 3a. inciso A) del artículo 73. En efecto, señala el segundo párrafo de la base 4a. fracción VI, del artículo 73:

"Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que sean competencia de la asamblea, la cual tendrá la obligación de -- turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo 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". Haciendo una comparación de la anterior disposición constitucional con las disposiciones legales contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, encontramos una gran diferencia en el sentido de que mientras la Constitución exige como mínimo la solicitud de diez mil ciudadanos debidamente identificados para que pueda proceder la iniciativa popular, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, exige según el artículo 55 un mínimo de cien mil ciudadanos dentro de los que deben quedar comprendidos, - al menos cinco mil ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que esta dividido el Distrito Federal.

Un análisis reflexivo sobre los anteriores cuestionamientos, nos llevan a deducir que las disposiciones constitucionales vigentes hoy día, no son compatibles en nada a las disposiciones que sobre el referéndum y la iniciativa popular se contienen en el capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, constituyendo esto un argumento más para considerar -- que la derogación de dichos artículos en la ley secundaria se debió fundamentalmente a un descuido del legislador, pues no puede ser posible que una ley secundaria contenga disposiciones contrarias a lo que establece constitucionalmente nuestra Carta Magna, en tal caso, la ley secundaria es anticonstitucional.

Resulta lógico que nuestra posición jamás justificará la derogación de la -- disposición constitucional que dio vida jurídica al referéndum; la reforma constitucional de 1987, debió sólo adicionar las disposiciones constitucionales que dan origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero nunca debió suprimir la base segunda de la fracción VI, del artículo 73,

ésta bien podría haber subsistido con las adiciones que en el año de 1987, - se agregaron a dicho artículo, en virtud de que ambos preceptos son compatibles y complementarios en el gobierno del Distrito Federal.

Con todas sus bondades, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal - tan sólo ha venido a confirmar la enorme trascendencia que ha tenido en México la función electoral del sufragio, es indudable a nuestro juicio, que este órgano colegiado constituye un avance en el esfuerzo de dar a los habitantes del Distrito Federal una mayor participación política en torno a la elección de sus autoridades político-administrativas; sin embargo, con esta medida, pareciera ser que para nuestros representantes en los cuales recae el -- ejercicio de la soberanía del pueblo, delegada a ellos por voluntad misma de este último, la democracia quedare plenamente justificada en el Distrito Federal con la elección de los gobernantes por el cuerpo electoral y esto es - un error como lo hemos sostenido a lo largo de las anteriores consideracio-- nes.

La democracia no puede limitarse exclusivamente a elegir gobernantes, la función electoral es tan sólo parte de ella, enriquecer la vida política del -- Distrito Federal en cuanto a los derechos cívicos que les corresponden a los ciudadanos, constituye un avance en la democracia dentro de esta circunscripción territorial, sin embargo, tal medida no satisface los requerimientos de participación política que día a día exigen los mexicanos. Nuestra propuesta es todavía más ambiciosa, pugnamos porque exista una democracia integral y - ésta, no es privativa del Distrito Federal, sino de todas las Entidades Federativas, para lograrla deben tener operancia en México todas y cada una de - las funciones del sufragio que permitan hacer de la participación popular un instrumento idóneo del ejercicio de la soberanía que recide esencial y originalmente en el pueblo.

La facultad que tiene el pueblo de autodeterminarse y autogobernarse, no puede quedar satisfecha tan sólo con el hecho de elegir gobernantes, deben establecerse otros instrumentos que permitan al pueblo el ejercicio de esa facultad, si nos diéramos la tarea de buscarlos, con seguridad habríamos de recurrir a las instituciones de la democracia semidirecta y especialmente al referéndum que como método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos, constituye un instrumento idóneo en la formación, modificación, dero-

gación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno de las distintas Entidades Federativas.

Las anteriores consideraciones justifican plenamente que la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no constituyó motivo alguno para suprimir la disposición constitucional que daba vida jurídica al referéndum, ni aún cuando esta circunscripción territorial llegare a convertirse en un estado que concediese a los ciudadanos todas las prerrogativas que en cuanto a derechos cívicos conceden las demás Entidades Federativas, justificaría la derogación de tal precepto, puesto que la facultad que tiene el pueblo de autogobernarse y autodeterminarse no puede quedar plenamente satisfecha con la función meramente electoral del sufragio como se ha expuesto en líneas anteriores.

PROPUESTA

Los artículos que definen las instituciones del referéndum y la iniciativa popular vigentes aún en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, deben sustentarse expresamente en nuestra carta fundamental; para tal efecto proponemos la adición de un segundo párrafo a la base 3a, inciso A), de la fracción VI, del artículo 73, que a la letra establezca:

Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad:"
VI. "Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometién dose a las bases siguientes:"

3a...

"Son facultades de la asamblea de representantes del Distrito Federal las siguientes;"

A)...

"Los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, dictados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como los ordenamientos legales y los reglamentos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento - que la misma señale".

La adición propuesta, debe dar margen a la creación de la Ley del Referéndum para el Distrito Federal que regule expresamente tal institución y permita - con bases sólidas y precisas su aplicación irrestricta.

El elevar a nivel constitucional la institución del referéndum no se limita exclusivamente para el gobierno del Distrito Federal, pues como lo hemos establecido claramente, la democracia no sólo es privilegio de esta Entidad Federativa.

Si bien es cierto, que en todos los demás Estados de la República Mexicana - los ciudadanos eligen a sus representantes por medio del derecho de voto conferido a los gobernados electores, también es cierto que fuera de la función electoral no existe ningún otro instrumento que permita la participación ciudadana en los gobiernos locales.

¿Por qué a los ciudadanos de los Estados habría de negárseles la posibilidad de someter a referéndum las diversas disposiciones legislativas que deben -- acatar?, ¿A caso el cuerpo configurado en cuerpo electoral, al elegir gobernantes agota plenamente el ejercicio de su soberanía?

Si entendemos que la democracia en su concepto amplio comprende varias formas de participación ciudadana dentro de las cuales está la función electoral, seguramente no encontraremos argumento válido para privar a los ciudadanos de los Estados la posibilidad de someter a referéndum las diversas disposiciones legales que regulan su vida cotidiana. Por ello, la propuesta de -- elevar a nivel constitucional la institución del referéndum, la hacemos extensiva a todas y cada una de las Entidades Federativas y para tal efecto, -- proponemos una adición a la fracción segunda del artículo 115 constitucional que a la letra establezca:

Artículo 115.- "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:"

II. "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, -- los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas -- jurisdicciones".

"Todas las disposiciones legislativas expedidas por los ayuntamientos, así como los ordenamientos legales y los reglamentos expedidos por las legislaturas locales, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señala".

Por otra parte, a nivel federal debe establecerse el referéndum constitucional, en virtud de que en nuestro país, la modificabilidad de los principios -- fundamentales contenidos en nuestra Constitución, sólo pueden ser modificados por el pueblo en el ejercicio de su poder soberano y no habiendo medio -- alguno previsto por nuestra Constitución para que el pueblo ejercite tal facultad, el poder constituyente sólo puede actualizarse mediante la revolución. Los medios violentos no son de ninguna manera aconsejables, de ahí la necesidad de establecer en nuestro sistema político el referéndum constitucional (instrumento jurídico-político) como único medio incurrente para que -- el pueblo ejercite tal facultad.

Instituir el referéndum para modificar los principios fundamentales de la -- Constitución, hace necesario adicionar un segundo párrafo al artículo 135 de nuestra Carta Magna, mismo que se refiere a la reformabilidad constitucional en México. La adición ha sido propuesta ya con antelación por el ilustre tradadista Ignacio Burgoa Orihuela. Nosotros nos adherimos a dicha propuesta y remitimos al lector al tema "El referéndum en la doctrina mexicana" contenido en la presente monografía.

Que la eficacia real y positiva del referéndum depende de la madurez cívica -- del pueblo y ésta a su vez de su educación, es cierto, que el pueblo de México no cuenta con la madurez cívica suficiente para hacer uso del referéndum, efectivamente, sin embargo, no debemos olvidar que entre los múltiples beneficios de las formas semidirectas está el de propiciar la educación política

de los ciudadanos, en la medida en que los partidos políticos instruyen a -- sus miembros y al resto de la población para que voten en sentido afirmativo o negativo, haciendo realmente conciencia sobre problemas específicos que -- afronta un gobierno. Por otra parte, la ilustración y la propaganda juegan -- un papel muy importante, éstas deben quedar a cargo de instituciones educativas, colegios de profesionistas, medios de comunicación y en general de todos los grupos sociales que integran la población nacional.

El estudio realizado nos da la certeza de que la implementación del referéndum en México, constituirá uno de los medios más idóneos de control político; pues a través de él se pondrá freno a las arbitrariedades cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de la representación popular que -- ostentan, sin más freno que el enojo de la opinión pública.

En otro orden de ideas, está claro que el derecho comparado ha demostrado la viabilidad y operancia del referéndum y aún cuando su práctica ha generado -- algunos problemas, siempre han sido mayores las ventajas que los riesgos.

Por lo anterior, defendiendo enérgicamente la figura jurídica del referéndum y me sumo a la multitud de autores que pugnan porque esta institución se -- constitucionalice, no sólo en el ámbito local, sino también y sobre todo en el ámbito federal.

Aunque a muchos les subyuga el temor a los cambios democráticos, la verdad -- es que nada hay que, racionalmente se oponga a este proyecto de transformación que se ha convertido cada día más firmemente en exigencia de los ciudadanos. Consideramos que no se trata de un proyecto complicado o extremadamente conflictivo. Lo único que puede oponérsele y que seguramente se le opondrá, será el apetito concentrador del poder de nuestros gobernantes el mismo que se opone en cuanto puede a la democratización general del país.

Que esa democratización vendrá, a corto o largo plazo, es algo de lo que podemos estar seguros.

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

A) O B R A S

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. 10a. ed. México, 1991.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral. Edit. Porrúa, S.A. México 1980.
- Teoría y Praxis Política-Electoral. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983.
- BIDART CAMPOS, Germán J. Derecho Político. Edit. Aguilar. 2a. ed. Buenos Aires, 1959.
- Lecciones Elementales de Política. Ediar, S.A. Editora. Buenos Aires, 1973.
- BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional. Edit. Roque de Palma, S.A. 3a. ed. Buenos Aires, 1959.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. Derecho Constitucional. Edit. Técno, S.A. - Madrid, 1973.
- BORJA, Rodrigo. Principios de Derecho Político y Constitucional. Edit. -- Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2a. ed. Quito, 1964.
- BURDEAU, Georges. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Edito ra Nacional. 6a. ed. Madrid, 1981.
- La Democracia. Edit. Ariel. Barcelona, 1965.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. 4a. ed. México, 1982.
- CARPIZO MACGREGOR, Jorge. Estudios Constitucionales. Edit. Electrocomp, - S.A. 2a. ed. México, 1983.
- CERRONI, Umberto. La Libertad de los Modernos. Edit. Martínez Roca, S.A. Barcelona, 1964.
- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel. 5a. ed. Barcelona, 1970.

- FAYT, Carlos S. Derecho Político. Tomo I. Edit. Depalma. 7a. ed. Buenos Aires, 1988.
- FRANCESC DE CARRERAS, Josep M. Las Elecciones. Edit. Blume. 1a. ed. Barcelona, 1977.
- FRIEDRICH, Carl Joachim. Gobierno Constitucional y Democracia. Tomo II. - Edit. Gráficas Espejo. Madrid, 1976.
- La Democracia como forma política y como forma de vida. Edit. Tecnos, S.A., 2a. ed. Madrid, 1966.
- GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Edit. Manuales - de la Revista de Occidente, S.A. 7a. ed. Madrid, 1964.
- HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Edit. - Ariel. 4a. ed. Barcelona, 1971.
- IZAGA, Luis S. J. Elementos de Derecho Político. Tomo II. Edit. Bosch. -- 2a. ed. Barcelona, 1951.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional, S.A. 1a. ed. - México, 1965.
- LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. - 3a. ed. México, 1936.
- LEGON, Faustino J. L. Tratado de Derecho Político General. Tomo II. Ediar Soc Añon, Editores. Buenos Aires, 1961.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Edit. Ariel. 2a. ed. Barcelona, 1976.
- LUCAS VERDU, Pablo. Curso de Derecho Político. Vol. II. Edit. Tecnos, S.A. 2a. ed. Madrid, 1974.
- SANCHEZ AGESTA, Luis. Derecho Constitucional Comparado. Universidad de -- Madrid. 2a. ed. Madrid, 1980.
- Principios de Teoría Política. Editora Nacional. 6a. ed. Madrid, 1980.
- El Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Editora

Nacional. Madrid, 1980.

- SANCHEZ VIAMONTE, Carlos. Manual de Derecho Constitucional. Edit. Kapelusz. 2a. ed. Buenos Aires, 1956.
- El Poder Constituyente. Edit. Biográfica Argentina, S.R.L. 2a. ed. Buenos Aires, 1957.
- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Edit. Porrúa, S.A. 8a. ed. México, 1985.
- VANOSI, Jorge Reynaldo. El Misterio de la Representación Política. Edit. Ediar, S.A. Buenos Aires, 1972.
- XIFRA HERAS, Jorge. Curso de Derecho Constitucional. Tomo II. Edit. Bosch. 3a. ed. Barcelona, 1962.

B) REVISTAS

- Diversos Autores. La Fuerza de la Idea Democrática. Edit. Uthea. núm 211. México, 1964.
- Reforma Política I. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Audiencias Públicas. México, 1977.
- Reforma Política III. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Reformas a la Constitución. México, 1977.

C) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española. Tres Tomos. -- Edit. Ramón Sopena, S.A. España, 1960.

D) LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, S.A. 98a. ed. México, 1993.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Edit. Porrúa, S.A. -- 13a. ed. México, 1992.