

779
2ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



FACULTAD DE DERECHO

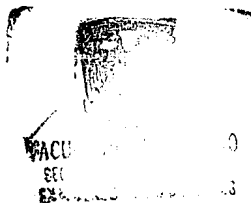
**LA INCORPORACION DEL REFERENDUM AL
SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JESUS ALEJANDRO RUIZ URIBE



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**
MEXICO, D. F.



1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF. SCA/032/94.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero JESUS ALEJANDRO RUIZ URIBE, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA INCORPORACION DEL REFERENDUM AL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO", bajo la dirección del LIC. ANDRES BANDA ORTIZ, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz, en oficio de fecha 14 de febrero del año en curso me manifestó haber aprobado y revisado la referida Tesis; -por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 15 de 1994
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO.
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.


P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada -- "LA INCORPORACION DEL REFERENDUM AL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO", elaborada por el pasante en Derecho JESUS ALEJANDRO RUIZ URIBE, la -- cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 10, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABALRA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 14 de 1994


LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ.
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.



**A LOS MUERTOS DE LA REVOLUCION MEXICANA,
POR LA EDUCACION GRATUITA Y LAICA
QUE SU SANGRE ME LEGO**

**A MIS PADRES,
POR SER INSPIRACION
DE MI VIDA**

**A MI HERMANA,
POR SU APOYO Y
CARIÑO**

**A MI ESPOSA Y LA CRIATURA QUE VIENE,
POR SER QUIENES AHORA MOTIVAN MIS ACTOS
Y DAN FE A MI ESPERANZA**

**AL MAESTRO VICTOR CARLOS GARCIA MORENO,
POR EL APOYO FRATERO QUE DE EL SIEMPRE RECIBI**

**A TODOS MIS MAESTROS,
QUE DESDE LA PRIMARIA A LA UNIVERSIDAD
DEJARON HUELLA EN MI FORMACION**

**A LA U.N.A.M Y SU FACULTAD DE DERECHO,
QUE SE HAN HECHO MIAS,
PUES FORMAN PARTE DE MI CONCIENCIA**

INDICE

CAPITULO I. EXPOSICION DE MOTIVOS E INTRODUCCION	1
1. EXPOSICION DE MOTIVOS	1
2. QUÉ ES EL REFERÉNDUM	5
2.1 DIFERENCIA ENTRE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO.	7
2.2 REFERÉNDUM CONSTITUYENTE, CONSTITUCIONAL Y, LEGISLATIVO.....	9
2.3 CLASIFICACION DEL REFERÉNDUM	12
2.3.1 POR SUS EFECTOS: CONSTITUTIVO, ABROGATIVO O MODIFICATIVO	14
2.3.2 POR SU NATIRALEZA JURIDICA: OBLIGATORIO O; FACULTATIVO	14
2.3.3 POR SU ORIGEN: POPULAR, GUBERNATIVO O PRESIDENCIAL PARLAMENTARIO	15
2.3.4 CUANDO NO ES OBLIGATORIO: CONSULTIVO Y ARBITRAL	16
2.3.5 POR SU EFICACIA TERRITORIAL: NACIONAL, REGIONAL O, LOCAL	17
CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS	18
3. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REFERÉNDUM EN	

MÉXICO	18
4. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REFERÉNDUM EN	
LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	27
4.1 GRECIA ANTIGUA	27
4.2 ROMA	30
CAPITULO III. MARCO CONCEPTUAL	32
5. SOBERANIA	32
5.1 TIRANIA DE LA MAYORIA	39
5.2 TIRANIA DE LA MINORIA	42
6. DEMOCRACIA	44
6.1 CONSTITUCION Y DEMOCRACIA	50
6.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA O SISTEMA	
REPRESENTATIVO INDIRECTO	54
6.3 DEMOCRACIA DIRECTA O SISTEMA DIRECTO .	57
6.4 DEMOCRACIA SEMIDIRECTA O SISTEMA	
REPRESENTATIVO SEMIDIRECTO	59
7. SISTEMA AUTORITARIO	62
8. PRESIDENCIALISMO MEXICANO	65
CAPITULO IV. MARCO LEGISLATIVO Y CONSTITUCIONAL DEL	
REFERÉNDUM EN MÉXICO	72

9. ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL	72
10. LEYES SECUNDARIAS FEDERALES	74
11. CONSTITUCIONES LOCALES	77
12. ORDENAMIENTOS LEGALES ESTATALES SECUNDARIO.	78
13. INICIATIVAS DE LEY Y PROYECTOS	78
CAPITULO V. EL REFERENDUM EN EL DERECHO COMPARADO	84
14. EL REFERENDUM EN AMÉRICA LATINA	84
14.1 EL REFERENDUM EN URUGUAY	85
14.2 EL REFERENDUM EN ARGENTINA	87
14.3 EL REFERENDUM EN CHILE	89
14.4 EL REFERENDUM EN PERU	92
14.5 EL REFERENDUM EN PANAMA	96
15. EL REFERENDUM EN AMÉRICA DEL NORTE	97
15.1 EL REFERENDUM EN E.U.A.	98
15.2 EL REFERENDUM EN CANADA	99
16. EL REFERENDUM EN EUROPA	102
16.1 EL REFERENDUM EN SUIZA	103
16.2 EL REFERENDUM EN ALEMANIA	105
16.3 EL REFERENDUM EN ESPAÑA	106
16.4 EL REFERENDUM EN INGLATERRA	109
16.5 EL REFERENDUM EN FRANCIA	110

16.6 EL REFERENDUM EN RUSIA	111
CAPITULO VI. CONCLUSIONES, PROPUESTA DEL TRABAJO	117
17. TRANSICION DEL SISTEMA DE REPRESENTACION INDIRECTO AL SISTEMA DE REPRESENTACION SEMIDIRECTO	117
18. PROPOSICION DE REFORMA A LOS ARTICULOS 89 FRACCION X, Y 135 CONSTITUCIONALES	119
BIBLIOGRAFIA	129

LA INCORPORACION DEL REFERENDUM AL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

CAPITULO I. EXPOSICION DE MOTIVOS E INTRODUCCION

1. EXPOSICION DE MOTIVOS

La Revolución Mexicana, fue mas que una rebelión armada del pueblo para destituir del poder al dictador, constituyó, una verdadera confrontación entre dos proyectos de nación diametralmente opuestos y por lo tanto inconciliables.

Uno, cuya cabeza política era el General Porfirio Díaz quien ostentaba el poder desde mas de treinta años, pero que había dejado el manejo de la política económica del país, a un grupo político económico llamado los científicos, liderado por el entonces secretario de hacienda Limantour.

Porfirio Díaz y los científicos impusieron al país un modelo económico, basado en una tremenda concentración de la tierra y la riqueza y, una indiscriminada apertura económica hacia el extranjero, apoyada por una política de prohibición a las huelgas.

El interés del régimen se limitaba al fomento de la producción y a cuidar los fenómenos monetarios.

Para lograr la tan ansiada producción, el gobierno se apoyaba, en una organización agrícola casi feudal, en la que el peón o jornalero, era tratado mas como máquina de trabajo que necesita combustible, que como ser humano, su miserable jornal era pagado en mercancía que el propio patrón le vendía a precios mas altos que en el mercado y, en la idea de que el capital extranjero seria la solución a todos nuestros problemas.

Si bien es cierto que la inversión extranjera de aquellos años trajo consigo un verdadero progreso económico este no se reflejo en un desarrollo económico, ya que se progresa cuando se construye una carretera o si se establece una nueva industria petrolera, pero el desarrollo económico significa una justa distribución del ingreso, es decir, se da cuando se asocia la justicia social y la eficiencia económica.

En la práctica, este modelo ahondó la gran desigualdad social que desde siempre había imperado en México, pero esta desigualdad ya no era sólo entre los propios nacionales, sino entre estos y los extranjeros dueños de las empresas e industrias mas importantes del país, quienes para los puestos directivos o de mando medio sólo seleccionaban a mismos extranjeros.

EL ochenta por ciento de los mexicanos vivía en la mas humillante de las pobrezas, y durante el régimen Porfirista no hubo libertad política ni libertad de expresión, es decir

el camino hacia una transformación pacífica del sistema, estaba clausurado, sólo quedaba el levantamiento armado y con él, la proposición de otro proyecto de nación que se venía gestando silenciosamente no sólo en la conciencia del campesino sufrido o del obrero reprimido, sino en un amplio sector de la pequeñísima clase media ilustrada y en algunos visionarios y modernos terratenientes norteros de México.

Dicho proyecto tubo que confrontarse así mismo debido a las diferentes visiones de clase de los propios revolucionarios. Los fines de la revolución se discutieron incluso con las armas, y no fue hasta 1917 cuando mediante un congreso constituyente previamente elegido por el pueblo para imponer el interés supremo de la mayoría, se dio lo que ha sido para mí el mas hermoso y apasionado debate de los mexicanos para elegir el camino por el que queríamos transitar, en pos de la tan ansiada justicia social y la eficiencia económica.

México se ha transformado a partir de la promulgación de la actual constitución: la posibilidad de no tener que jugar el mismo rol de vida que le haya tocado vivir a nuestros padres, es una realidad con la educación pública; el acceso al poder se democratizó de una manera extraordinaria; se repartió mucha de la tierra repartible a los campesinos, y de una manera importante se les hizo llegar la iluminación que representa la educación, yo mismo en algún grado soy producto de esta bondad de la revolución constitucionalista; pero la

clase obrera sin duda fue la mas beneficiada con la positivización del artículo 123 constitucional, mismo que en el momento de promulgarse sentó precedente en cuanto a la importancia que un país le dio a la protección del trabajador, al elevar dicha protección a rango constitucional.

A pesar de las generosidades del sistema politicoeconómico postrrevolucionario, los errores y defectos de éste, provocaron que aún sigan existiendo amplios grupos marginados del proceso social, económico y político del país, y que por otro lado no se haya logrado el progreso económico que se esperaba.

Tal vez por esta razón el propio sistema político emanado de la revolución, sobre todo en la última década haya iniciado una verdadera reforma económica, cuya expresión en el orden jurídico ha desembocado en la reforma de principios fundamentales de la constitución de 1917, por lo que en mi propuesta de trabajo me adhiero a la tesis sustentada por el maestro Mario De La Cueva, en el sentido de que el procedimiento de reforma parcial solo puede derivar en modificaciones concretas y no en la reforma de los principios fundamentales de la constitución.

Por otro lado considero que un congreso constituido, no puede reformar los valores ideológicos sustanciales que un congreso constituyente elegido fundamentalmente para dicho

efecto, haya erigido en el momento de promulgar la constitución. Creo sin embargo que la rigidez del procedimiento de reforma constitucional, no debe ser obstáculo al cambio y progreso social, pero que la reforma a los principios fundamentales de la constitución sólo debería ser derecho vigente mediante el referendo popular, conformado por el voto directo, libre y secreto del ciudadano en pleno ejercicio de su soberanía.

2. QUE ES EL REFERENDUM

Referéndum.1. (Del latín referendum, de referre, referir)

El referéndum es un acto mediante el cual el ciudadano en ejercicio de su soberanía, decide u opina por medio del sufragio respecto de la promulgación, revisión, reforma o, derogación de una ley o norma jurídica.

El referéndum es propio de un régimen de gobierno de carácter semidirecto, ya que aunque el ciudadano participa en las decisiones estatales a través de sus representantes, también tiene la oportunidad de hacerlo, ejerciendo su soberanía de forma directa por medio del sufragio. Es decir, no vota solo para elegir representantes, sino para decidir u opinar sobre algunas determinaciones legislativas.

Sin duda, sería pertinente incorporar al trabajo varias definiciones de referéndum, que algunos estudiosos de la materia han expresado en diferentes publicaciones.

Así tenemos por ejemplo, que para el distinguido constitucionalista, Lic. Diego Valadés, "el referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo"¹.

El investigador Fauz Hamdan Amad, en un artículo a propósito del referéndum, publicado en 1980 por la revista de investigaciones jurídicas de la U.N.A.M., nos ofrece dos definiciones del mismo: una que le atribuye a la enciclopedia Omeba y; otra que el mismo formula. En la primera "el referéndum es el acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina sobre si aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legales". En la definición que él formula, "el referéndum es un sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa participando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma de una norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto administrativo".²

¹D. Valadés, *Anuario jurídico*, V. 6, p. 335

²F. Hamdan, *Revista de investigaciones jurídicas*, año 4, N. 4p. 347

Otra definición que considero importante insertar en el trabajo, es la que aparece en el Diccionario Juridico Mexicano, que edita el Instituto de Investigaciones Juridicas de la U.N.A.M., en el que Jorge Mario García Laguardia investigador del Instituto, nos presenta al referéndum como "Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas".³

Por último vale la pena transcribir la definición que de referéndum nos da el politólogo Gladio Gema en el Diccionario de política de Norberto Bobbio. la que dice: "el referéndum es una de las posibles técnicas decisoriales a disposición de los sistemas políticos. Maximiza la democracia participativa y la eficacia decisional en determinadas condiciones, que pueden y deben ser identificadas caso por caso, tema por tema".⁴

2.1 DIFERENCIA ENTRE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

La diferencia entre plebiscito y referéndum es controvertida. Está totalmente fuera de discusión que ambos

³J. García, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. VII, p. 376.

⁴G. Gema, *Diccionario de política*, t. II, p. 1395

elementos de la democracia semidirecta, constituyen pronunciamientos populares, ahora bien, la doctrina no ha logrado ponerse de acuerdo respecto de las diferencias, debido principalmente a que a lo largo de la historia, el tipo de consulta que en un lugar se le ha llamado referéndum en otro se le ha llamado plebiscito.

Algunos opinan que la diferencia estriba en que el plebiscito se da cuando el ciudadano delibera sobre algún tema sin ningún acto previo de los órganos estatales, teoría que se contradice con el hecho que algunos plebiscitos se han llevado a cabo para ratificar actos de gobierno. El diccionario de política nos muestra como ejemplo de este tipo de plebiscito, el de la aprobación de la constitución del 22 de brumario año VII, que permitió el pasaje al golpe de estado de Napoleón I.⁵

Otros opinan que si el ciudadano se pronuncia por hechos y no por actos normativos, como ocurriría en el referéndum, se esta en presencia de un plebiscito, esta teoría aunque también se contradice con alguna aplicación en la historia, es quizá la mas recurrente en los países donde existen estas figuras jurídicas.

Jorge García Laguardia en el Diccionario Jurídico Mexicano, al que ya nos hemos referido en paginas anteriores, establece la misma diferencia apanas mencionada en el párrafo

⁵G. Gema, ob. cit., p. 1208.

inmediato, y dice: "La esencial diferencia consiste en que el plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno".⁶ El referéndum a diferencia, refrenda una norma jurídica por lo que para efectos de nuestra propuesta de trabajo, nos apegaremos a la teoría de la diferencia entre plebiscito y referéndum esgrimida por el investigador Jorge García Laguardia entre otros juristas y conocedores de la materia.

2.2 REFERÉNDUM CONSTITUYENTE, CONSTITUCIONAL Y, LEGISLATIVO

El referéndum constituyente se refiere al hecho de, mediante una consulta popular aprobar una constitución, como ocurrió en España a la muerte de Franco.

La primera constitución sometida al consentimiento popular fue la francesa del 4 de junio de 1793, fundamentándose, en la concepción rousseoniana del contrato social. Este mecanismo también fue utilizado por Napoleón

⁶J.García, *ob. cit.*, p.376

para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804.

En este tipo de referéndum el ciudadano ejerce su soberanía de dos formas distintas: primero al elegir los representantes que habrán de elaborar un proyecto de constitución, a este cuerpo legislativo se le llama, asamblea constituyente y; segundo al votar la ratificación o eliminación de dicho proyecto.

Esta clase de referéndum a mi juicio, debería realizarse en cualquier país que decidiera darse una nueva constitución, y que pretendiera darle un origen democrático a su régimen de gobierno, pues considero que elegir los principios fundamentales en los que se base la constitución es facultad exclusiva del pueblo, en ejercicio de su soberanía.

Por lo que hace al referéndum constitucional, este atiende a la revisión de la constitución, es decir opera cuando se pretenda reformar la misma.

Ejemplos de esta clase de referéndum los tenemos en el pasado y en el presente: en Italia el 2 de julio de 1946, los italianos decidieron que régimen de gobierno preferían, monárquico o republicano; en Brasil apenas el año que se votó la misma situación.

El referéndum en este tipo de casos, puede llevarse a cabo principalmente si la reforma de que se trata, pretende modificar un principio fundamental del documento constitucional.

En lo que respecta al referéndum legislativo este se refiere tan solo a legislación ordinaria, un ejemplo lo podemos encontrar en Italia, cuando en 1970 se voto una ley sobre el divorcio.

El referéndum legislativo es atrayente porque el cuerpo electoral puede intervenir directamente en la incorporación al orden jurídico de leyes que la población juzgue de vital importancia.

El mejor ejemplo de este tipo de referéndum lo tenemos en Suiza, país con una larga tradición de democracia semidirecta, en donde las leyes aprobadas por el parlamento son sometidas a una votación popular.

Sin embargo creo que esta clase de consulta puede fácilmente ser utilizada con exageración, lo que conllevaría el deterioro del elemento jurídico-político que es el referéndum, pues en vez de alentar la participación ciudadana, inhibirá la misma cuando se tratara de tomar parecer al ciudadano sobre una reforma fundamental a la constitución.

El caso de Suiza es muy especial, el éxito del referéndum legislativo se debe a la experiencia que el pueblo ha ganado al incorporarse como cuerpo electoral en la toma de decisiones desde hace por lo menos dos siglos.

Por todo lo anterior, estimo que el legislador elegido como representante, debe conservar la facultad plena de incorporar a la vigencia jurídica leyes o normas de carácter secundario.

2.3 CLASIFICACION DE REFERÉNDUM

El referéndum se puede clasificar de manera general en:

CONSTITUYENTE

CONSTITUCIONAL

LEGISLATIVO

De manera particular el referéndum se puede clasificar de la siguiente manera:

A) Por sus efectos:

CONSTITUTIVO

ABROGATIVO

MODIFICATIVO

B) Por su naturaleza jurídica:

OBLIGATORIO

FACULTATIVO

C) Por su origen:

POPULAR

GUBERNATIVO

PRESIDENCIAL PARLAMENTARIO

D) Cuando no es obligatorio en:

CONSULTIVO

ARBITRAL

E) Por su eficacia territorial:

NACIONAL

REGIONAL

LOCAL

**2.3.1 POR SUS EFECTOS: CONSTITUTIVO,
ABROGATIVO O MODIFICATIVO**

Por sus efectos, se refiere a las consecuencias legales que el resultado del referéndum provoca en el orden jurídico establecido dichas consecuencias pueden ser: la modificación o abrogación de la ley vigente o; la implantación de una nueva ley.

**2.3.2 POR SU NATURALEZA JURIDICA:
OBLIGATORIO O; FACULTATIVO**

Por su naturaleza jurídica, el referéndum es obligatorio cuando la legislación establece como ineludible la exigencia de realizarse en determinado supuesto jurídico. Es decir será de carácter obligatorio con respecto de la autoridad, cuando la ley se lo imponga para poder modificar o abrogar una ley vigente o, promulgar una ley.

Por el contrario el referéndum será facultativo, cuando la ley permita al propio ciudadano o a determinado órgano de gobierno, solicitar en caso del primero o proponer en caso del segundo, la realización de un referéndum. Dicha facultad siempre tendrá al carácter de opcional.

2.3.3 POR SU ORIGEN. POPULAR, GUBERNATIVO O PRESIDENCIAL PARLAMENTARIO.

Por su origen se refiere, al ente jurídico que estará facultado para convocar a referéndum, este es un aspecto clave para darle un verdadero carácter democrático a la implantación del referéndum, ya que si el Presidente es el único facultado para convocarlo, esta consulta se puede convertir en poderosa arma de manipulación política, lo cual en nuestro caso, vendría a fortalecer aun mas el inmenso poder que tiene el Presidente de la república. Pero que utilizada con convicción democrática resultaría mejor para el país.

El origen gubernativo se refiere a que sea un determinado órgano de gobierno, el único facultado para convocar el referéndum, lo que nos dejaría en una situación muy parecida a la del referéndum de origen presidencial.

El origen popular de un referéndum es tal vez el mas democrático de los orígenes, pues es el mismo pueblo el que solicita la realización de un referéndum.

Sin embargo los requisitos en cuanto a firmas o número de solicitantes, deberán tener un grado de dificultad serio, pues si para convocar a referéndum, se tendrían que recabar por ejemplo, el 50% de las firmas de los ciudadanos de un país, estaríamos en presencia de una figura decorativa mas

que de un instrumento democrático, o si tan solo con el 0.5% de firmas recabadas se puede convocar a referéndum, perdería seriedad la consulta y seguramente abría tantas, que el pueblo se aburriría de ellas.

El referéndum parlamentario quizá tenga mas equilibrio, ya que se debate primero en el parlamento o cámara, en donde los diputados en caso de no ponerse mayoritariamente de acuerdo tendrán la facultad o la obligación en su caso de convocar al ciudadano para que el decida, ejerciendo directamente su soberanía.

2.3.4 CUANDO NO ES OBLIGATORIO:

CONSULTIVO Y ARBITRAL

Cuando el refrendo tiene como objeto descubrir el juicio de los representados sobre la conveniencia de alguna propuesta legislativa, asume el tipo de consultivo.

El referéndum consultivo presupone la no obligatoriedad en cuanto al cumplimiento de lo arrojado por el resultado de la consulta. Sin embargo, considero arriesgado para cualquier régimen desoir la opinión popular cuando esta se ha expresado públicamente.

El referéndum arbitral es el que se utiliza para dirimir conflictos entre órganos del estado, en pos del equilibrio constitucional.

2.3.5 POR SU EFICACIA TERRITORIAL: NACIONAL, REGIONAL O, LOCAL

Se trata de referéndum nacional cuando el resultado afecta a el ámbito territorial de todo una nación, como su aplicación es en todo el territorio, el referendum deberá realizare consultando a todos los ciudadanos del país.

El referéndum regional se da cuando las consecuencias jurídicas y políticas del resultado, afectan a el ámbito territorial de una región o estado de un país determinado, por lo que solamente los ciudadanos de esa región o estado participan como cuerpo electoral.

El referendum de carácter local es el que se realiza en determinada ciudad o municipio, un ejemplo de este tipo de referendum lo tenemos en nuestro propio país; en Baja California en 1992 se realizó una consulta para determinar si el poblado de Rosarito, adquiría la calidad de municipio o se conservaba como una delegación de Tijuana, para dicho referéndum solo se consultó a los rosaritenses.

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS

3. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REFERENDUM EN MEXICO

Al paso de sus constituciones México ha utilizado diferentes sistemas para reformarlas, todos ellos intentando dificultar el procedimiento.

La Ley fundamental de 1824, adoptaba un sistema de reforma constitucional un tanto complicado, que finalmente coadyuvaría a que permaneciera sin modificación hasta su abrogación en el año de 1835. Los artículos en los que se plasma este difícil sistema son seis, mismos que transcribo a este trabajo:

"Art. 166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

Art. 167. El congreso en este año se limitará las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quién la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.

Art. 168. El congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará se las observaciones

sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.

Art. 169. Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y se calificarán necesarias, según lo prevenido, en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas.

Art. 170. Para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.

Art. 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independendia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación.

Art. 106. El presidente puede por una sola vez, dentro de diez días útiles, hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el congreso general suspendiendo

su publicación hasta la resolución del mismo congreso, menos en los casos exceptuados en esta constitución."⁷

La constitución del 24 mostró un sistema sumamente rígido de modificación constitucional, inspirado probablemente en la inestabilidad política que nuestro país trataba de superar y que finalmente no superaría hasta llegado el gobierno del General Porfirio Díaz.

Dicha inestabilidad política que de alguna manera surgió de la propia génesis mexicana, polarizó a los grupos que luchaban por el poder. En 1836 estos grupos se auto definían como federalistas y centralistas, los últimos, apoyados por un grupo de liberales, conocidos como moderados, que deseaban implantar el liberalismo de una manera paulatina y negociada, llegaron al poder con todo el ánimo de crear una nueva constitución de carácter centralista y conservador, lo cual consumaron ese mismo año.

La constitución centralista encomendó al congreso recibir las iniciativas de modificación constitucional, mismas que los diputados, el poder ejecutivo, y en algunas materias las juntas departamentales podían presentar. El congreso era el facultado para aprobar o rechazar las modificaciones con el mismo procedimiento utilizado para aprobar las leyes ordinarias, pero siempre sería necesario la sanción del supremo poder conservador, institución

⁷F. Tena, Leyes fundamentales de México 1808-1992, p. 182, 193.

cínicamente oligárquica que pretendía controlar a la nación por encima del interés popular.

Apenas iniciada la vigencia de la constitución del 36, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas, desde las solicitudes para el cambio de sistema, que con el nombre de representaciones caracterizaron a la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares, que no por sofocados dejaban de renacer.

"La penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia ayudaban a fermentar la inquietud."⁸ Esta situación finalmente provocaría la renuncia del Presidente conservador Anastasio Bustamante, ascendiendo nuevamente al poder, Santana, ese enigmático personaje que con su carisma, astucia, y cinismo, tuviera en sus manos tantas veces los destinos de nuestra patria, para desgracia de esta y para regocijo de las codiciosas potencias extranjeras.

Años de incertidumbre y confusión fueron aquellos para el país, en los que no se tuvo sosiego, hasta la promulgación de la constitución de 1856-57, que desgraciadamente tampoco lograría la unidad nacional y mucho menos la estabilidad política, pero que sin duda con las leyes de reforma que después se le incorporaron, significó un paradigma que en muchos aspectos todavía perseguimos innumerables mexicanos.

⁸F. Tena, ob. cit., p. 249.

Por lo anterior , en mi trabajo tomo muy en cuenta el sistema de reforma constitucional vigente en esa ley fundamental, pero sobre todo el intenso debate que se dio para llegar a él, porque en el proyecto de constitución se contemplaba un sistema diametralmente distinto al que finalmente se instituyó, y todo esto representa el principal antecedente histórico del referendum en la ley fundamental de México.

La comisión encargada de elaborar el proyecto de constitución de 1856, estuvo integrada por los diputados Ponciano Arriaga, Mario Yañez, León Guzmán y suscribiendo el proyecto reservándose el derecho de votar en contra de diversos puntos capitales en que no estaban de acuerdo, Pedro Escudero y Echánove, J.M. Del Castillo Velasco, José M. Cortés y Esparza, J.M. Mata.

El artículo 125 del proyecto citado en los dos párrafos anteriores, sustentaba un innovador proceso para reformar la constitución, que proponía la consulta a la opinión del pueblo. Sin duda resulta interesante transcribir a este trabajo el texto original de dicho artículo:

"Art. 125. La presente constitución puede ser adicionada ó reformada. Más para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la constitución se requiere: que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde que artículos deben reformarse;

que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la república tres meses antes de la elección del congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que en el nuevo congreso formule las reformas, y estas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas el ejecutivo las sancionará como parte de la constitución."⁹

Esta propuesta, a mi juicio estaba inspirada en la concepción roussoniana de la aceptación del contrato social consensualmente.

Desgraciadamente, la popularidad del referéndum en el mundo en el momento que en México se discutía el punto, había decrecido, al ser usado por fuerzas dictatoriales como forma de manipulación popular. Seguramente esta fue una de las razones importantes que llevaron a los constituyentes del 57 a rechazar el texto propuesto en el artículo 125 del proyecto constitucional. Sin embargo, me parece trascendental transcribir a este trabajo el brillante voto en contra razonado, del entonces diputado Guillermo Prieto.

"Iniciada la reforma habrá electores que la quieran mas o menos amplia, mas o menos restringida, que la quieran con

⁹ibidem, p. 572

ciertas restricciones, y ¿cómo cabe todo esto en el sí o no, en el único monosilabo que les permite articular la comisión?

Queremos conocer la voluntad del pueblo, queremos conocerla para que a ella se ajuste el legislador; proclamamos la libertad de la discusión para la reforma, pero a nuestras preguntas sólo se ha de responder sí o no. Esto es una burla, es una ironía, un plagio a la libertad de imprenta de Beumarchais. Esta no es libertad, es el atrás a un centinela es el grito de un pedagogo, y no hay soberanía con consigna, no hay libertad con mordaza, no hay discusión con gendarmes. Cuando la opinión pública quiere una reforma con ciertas modificaciones, no encontrará ni la fórmula para expresar su pensamiento, porque tiene un candado en la boca que solo le deja decir sí o no".¹⁰

Con este alegato florido, Guillermo Prieto descalificó la propuesta de la Comisión y aunque a mi juicio sus razones no fueron muy convincentes, si lo fueron para la mayoría de los diputados que votaron sesenta y siete en contra y catorce a favor.

Otro de los antecedentes históricos del referéndum es el plebiscito que se llevó a cabo en el año de 1824 en el estado de Chiapas. La historia es la siguiente:

¹⁰Zarco, Historia del Congreso Constituyente, t. II, p. 602.

El 28 de Agosto de 1821, las autoridades y vecinos de Comitán se reunieron y decidieron declarar la independencia y adoptar el Plan de Iguala, con lo que los chiapanecos reconocieron de hecho el imperio mexicano de Iturbide, enviando una comisión para que gestionara su separación definitiva de Guatemala, a cuya capitania estaba sujeta la intendencia de Chiapas en la época colonial.

Agustín de Iturbide le pidió a Gabino Gancia, último gobernador español de Chiapas, que declarara la agregación de América Central a México el 8 de Enero de 1822.

Cuando Iturbide fue fusilado, las provincias centroamericanas optaron por separarse de México, y Chiapas fue entonces motivo de disputa, por lo que se celebró una votación para decidir el destino de la provincia.

96 829 habitantes votaron por anexarse a México y 60 400 por la agregación a las provincias centroamericanas, que habían formado la Federación de Provincias del Centro de América.

De acuerdo con este resultado, el 12 de Septiembre de 1824 fue declarada la anexión a México de la provincia de Chiapas y proclamada con toda solemnidad el día 14.¹¹

¹¹Dir. J. Alvarez, Enciclopedia de México, p. 2060

Guatemala aceptó el resultado en esa ocasión, terminándose así una disputa política entre ambos países que estaba acercándose cada vez más al tono belicoso.

En nuestra historia reciente existe un antecedente del referéndum de mucha importancia, pues finalmente se plasmó en nuestra Carta Magna la posibilidad de que el pueblo ratifique con su voto las leyes o reglamentos que afecten a su comunidad. El 10. de Diciembre de 1977 mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 6 del mismo mes y año, se modificó el artículo 73 constitucional, que versa sobre las facultades del Congreso. Así en la fracción sexta que habla sobre las bases para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en su segundo punto decía lo siguiente:

"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".¹²

Si bien esta modificación constitucional sólo afectó a la población del Distrito Federal, y nunca se llevó a cabo ningún tipo de referéndum hasta su derogación, el hecho de que en algún momento nuestra Constitución haya contemplado este tipo de consulta popular, constituye un antecedente de mucho peso, para intentar nuevamente incorporar la figura del

¹²F. Tena, ob. cit.; p.985 y 990.

referéndum a nuestra ley fundamental, ahora sí de una manera más amplia y que afecte a toda la población de nuestro país.

4. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REFERÉNDUM EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.

Grecia y Roma constituyen los cimientos de la democracia moderna, por ello decidí remitirme solo a estas culturas tan entrelazadas, para tocar el punto de los antecedentes históricos del referéndum en el mundo. Haciendo la salvedad de que los antecedentes importantes del referéndum en otros países, los mencionaré cuando analice su legislación en materia de referéndum, que corresponde a otro capítulo.

4.1 GRECIA ANTIGUA

En algunas épocas de esta cultura, sobre todo cuando las ciudades eran muy pequeñas, existían comunidades que se reunían a decidir las cuestiones fundamentales que afectaban

a las ciudades y sus habitantes. Esto no quiere decir que las ciudades no tuvieran gobernantes, los tenían, eran elegidos por voto o sorteo y se encargaban de la cosa pública, pero sin duda el ciudadano ejercía un compromiso directo en la toma de decisiones que afectarían a su pequeña comunidad.

El maestro Jorge Carpizo en su obra *Estudios Constitucionales* sostiene lo siguiente:

"En las sociedades pequeñas, como en algunas épocas de la polis Griega, los ciudadanos se pueden reunir en el ágora para discutir y sancionar las leyes, son los ciudadanos los que directamente se gobiernan y van a regir su conducta".¹³

Por otro lado, Giovanni Sartori expresa en su libro *Teoría de la Democracia II Los Problemas Clásicos*, que "en muchos aspectos la polis era el laboratorio ideal para experimentar la aplicación de principios democráticos puros y simples. Las ciudades antiguas no solamente eran muy pequeñas; además los ciudadanos vivían en simbiosis con la ciudad, como si estuvieran vinculados a ella por un común destino de vida y muerte".¹⁴

Y continúa describiendo al autogobierno que se practicó en Grecia, que según él, requería al ciudadano ocupando la mayor parte de su tiempo en el servicio público, lo que provocó graves problemas económicos en las ciudades.

¹³J. Carpizo, *Estudios Constitucionales*, p. 153.

¹⁴G. Sartori, *Teoría de la Democracia II*, p. 347.

Para la investigadora Monique Lions, en la democracia griega "la soberanía pertenecía a los ciudadanos en su conjunto; *demos* era el primero, el principal, pero tenía que respetar la ley (*nomos*): esta era la que aseguraba la democracia y hacía libres e iguales a los *politai* (ciudadanos).

Era democrática la *polis* en que la ley era la misma para todos (*isonomia*), en que el ciudadano intervenía en los debates públicos (*isegoria*) en la Ecclesia y participaba en la dirección de la ciudad (*isocratia*) en la Boulé.

Pero importa subrayar que el régimen democrático de la Atenas de Pericles no concernía sino a una pequeña fracción de la población de la *polis*; en efecto, era considerable la desproporción entre los *politai* y los demás habitantes, metecos y esclavos: Atenas reunía a unos 400 000 vecinos, y del 40 000 *politai* que contaba, tan solo una décima parte participaba efectivamente en los trabajos de la Ecclesia por razones prácticas obvias, pues resultaba fantástica la imagen de una asamblea de 40 000 miembros",¹⁵

¹⁵M. Lions, Diccionario Jurídico Mexicano: t. III, pp. 87 y 88.

4.2 ROMA

El principal antecedente de cualquier tipo de consulta popular en Roma es sin duda la Concilia Plebis.

Hacia el año 240 (494 a.C.) los plebeyos estaban excluidos de las magistraturas, reservadas sólo para la oligarquía Patricia, además su situación era complicada, reclutados para las guerras, los que tenían deudas y eran insolventes se veían expuestos a los rigores del derecho primitivo, recluidos prácticamente como esclavos en casa de sus acreedores.

En este marco socioeconómico se ven orillados a tomar una resolución contundente, y parten al Monte Albentino para formar una nueva ciudad, negándose a colaborar con el Patriciado, que preocupado, le hace concesiones por una especie de tratado mediante el cual la plebe obtiene representantes de sus intereses con dos magistrados plebeyos.

También consiguen los plebeyos la libertad de quienes habían sido entregados como esclavos a sus acreedores. Y se tomó la costumbre de reunir a los plebeyos en asambleas, donde discutían y votaban resoluciones llamadas plebiscita, que solo a ellos obligaban. Los patricios no asistían a las Concilia Plebis. No se sabe con que base jurídica se

formaron, pero los tribunales convocaban a la plebe, dividiéndola por tribus en el foro.

Después de una lucha larga y tenacísima, se terminó con una plena victoria de la democracia, una Lex Hortensia, de 467 a .u . c. -287 a. de C.-, estableció de modo definitivo, que los plebiscita, o sea las leyes propuestas por los tribunos y votadas exclusivamente por la plebe, fueran obligatorias también para los patricios.¹⁶

¹⁶ Ventura, Derecho Romano, p. 15.

CAPITULO III. MARCO CONCEPTUAL

5. SOBERANIA

Soberanía, sin duda es un concepto difícil de definir, ejercerla ha sido desde siglos objeto de disputas con las armas y con las ideas. Aunque en nuestros días hasta los regímenes autoritarios reconocen en sus leyes supremas, al pueblo como titular de la soberanía .

El maestro Carpizo, atinadamente nos dice que "la soberanía es una noción abstracta que al aplicarse refleja fuertes y complejas consecuencias jurídico políticas. Por ello, los escritores han plasmado sus ideas sobre este tema con el propósito de otorgar la victoria política a un hombre, a un grupo de hombres o a toda una comunidad".¹⁷

Etimológicamente la palabra soberanía significa poder (super-omnia) por lo que podríamos pensar que los hechos precedieron al concepto, es decir, que antes de que en la Edad Media brotara el concepto de soberanía, el poder ha sido ostentado desde la eternidad por alguien.

Esta es una polémica en la que aún los juristas más notables no se ponen de acuerdo, por lo que preferiría no

¹⁷J. Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, p. 162.

enfrascarme en este debate filosófico-jurídico, ya que para el objeto que persigue mi trabajo prefiero continuar explicando la evolución de este concepto desde que surgió como tal en la Edad Media:

En el siglo XIII, Felipe el Hermoso, rey de Francia, obligó al clero mediante un decreto a pagar impuestos, provocando que en 1296 el Papa Bonifacio VIII publicara la Bula Clericis Licos, en la que prohibía al clero pagar cualquier tributo sin su autorización. Pero la reacción fue tardía, a Felipe el Hermoso lo apoyó el clero francés y los señores feudales recientemente sometidos a la autoridad Real.

Es entonces cuando Francia surge como Estado nacional, como una unidad que reconocía en el Rey al único detentador del poder.

El Estado nacional, fue nombrado con una característica antes no conocida, "la idea de soberanía", nacida de las luchas sostenidas del estado francés contra el Imperio, la Iglesia y los señores feudales.

A partir de este momento empieza la nueva pugna de ideas y fusiles para establecer quien habría de ser el titular de la soberanía, si el pueblo o el príncipe.

Dos grandes del pensamiento, Hobbes y Rousseau representan la tesis y antítesis en cuanto a quien debe ser el titular:

Tomas Hobbes, hombre de ideas claras que pertenecía al séquito de Carlos I (Rey de Inglaterra que como bien es sabido fue decapitado por el pueblo en respuesta a su tiranía), publicó en 1651 El Leviatán, en esta obra concebía al hombre como un ser egoísta, que vivía en estado de igualdad, donde todos poseían las mismas libertades y donde cada uno debía realizar los actos que le permitieran conservar la vida.

La vida natural donde todos tenían lo que su poder y fiereza les diera, trajo el desorden y la violencia, por lo que decidieron vivir en tranquilidad. La ley natural "principio que emana de la razón", llevó al hombre a crear la sociedad civil.

Como la simple asociación no ayudó al hombre a resolver sus problemas, este hizo el contrato de gobierno en el cual todos entregaban su poder al monarca, este a cambio garantizaba la paz, pero para ello "no se obligaba absolutamente a nada y hacia nadie".

Hobbes deseaba un monarca absoluto, que fuera capaz de pacificar a la sociedad y cuyos poderes fueran ilimitados, que tuviera tal autoridad que no pudiera ser apelado ni penado, que fuese fuente de todos los honores y dignidades. En resumen, para Hobbes la unidad del Estado es el poder y quien lo detenta es el titular de la soberanía.

La antítesis de este pensador fue encarnada por otro grande de las ideas, Juan Jacobo Rousseau, hombre de vida apasionada, perseguido por sus ideas, que creía firmemente en el natural "origen bueno del hombre" y que este tenía la finalidad esencial de la libertad.

Este personaje brillante y valiente, publicó su obra más importante con el nombre de El Contrato Social. Toda la obra es una incitación al hombre para que rompa las cadenas y luche por su libertad.

Para Rousseau, el hombre vivió una época en la que era totalmente libre, y proponía regresar a ese estado de libertad absoluta "encontrando una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado. Y mediante la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca, sin embargo más que a sí mismo".

"Soberanía" declaró, "es el ejercicio de la voluntad general, y esta soberanía nunca es enajenable, prescriptible o divisible".

"El acto que instituye el gobierno no es un contrato sino una ley; los depositarios del poder ejecutivo no son los dueños del pueblo, sino sus servidores; puede nombrarlos, o destituirlos cuando le plazca; no es cuestión para ellos de contratar, sino de obedecer, y encargándose de las funciones que el Estado les impone no hace sino cumplir con su deber de

ciudadano, sin tener en modo alguno el derecho a discutir las condiciones". En resumen, para Rousseau, el titular de la soberanía es el pueblo¹⁸.

Para muchos, El Contrato Social es una gran utopía, pero en todo caso se trata de una utopía que ha transformado al mundo, y que vale la pena seguir intentando hacerla realidad.

El Artículo 39 de nuestra Constitución, se refiere a la soberanía de la siguiente forma:

"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Tratando de analizar el sentido que se le da al concepto soberanía en el Artículo 39 constitucional, nos topamos con la palabra "nacional" insertada en la primera parte del texto del Artículo. Pues bien, cabe el cuestionamiento acerca de que quisieron decir los constituyentes de 1857 (de donde proviene el actual texto), al indicar que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo". A este cuestionamiento tratare de darle respuesta a continuación:

¹⁸ *Ide*, p. 170

La soberanía nacional de nuestra Constitución está fundamentada en el ideólogo francés Sieyès, miembro de la burguesía francesa del siglo XVIII, para quien la soberanía reside en el pueblo pero "no como unidad naturalmente considerada, carente de pasado y tradición, sino como cuerpo estable llamado nación, donde los valores históricos se amalgaman para impedir los cambios bruscos que puedan violentar la tradición e historia del país".¹⁹

Cuando dice "reside esencial y originalmente en el pueblo", es obvio que nuestra Constitución se fundamenta en la tesis Rousseauiana del Contrato Social, lo que podría parecer antitético con la soberanía nacional de Sieyès.

A este respecto, Amador Rodríguez Lozano, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., establece lo siguiente:

"En efecto, nuestro artículo no puede ser dibujado de un trazo, porque desarrolla eclécticamente ambas posturas. Al disponer que la soberanía es nacional, no asume ninguna actitud conservadora o historicista, no limita las posibilidades y aspiraciones libertarias de cada generación. Únicamente quiere señalar que, en el momento que el pueblo ejerce su suprema potestad, tenga presente lo que México ha sido, la grandeza de su historia, la riqueza de sus

¹⁹A. Rodríguez, Const. Pol. de los Estados Unidos Mex. Comentada, p.165.

tradiciones y la fortaleza de sus instituciones. Que no se olvide que es el producto histórico de los esfuerzos, en muchos casos heroicos, de generaciones de mexicanos".²⁰

En la siguiente parte del artículo en cuestión, se establece que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este". Es natural que cuando la Constitución Mexicana hace residir la soberanía nacional en el pueblo, le otorga el derecho de ser el origen de todo poder público, y que éste tenga como única finalidad el beneficio del pueblo. Es decir, quién ejerce el poder público en México, lo hace mediante mandato que le dan los mexicanos, en pleno ejercicio de su soberanía.

En la última oración del Art. 39 constitucional, se establece que "el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". La misma Constitución en su Art. 135 especifica el procedimiento con el que el pueblo puede ejercer este derecho, estableciendo implícitamente que será el Congreso de la Unión con la aprobación mayoritaria de las legislaturas locales, en representación del pueblo, quien mediante el voto podrá adicionar o reformar la Constitución.

Existen otras formas para que el pueblo pueda alterar o modificar su forma de gobierno, como podría ser el plebiscito o el referéndum, que no se tienen contempladas en nuestra

²⁰Idea.

Constitución, pero que en el caso de la segunda, en este trabajo proponemos se incorpore al texto constitucional. La revolución es la forma más drástica con la que un pueblo puede modificar su forma de gobierno, pero ésta no puede insertarse como forma jurídicamente válida, pues sería contradictorio a la misma validez de la Constitución.

En este sentido, "el derecho a la revolución no pertenece a la esfera de lo jurídico. Es un derecho que nace de la realidad; es sociológico, moral, ético, metajurídico. No necesita que una norma lo establezca, con o sin ella el pueblo modifica o altera su organización estatal".²¹

5.1 TIRANIA DE LA MAYORIA

Si la soberanía radica en el pueblo, habría que explicar primero quien es el pueblo que la ejerce:

"Pueblo y popular son términos abstractos, conceptos generales que no se refieren a objetos empíricos. De esta manera, cuando en las sociedades democráticas modernas se habla del pueblo soberano, se refiere exclusivamente al conjunto de los ciudadanos, es decir, de los hombres y mujeres que gozan de derechos políticos y que pueden, por

²¹ Ibidem, p.167.

consiguiente, participar de un modo o de otro en la constitución de la voluntad política colectiva".²²

¿Cómo puede ser posible entonces que el pueblo, así entendido gobierne?, es decir que ejerza su soberanía, ¿cómo millones de individuos pueden unificar una voluntad política? La respuesta a este problema se encuentra en los principios de mayoría y representación.

El poder político en las sociedades democráticas modernas, mediante el voto popular es el que se encarga de gobernar, es decir, de tomar decisiones que conciernen y afectan la vida de toda la sociedad. Dado que es imposible que todos, los habitantes se pongan de acuerdo en lo que debe hacerse políticamente, resulta necesaria la existencia de procedimientos que permitan unificar la opinión del pueblo, y así, tomar decisiones públicas legítimas.

El procedimiento que ha resultado mayormente eficaz, ha sido el de aplicar el principio de la mayoría, que postula que en ausencia de unanimidad, el criterio que debe orientar la toma de decisiones políticas es el de la mayoría de los participantes. En resumen si el pueblo no puede ponerse de acuerdo de manera unánime, será su mayoría la que tome las decisiones.

²²L. Salazar y J. Woldenberg, Principios y Valores de la Democracia, p. 18.

Podría pensarse entonces que el pueblo gobernante, es decir el que ejerce la soberanía, es solamente su parte mayor, pero de hecho esto carece de exactitud. La mayoría, en la forma que se aplica la democracia en cualquier nación realmente democrática, es la que toma las decisiones pero también esa mayoría puede cambiar, por lo que se requiere de votaciones constantes en las que los ciudadanos pueda sufragar por diversas alternativas. Configurando de esta manera mayoría y minorías diferentes, por eso el que una alternativa obtenga la mayoría no quiere decir que para la próxima votación siga contando con ella.

La regla de la mayoría exige la participación de las minorías en la elaboración, aprobación y aplicación de las políticas. Siendo estas minorías un elemento esencial de la voluntad popular y de la legitimidad democrática, no solo tienen derecho a existir y a tratar de convertirse en nuevas mayorías, sino también a influir en las decisiones públicas y en su control. En otras palabras, el gobierno o poder de la mayoría sólo adquiere legitimidad democrática cuando reconoce e incluye los derechos y la participación de las minorías.²³

Esto es, que si una mayoría gobernante aplasta los derechos de la oposición, encarnara verdaderamente una tiranía de la mayoría. El orden jurídico establecido debe garantizar la protección de los derechos de las minorías para

²³ L. Salazar y J. Woldenberg, ob. cit., p.21

expresarse, para que sean tomadas en cuenta en las negociaciones y compromisos políticos, como interlocutoras influyentes, legales y legítimos de la mayoría gobernante, debe de protegerlas de la tiranía de la mayoría que tenga la tendencia de imponer sus propias ideas como códigos de conducta sobre los que disientan.

5.2 TIRANIA DE LA MINORIA

Cuando un pequeño grupo de hombres ejerce el poder por encima de los intereses y la voluntad consciente de un pueblo, estamos en presencia de la tiranía de la minoría.

Aún después del experimento democrático de la Grecia Antigua pasaron siglos para que un sólo hombre o un pequeño grupo de hombres dejaran de ostentar el poder de manera incondicional y en la mayoría de los casos de una forma despótica y alejada de los intereses de la población. No fue hasta después de la Revolución Francesa o de la Independencia de Estados Unidos de Norteamérica, cuando surge y empieza a evolucionar rápidamente la democracia moderna, que reconoce al pueblo como el único capaz de ejercer la soberanía de una nación, es decir, de gobernar, aunque para ello tenga que nombrar representantes.

Todavía en nuestros días existen regímenes que bajo la máscara de una democracia ficticia, ejercen la más despiadada e injusta tiranía de la minoría, que prefieren mantener en la ignorancia a su pueblo antes que ver en riesgo sus intereses individuales, que en sus constituciones políticas reconocen los principios de la democracia y la soberanía popular, pero que en la práctica ni uno ni otro principio se llevan a cabo.

Los sistemas jurídicos de las naciones deben garantizar que esto no suceda. Si bien es innegable que en la práctica de la democracia moderna siempre habrá élites que gobiernen, líderes naturales y líderes preparados para serlo, estas élites no deben de ser cerradas ni permanentes, sino abiertas y permeables. Todo ciudadano debe tener, además del derecho, la posibilidad de jugar el rol de vida que le corresponde según sus habilidades, y para eso el sistema jurídico imperante debe garantizar el libre acceso a la educación, la justa distribución de la riqueza y un sistema electoral alejado del fraude.

No basta con que el príncipe y su séquito sean amados, sino que éstos no deben ser eternos, y siempre deberá corresponder al pueblo destituirlos cuando así lo juzgue conveniente.

6. DEMOCRACIA

*Es nuestra forma de utilizar las palabras "democracia" y "gobierno democrático" la que produce mayor confusión. A menos que se definan claramente esas palabras y se llegue a un acuerdo sobre las definiciones, la gente vivirá en una inextricable confusión de ideas, para beneficio de demagogos y despotas.*²⁴

Toqueville

Después de la gran experiencia democrática griega y su influencia en la República romana, pasaron varios siglos en el mundo europeo de monarquías de derecho divino y en la mayoría de los casos de absolutismo cruel, hasta que el pensamiento europeo rindiera homenaje a las obras de los grandes filósofos griegos (Pitágoras, Sócrates, Túlides, Platón, Aristóteles, entre otros), y surgieran pensadores que igualmente revolucionaron al mundo (Lucke, Rousseau, Montesquie, etc.)

A fines del siglo XVIII, con la Revolución Francesa y la Independencia Norteamericana, aparece la democracia

²⁴G. Sartori, Teoría de la Democracia: I, p. 21.

representativa o indirecta que se aplica en los Estados modernos del sistema democrático liberal.

La democracia no solamente significa contar bien los votos, es un concepto mas amplio, mas profundo y sobre todo mas complicado.

En nuestros días prácticamente todo régimen se autodefine como democracia, de tal modo que existen entre otros, los sistemas políticos de democracia popular, y liberal u occidental.

Un régimen democrático de tipo liberal es aquel que intenta por medio de su orden constitucional, garantizar a la personas sus derechos individuales inherentes a su calidad de ser humano, que se empeña en proporcionar un mínimo de seguridad económica y que su orden jurídico y su sistema político, impiden concentrar el poder en una persona o en un grupo. Que por el contrario, consagra los principios de soberanía popular, separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), y pluralismo ideológico.

La democracia popular es la que ostentan aquellos regimenes que inspirados en la Revolución Bolchevique de 1917 (y su ideología marxista completada por las aportaciones de Lenin) su sociedad está gobernada por un solo partido, el comunista, los derechos centrales a defender no son los del individuo sino los de la sociedad en su conjunto, (concebida

ésta como un ente) aunque en sus constituciones consagren los dos tipos de derecho.

Para los que defienden como genuina a la democracia liberal, la llamada democracia popular no es más que una mascarada del autoritarismo y la oligarquía, y para los ahora pocos defensores de la democracia popular, el otro tipo de democracia significa un régimen que propicia la desigualdad y la explotación del hombre por el hombre.

Lo que mi juicio me indica, es que la democracia siempre será perfectible. De poco le sirve al hombre de las democracias liberales, que el orden constitucional y jurídico reconozca la soberanía popular, consagre la división de poderes, permita y hasta promueva el pluripartidismo, si no van a tener los pobres las mismas oportunidades que el rico de una educación de calidad que les permita ejercer sus derechos, votar sin ser burdamente manipulados, cambiar el rol de vida que le haya tocado vivir a sus padres si sus capacidades intelectuales se lo permiten, de nada les servirá si no tiene que comer, un trabajo digno y justamente remunerado.

En el otro extremo poco le sirve al hombre tener alimentación, vestido, vivienda, educación asegurada, si no puede disenter, opinar, expresarse, viajar, creer, escribir libremente, si no puede crear, poseer y disfrutar la riqueza o abundancia económica que con su inteligencia o t

rabajo honesto y arduo se pueda ganar.

Por su parte, nuestra Constitución se suma a la ideología de la democracia liberal, consagrando los principios de soberanía popular y división de poderes, adoptando un régimen de República representativa, pero al mismo tiempo es pionera en cuanto a la integración de los derechos sociales, como el del trabajo, la vivienda, y la educación gratuita. La imperfección de nuestra democracia no es resultado de los defectos de nuestro régimen constitucional, sino sobre todo al exceso de leyes no escritas, de leyes secundarias que impiden o entorpecen el cumplimiento cabal de algunos principios fundamentales, o tal vez a que nuestra sociedad tiene una cultura política del gran Tlatoani, pero esto lo analizaremos un poco mas adelante.

En resumen, la democracia es para mi una forma de organizar el poder político en la que el pueblo tiene una doble función, la de objeto del gobierno y sujeto que gobierna. De esta manera se contrapone al gobierno de uno o al gobierno de pocos. Actualmente se acostumbra poner a la dictadura o gobiernos autoritarios como antitesis de la democracia, por lo tanto: la soberanía popular, es decir el hecho de que el único soberano legitimo es el pueblo; la libertad del hombre, no sólo frente a los demás hombres sino frente a la ignorancia y; la igualdad no únicamente en cuanto a los derechos sino de oportunidades reales de desarrollo del

ser humano, constituyen los elementos de la democracia moderna.

Resulta necesario para el enriquecimiento de este trabajo exponer algunas definiciones que sobre democracia han vertido algunos pensadores.

"La democracia es la democracia representativa y pluralista, fundada en el gobierno constitucional, que respeta necesariamente los derechos humanos y se integra con la idea del Estado de Derecho.

Las otras formas democráticas, con los calificativos de "populares", "revolucionarias", etc., podrán ser sistemas políticos que recogen algunos de los elementos de la idea democrática (origen popular del poder, gobierno de la mayoría, etc.) pero no pueden confundirse con la democracia constitucional moderna, pluralista y representativa, única a la que cabe individualizar con el solo nombre de "democracia".²⁵

"Del gobierno "demos", pueblo, y "kratos", fuerza, poder, autoridad. Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos -principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-; régimen político caracterizado por

²⁵H. Gros Espiell, Diccionario Electoral, p. 203.

la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio."²⁶

El Diccionario de la real academia española da dos acepciones del vocablo: "1. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y 2. Predominio del pueblo en el gobierno político."²⁷

Para Goerges Bordeau la democracia significa lo siguiente: "La democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno. Esta riqueza de significaciones le viene tanto de lo que es efectivamente como de la idea que se hacen los hombres cuando ponen en ella su esperanza de una vida mejor. La amplitud y la densidad del fenómeno entrañan el riesgo de paralizar su examen al obligar al observador a pasar sin cesar de un plano a otro y a modificar al mismo tiempo sus métodos y los valores que le sirven de centro de referencia."²⁸

El pensamiento de Friedrich es más directo: "en los países liberales del occidente se usa la palabra democracia como consigna para la justificación de cualquier política. Ha sido posible el empleo ambiguo de este vocablo porque un gobierno popular, en el estricto sentido de la palabra y del

²⁶M. Lions, Diccionario Jurídico Mexicano: t. III, p. 85.

²⁷H. Gros Espiell, ob. cit., p. 200.

²⁸E. Sanchez Brindas, Derecho constitucional comparado: t. I, p. 318.

mundo griego, tal como se dio en la Atenas de Pericles, ¿cómo podría ejercer el gobierno un conjunto de varios millones de personas?"²⁹

Bidart Campos opina que "no es democrático un sistema en el que solamente el privilegio o la riqueza permiten a sectores minoritarios gozar de su libertad y de sus derechos teóricamente reconocidos y discernidos a todos, pero realmente inquistados en la reserva a favor de los poderosos".³⁰

6.1 CONSTITUCION Y DEMOCRACIA

Si bien la constitución, entendida como forma jurídica específica sólo adquiere legitimidad a través del principio de la democracia, este no es sólo un principio legitimador externo, sino interno, esto es, de lo que la constitución dice acerca de su propia legitimidad.

En México nuestra constitución nos manifiesta que su legitimidad es democrática, porque reconoce que la soberanía radica en el pueblo, es decir, la constitución hace descansar en el principio democrático su propia legitimación.

²⁹C. J. Friedrich, La democracia como forma política y como forma de vida, p. 13

³⁰G. Bidart Campos, Características constitucionales de un régimen democrático, pp. 349 y 350.

En cuanto al poder constituyente y poder constituido como formas de legitimación democrática para crear y modificar una constitución, el maestro Felipe Tena Ramírez nos dice que "los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la constitución, eso quiere decir que el autor de la constitución debe ser distinto y estar por encima de la libertad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de poder constituyente y a los segundos los llama poderes constituidos".³¹

El poder constituyente crea, origina una constitución, pero no gobierna, porque la constitución creada, le da vida a los poderes constituidos que se encargan de ello.

Como hemos ya mencionado el pueblo mexicano ejerció su soberanía eligiendo representantes para el congreso constituyente de 1917, erigiéndose así la Constitución que hasta la fecha tenemos.

La Constitución dio vida a los poderes constituidos (poder ejecutivo, poder judicial, poder legislativo) que directa e indirectamente por mandato constitucional y en ejercicio de su soberanía el pueblo elige.

El poder constituyente de 1917, con el afán de no sujetar a las generaciones futuras a leyes formuladas por

³¹F. Tena, Derecho constitucional mexicano, p.12

otra generación, incorporó a la Carta Magna en el artículo 135 la figura del constituyente permanente o poder revisor, integrado por el Congreso Federal y las legislaturas de los Estados actuando conjunta e unitariamente.

El dilema democrático radica aquí. ¿Puede moralmente el poder revisor modificar los principios ideológicos fundamentales de la Constitución, sin tomar en cuenta la autoridad directa del pueblo?

Jurídicamente esta posibilidad existe, el Artículo 135 de la ley fundamental permite al constituyente permanente sin límite de principio o tema, reformar o adicionar la Constitución. No puede derogar, pero por medio de reformas sucesivas, en la práctica se logra derogar cualquier principio e incorporar otro en su lugar, esto me parece inadecuado ya que los nuevos principios que introduzcan a la Constitución representantes coyunturales y pasajeros, tendrán validez pero podrán no tener legitimidad.

Como lo he dicho antes el derecho no debe ser obstáculo al cambio social, pero si debe asegurar que los principios ideológicos fundamentales de la Constitución, que motivan la existencia de un pueblo, que le dan forma, personalidad y vida, que son producto de sus experiencias históricas, que han representado logros por los que se dio la vida, no pueden reformarse y mucho menos derogarse sin su intervención soberana y directa; sin consultar directamente al ente en el

que la misma Constitución hace residir la soberanía. México es una república de régimen representativo y en este tipo de regimenes el pueblo no tiene más autoridad que la de votar por representantes, de él emana la autoridad, pero en ningún otro caso la puede ejercer por sí mismo.

Por eso en mi trabajo propongo la traslación del sistema representativo indirecto al sistema representativo semidirecto, es decir, de una democracia indirecta a una democracia semidirecta.

El tema de la Constitución y la democracia es mucho más amplio y profundo que lo anteriormente expuesto, puede tratarse desde el punto de vista estrictamente político, de la relación de fuerza que las instituciones constitucionales tienen entre sí y de las garantías individuales, o cabrá por otro lado el enfoque económico que explicara porqué existen instituciones democráticas y porqué otras no funcionan, o desde la perspectiva histórica para explicarnos las modificaciones que una determinada forma política ha ido sufriendo, que ha propósito de la Constitución Mexicana, a mi juicio muchas de las reformas constitucionales que se le han hecho al texto original de 1917 han formado una constitución menos democrática que la original.

También el tema del control es básico cuando se habla de la democracia y la constitución. "En la medida en que los diferentes órganos de poder tienen medios eficaces de

controlar la actuación de los otros, el celo por el respeto a la legalidad aumenta; si la legalidad se basa en los principios de libertad y de igualdad, la democracia se encuentra en el medio propicio para florecer".³²

6.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA O SISTEMA

REPRESENTATIVO INDIRECTO

La Revolución Francesa y la Independencia de Estados Unidos provocaron una evolución social en el mundo, planteando una nueva configuración de la titularidad del poder, como hemos dicho el poder dejó de residir en un sólo hombre y pasó a ser el pueblo el titular, esta traslación o reconocimiento a un sujeto colectivo, con los grandes núcleos de población ya existentes en ese tiempo, originó la necesidad de replantear la cuestión del ejercicio del poder porque resultó a todas luces imposible que el pueblo como un todo, tomara en sus manos las riendas de la cosa pública.

Se debió tomar en cuenta que independientemente de las anteriores consideraciones, los ciudadanos tenían que

³²V. Blanco Fornieles, La constitución y la democracia, p. 25

participar en las cuestiones públicas ya que al ser estos origen de todo poder, debían determinar el gobierno.

En esta realidad hubo que echar mano de la representación para que el ciudadano eligiera a los gobernantes y tomaran estos las decisiones públicas.

En la actualidad, en las democracias liberales occidentales, el pueblo elige a un representante basándose en las propuestas ideológicas de los partidos políticos que postulan candidatos. Al ejercer el voto soberano el ciudadano está participando en la función pública.

Al respecto el maestro Carpizo nos dice lo siguiente:

d

"La representación es una figura de índole jurídica, es una ficción de la naturaleza jurídica y política: la voluntad del pueblo la expresan unos cuantos cientos de personas denominadas legisladores".³³

México ha asentado en su constitución, el sistema representativo indirecto, esto es, que el pueblo sólo interviene en la cosa pública eligiendo representantes, como único acto de ejercicio directo de su soberanía.

Según el maestro Carpizo el sistema representativo indirecto posee las siguientes características:

³³ Carpizo, Estudios constitucionales, p. 154

"a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la Nación.

b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.

c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.

d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato.

e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.

f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de los votos en un distrito determinado".³⁴

Nuestra constitución ha sufrido más de trescientas reformas constitucionales, muchas de ellas han provocado que nuestra constitución sea menos democrática que la original, se han reformado principios fundamentales de ella, y la inmensa mayoría de los representantes elegidos cuando sucedieron estas reformas, en sus campañas políticas no propusieron lo que reformaron.

México ha evolucionado a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y aunque aún hay grupos marginados en el

³⁴J. Carpizo, ob.cit., p.155

proceso social, el mexicano está ahora mucho más interesado en la cosa pública, en decidir con responsabilidad sobre el destino que prefiere para su país. 1988 provocó una sacudida de conciencias de todos los mexicanos; en la clase política gobernante para redescubrir que son empleados del pueblo; en los políticos opositores para asumir con mayor responsabilidad y seriedad sus posturas de frente al pueblo y; en éste, para tomar mayor conciencia del valor que tiene su poder decisorio.

Por todo lo anterior, creo que el pueblo mexicano está preparado para ejercer de una manera más directa la autoridad que le otorga su soberanía sin cancelar la figura de la representación, pero interviniendo en las decisiones fundamentales que sobre el país se tomen, por eso propongo la traslación del sistema representativo indirecto al sistema representativo semidirecto. punto que abordaré con mayor amplitud en la parte final de este trabajo.

6.3 DEMOCRACIA DIRECTA O SISTEMA DIRECTO

En las sociedades pequeñas cabe la posibilidad de que los ciudadanos se reúnan en un determinado lugar a discutir y

sancionar las leyes, de esta manera son los propios ciudadanos los que se gobiernan.

Este es el sistema directo o democracia directa, significa la aplicación genuina de la democracia pura, pero resulta inconcebible que en una comunidad de veinte mil o más habitantes, estos puedan discutir reunidos en la plaza pública o en el estadio los problemas de la comunidad. Sin duda este hecho desembocaría en discusiones prolongadísimas de donde no se podría tomar decisión alguna y donde finalmente sólo unos cuantos ciudadanos participarían.

Monique Lions, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. al respecto nos dice lo siguiente:

"la democracia directa, a imagen de la polis griega, funciona hoy en día todavía en un caso único: el de los tres cantones suizos de Glaris, Apenzell y Uterwald. Estos cantones han conservado sus asambleas populares (Landsgemeinde) que se reúnen una vez al año; sin embargo su papel consiste en controlar a los gobernantes, más que en participar en las decisiones gubernamentales, es decir en gobernar realmente".³⁵

Por otro lado, Giovanni Sartori nos muestra la posibilidad de instaurar una democracia de referéndum. Lo que

³⁵M.Lions, ob.cit., p.86

significaría de hecho llegar a la democracia directa. Para lograr a este objetivo, argumenta que con un aparato conectado de una central a los domicilios ciudadanos, el votante simplemente con oprimir un botón que diga *si* o *no* a determinada decisión de gobierno, estaría gobernando por sí solo.³⁶

6.4 DEMOCRACIA SEMIDIRECTA O SISTEMA

REPRESENTATIVO SEMIDIRECTO

Después de haber tratado los dos extremos de la democracia, trataré de explicar el sistema semidirecto: este se basa en la participación del ciudadano en la toma de decisiones fundamentales. El referéndum es por excelencia el instrumento de la democracia semidirecta, pues permite prescindir en ciertos casos de los representantes, al ser el pueblo el que ratifica o rechaza una ley o reforma.

En el sistema semidirecto, no se prescinde totalmente de los representantes, pues sólo para las reformas fundamentales de la Constitución, para la creación de alguna constitución o

³⁶g. Sartori, *ob.cit.*, pp. 155 y 156

para modificar alguna ley ordinaria específica, se necesita del referendo popular.

Interesantes son las ideas del maestro Burgoa en cuanto al problema de si el poder revisor puede modificar los principios esenciales de la Constitución, dicho jurista opina que no. Y dice que dichos principios pueden reformarse por vías de hecho o de derecho.

"La vía de derecho se manifiesta a través del referéndum popular, o sea, por medio de una votación extraordinaria en la que el pueblo manifiesta si acepta o no la proposición de reforma a esos principios esenciales del orden jurídico".³⁷

Tal vez el problema más difícil de resolver radica en decir cuáles son esos principios fundamentales, el maestro Burgoa opina que son los siguientes:

- I. La soberanía popular.
- II. El régimen democrático y federal.
- III. Las garantías individuales.
- IV. El juicio de amparo.
- V. La no reelección presidencial.

³⁷ I. Burgoa, "La reformabilidad de la Constitución mexicana de 1917", *Mexis*, México, año I, núm. 1, 1970, p. 10

VI. Las garantías sociales en materia agraria y obrera.³⁸

El no menos ilustre catedrático de la facultad de derecho de la U.N.A.M., doctor Jorge Carpizo, manifiesta coincidir con el maestro Burgoa en cuanto a la necesidad de introducir el referendo para las modificaciones a las decisiones jurídico políticas que asienta la ley fundamental mexicana. Sin embargo no está de acuerdo sobre cuales son esas decisiones, y en a su criterio esas decisiones son siete: "los derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la supremacía del estado sobre la iglesia, y la justicia constitucional."

Estas decisiones no deben ser modificadas por el poder revisor, ya que implicaría destruir la Constitución, pero como tampoco podemos estar de acuerdo en que sean alteradas por la fuerza de la rebelión; se debe encontrar el medio jurídico para reformarlas, y este es precisamente el referendo, por lo que debe ser introducido en nuestra ley fundamental.

Creemos que aunque fuera cierto que la gran mayoría del pueblo mexicano no tiene la preparación suficiente para estas instituciones, aún así habría que incluirlas en nuestra ley fundamental, porque la práctica de las mismas, ayudaría a formar la conciencia y responsabilidad políticas. Y porque,

³⁸J. Burgoa, ob. cit., p. 16

bien sabemos, que una serie de normas constitucionales cuando fueron adoptadas, no pudieron ser cumplidas pero se convirtieron en *lege frena* que al cabo de los años se empezaron a aplicar".³⁹

En la parte final de mi trabajo indicaré cuales son a mi juicio los principios fundamentales que no deben ser modificados por el poder revisor, sino únicamente por la vía del referéndum.

7. SISTEMA AUTORITARIO

El sistema autoritario es la figura opuesta a los sistemas democráticos, es un sistema en el que el poder lo ejerce un sólo hombre o un pequeño grupo de éstos. Los caudillos, los líderes carismáticos que imponían toda su personalidad a estos sistemas políticos ahora son la excepción, pues han sido relevados por la autoridad racional burocrática.

Independientemente del tipo de líder que tenga un sistema autoritario determinado, éste siempre tenderá a la centralización del poder, debido principalmente a

³⁹J. Carpizo, *ob. cit.*, p. 171

requerimientos funcionales de una dominación efectiva. Difícilmente podemos encontrar sistemas autoritarios en regímenes federalistas o parlamentarios, pero cuando así sucede, la división de poderes, las garantías individuales y las elecciones, forman una gran máscara que confunde al ciudadano, ocultando prácticas de dominación no democráticas.

En los sistemas autoritarios "las leyes dejan a veces mucho espacio discrecional para los gobernantes. De cualquier forma, ellos frecuentemente dejan aplicar o no aplicar el derecho de manera arbitraria. Aún cuando la Constitución consagre la separación de poderes ésta suele ser bastante ficticia, puesto que la independencia de la jurisdicción es generalmente restringida y, por otra parte, el poder legislativo se encuentra subordinado al ejecutivo. Los partidos políticos, algunos de ellos en el mejor de los casos de semi-oposición, se enfrentan en elecciones de limitada competitividad que en gran parte están controladas por el gobierno y su partido. Si la Constitución establece el principio federativo, éste configura, más un ordenamiento venerable que una realidad descentralizada efectiva. Los medios de comunicación masiva están expuestos al control gubernamental, en algunos casos hasta a una censura explícita, en otros a "sugerencias" mucho más sutiles. En muchos sistemas autoritarios se sigue el tradicional esquema clientelista que consiste en una relación de intercambio jerarquizada, relativamente estable, y crea, a cambio de

ciertos beneficios, apoyo para los gobernantes. Lo que de todas maneras no tolera el autoritarismo, es la existencia de contrapesos políticos reales".⁴⁰

Es importante distinguir entre autoritarismo y totalitarismo. Mientras que en los sistemas totalitarios la penetración-movilización de la sociedad, es muy elevada y el aparato de poder tiende a absorber a la totalidad de la sociedad, en los sistemas autoritarios esa penetración-movilización es limitada, y existe una división clara entre Estado y sociedad. Además en el sistema totalitario se suprime no sólo los partidos políticos de oposición, sino cualquier grupo de presión, mientras que en el sistema autoritario si se llega a suprimir el pluripartidismo, no pasa lo mismo con los grupos de presión.

En resumen, si el sistema totalitario monopoliza los medios de comunicación, la educación y, subordina a las instituciones religiosas, el sistema autoritario no lo hace de manera absoluta.

⁴⁰Volker G. Lehr, Diccionario electoral, p. 44

B. PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 49 de la Constitución Mexicana

Aunque, hacia el interior de los llamados poderes se dan sistemas de autocontrol resultan mucho más importantes para el tema que nos ocupa los sistemas de control que los propios poderes ejercen entre sí, ya que éstos mecanismos y su aplicación, son la piedra angular para evaluar el nivel de democracia de un régimen determinado, pues la distribución de competencias es un principio de control en el ejercicio del poder.

Si este tipo de mecanismos de control interorgánico son ejercidos por poderes realmente autónomos, el régimen político tiene sentadas las bases de un sistema democrático, si por el contrario los poderes no son realmente autónomos entre sí, y los mecanismos de control interorgánico son solo nominales, se sientan las bases para un sistema autocrático.

El equilibrio perfecto entre los tres poderes clásicos no lo ha logrado ningún esquema constitucional. De nuestra constitución emana un sistema presidencial, es decir, un predominio del poder ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial.

Que un régimen sea presidencialista no quiere decir que sea antidemocrático, pero si el predominio del Ejecutivo se exagera, si más allá de lo que diga la Constitución, o por lo que diga la Constitución, los otros dos Poderes carecen de autonomía, y si para colmo ese desequilibrio provoca que el Ejecutivo reforme la Constitución a placer, representa un obstáculo para el florecimiento de la democracia.

A mi juicio esto último es lo que ha ocurrido en nuestro país. El maestro Víctor Blanco, en su ensayo "la constitución y la democracia", hace respecto de las reformas constitucionales que han provocado una concentración de poder en el Ejecutivo y unos mecanismos de control y dependencia a favor del mismo.

El texto original del Artículo 96 Constitucional disponía lo siguiente:

"Artículo 96.- Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva..."

En la Constitución de 1917 se consideraba tan importante la integración del máximo Tribunal de la Nación, que se trataba de hacer lo más representativamente posible: no sólo lo elegían los representantes de la Nación (diputados federales) y los representantes de las entidades federativas (senadores) sino que se elegían a propuesta de las legislaturas de los Estados.

Creo que esta era una forma efectiva de garantizar la independencia del Poder Judicial, y el principio de inamovilidad era el complemento indispensable para consolidar esa independencia. Dicho principio, la Constitución de 1917 lo regulaba para los ministros de la Suprema Corte de Justicia y para los demás integrantes del Poder Judicial, en su Artículo 94:

"Artículo 94.- ...cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueran electos al terminar este primer período durarán cuatro años y a partir del año 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los magistrados y los jueces sean promovidos a grado superior..."

En 1928 se reformó el Artículo 96 para quedar como sigue:

"Artículo 96.- Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores..."⁴¹

Creo que la modificación es contundente y demuestra el fortalecimiento que el Poder Ejecutivo ha ido ganando frente al Poder Judicial. Los ministros de la Suprema Corte no le deben el trabajo al pueblo, en muchos casos ni siquiera a su sabiduría jurídica, se lo deben al Presidente de la República, por lo que nada más a él están acostumbrados a responder.

⁴¹V. Blanco Fornieles, *ob.cit.*, pp.25-28

El maestro Jorge Carpizo, en su libro Estudios Constitucionales imprime su juicio sobre cuáles son las causas del predominio del Presidente en nuestro país:

"a) Es el jefe del partido predominante, partido que esta integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuáles el Presidente está interesado.

d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.

e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuáles interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y

k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.⁴²

Otro de los aspectos que fortalece el poder del Presidente en nuestro país, sea el echo de que el mexicano es producto de dos culturas autoritarias, la española y la precolombina, lo que ha provocado que el ciudadano busque resguardo en una figura poderosa, y así, eludir su responsabilidad. Sin embargo, creer que por esta razón México no puede evolucionar hacia un sistema político realmente democrático, sería una visión indolente y conformista sobre el futuro de nuestro país.

⁴²J. Carpizo, ob.cit., pp.339 y 340

España, mitad de nuestro origen, es ahora una República democrática en la que el Presidente tiene que confrontar su proyecto y convencer a los diputados de partidos diferentes al suyo.

Hoy en día parece que nos quedamos solos en nuestro continente al no asumir sin cortapisas, como la mayoría de nuestros hermanos latinoamericanos, (con los que por cierto compartimos el mismo origen cultural), el reto de la democracia real.

Justo es decir, que nuestro sistema político en muchos aspectos es más democrático que el de otros países reconocidos internacionalmente como democráticos, entendiendo la democracia como una forma de vida, pero también es cierto que necesitamos tener la valentía histórica de respetar cualquier triunfo electoral, de retirar algunas atribuciones implícitas y explícitas que el presidente tiene en perjuicio de la división de poderes consagrada en nuestra constitución, de otorgarle al ciudadano el arma jurídica que proteja la idea de patria que tiene, que no sean diputados o presidentes oportunistas, coyuntureros o simplemente guiados por su visión particular de nuestro país, los que modifiquen principios ideológicos en los que el pueblo cree, sino que sea él mismo, el que decida que principio debe cambiar, modificarse o simplemente suprimirse, mediante un acto soberano llamado, referéndum.

CAPITULO VI. MARCO LEGISLATIVO Y CONSTITUCIONAL DEL

REFERÉNDUM EN MÉXICO

9. ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

Aduciendo que la población del Distrito Federal no disfrutaba de una auténtica democracia representativa, el 7 de diciembre de 1977 entró en vigencia en nuestra constitución, en el artículo 73 fracción VI, una disposición que establecía el sometimiento a referéndum de las leyes y reglamentos atinentes al Distrito Federal que la ley reglamentaria determinara.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a V.-.....

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 no podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".⁴³

En la realidad, para desgracia de los habitantes del Distrito Federal nunca se llevó a cabo ningún tipo de referéndum, hasta que el artículo 73 constitucional fue nuevamente reformado.

Hoy en día existe la Asamblea de representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana. En las más recientes reformas a la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la federación el lunes 25 de octubre de 1993, en el artículo 73, fracción sexta, se le siguen otorgando facultades legislativas a la cámara de diputados sobre el Distrito Federal, salvo en las materias que no estén expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes, y le introduce al artículo 122 en su fracción IV las diferentes facultades de la Asamblea del Distrito Federal. Por otro lado este artículo pero en su fracción V contempla una forma más democrática para elegir al Jefe del Distrito Federal.

"Como bien puede notarse, los integrantes de la Asamblea no son legisladores en toda la extensión del término, ya que siempre tendrán un freno en la actuación del Congreso de la Unión."⁴⁴

⁴³E. Tena, Leves fundamentales de México 1808-1992, p.990

⁴⁴E. Sánchez y H. Dávalos, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, p.306

Si bien estoy a favor de que los habitantes del Distrito Federal gocen de representantes únicos y particulares, no considero acertada la decisión de eliminar el referéndum aplicable al Distrito Federal, como vía para que éstos decidan de una manera más directa sobre lo que suceda en el territorio que habitan.

10. LEYES SECUNDARIAS FEDERALES

En la ley orgánica del departamento del Distrito Federal publicada en el diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 1978, se introdujo un capítulo (VI) bajo el rubro "de la participación política de los ciudadanos" que constituía la ley reglamentaria del artículo 73 constitucional fracción VI.

Si bien la incorporación del referéndum aplicable a los ciudadanos del Distrito Federal significó un avance de la democracia en el Distrito Federal, el referéndum que se le pretendió dar a los ciudadanos de esta entidad federativa, prácticamente resultó imposible llevarlo a cabo por la manera y términos en que éste se podría ejercer y en los casos que las disposiciones relativas, indicaban.

El artículo 58 de la ley orgánica del Distrito Federal dispone que el referéndum se divide en obligatorio o facultativo para el órgano ejecutivo y para el órgano legislativo, señalando que es obligatorio cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efecto sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y corresponda a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. También señala que será facultativo el referéndum cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan en términos generales, a las características dadas respecto al referéndum obligatorio.

El investigador Fauzi Hamdan Amad comentó al respecto lo siguiente: "quiere esto decir que si una ley o reglamento no tiene elementos jurídicos sobre la totalidad de los habitantes y no corresponda a la satisfacción de necesidades sociales, no son materia de referéndum popular. Para que una ley y su correspondiente reglamento surtan efectos legales sobre los habitantes del Distrito federal, supone que al momento de su publicación todos los habitantes caen bajo los supuestos e hipótesis previstos en la ley o reglamento respectivo, lo cual prácticamente sería imposible, ya que un orden jurídico se establece para regular determinadas actividades o conductas de contenido muy diverso, pero sin que pueda comprender tal regulación a todos y cada uno de los sujetos, en cuyo ámbito de validez material tendrán

aplicación [...] Por vía de ejemplo, podríamos decir que la propia ley orgánica del departamento del Distrito Federal, en caso de que fuera modificada o reformada, no sería sujeta a referéndum por no satisfacer los requisitos y condiciones antes señalados."⁴⁵

El artículo 55 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal contempla la iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos, señalando que corresponderá a los ciudadanos del Distrito Federal, y se tramitará por las autoridades competentes si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa es apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, además de otros requisitos. Sin embargo en la parte final dice "la ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular."

Esta última parte del texto del artículo 55 de la Ley Orgánica en mención, habla en tiempo futuro aunque fue publicada en 1978 y el texto que consulté es de 1993, quiere decir que aún no se promulga la ley que permita la iniciativa popular en el Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Distrito Federal, como ya he mencionado, en su capítulo VI trata de la participación

⁴⁵F. Hamdan, ob.cit., p.349 y 350

política de los ciudadanos, y se contempla el referéndum y la iniciativa popular. Y aunque fue promulgado con la finalidad de reglamentar una modificación constitucional (artículo 73) de 1977, y aunque esta modificación ha sido derogada la Ley Orgánica del Distrito Federal sigue contemplando al referéndum y la iniciativa popular, lo cual me parece incongruente, porque por un lado el procedimiento que plantea dicha Ley para llevar a cabo un referéndum es nugatorio, y por otro, porque si la Constitución sólo le da facultades expresas a la Cámara de Diputados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para legislar, resulta la disposición de la ley Orgánica totalmente en contraposición de la Constitución Política Mexicana. Me parece que este hecho se debe sobre todo a un despiste jurídico.

11. CONSTITUCIONES LOCALES

En nuestro país, ninguna Constitución de los Estados miembros de la Federación contempla la posibilidad de realizar referéndum, aunque estoy seguro que de acuerdo a la dinámica de la política mexicana, si la Ley Fundamental del país permitiera esa forma de ejercicio de la soberanía popular, la mayoría de las constituciones locales

actualizarían sus textos e incorporarían a ellos al referéndum.

12. ORDENAMIENTOS LEGALES ESTATALES SECUNDARIOS

En 1992 El Congreso local del estado de Baja California, emitió una convocatoria a la población de Rosarito para que mediante un referéndum, decidiera si quería seguir perteneciendo como delegación a la ciudad de Tijuana o si prefería convertirse en el quinto municipio de Baja California.

El referéndum en mención se llevó a cabo el mismo año teniendo como resultado que Rosarito sigue siendo una delegación de Tijuana.

13. INICIATIVAS DE LEY Y PROYECTOS

En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 26 de julio de 1992 el grupo parlamentario del partido de la Revolución Democrática presentó un proyecto de iniciativa de

reforma constitucional, que proponía otorgarle la facultad a la Cámara de Diputados de someter las iniciativas aprobadas por el Congreso que revistieran especial trascendencia para la Nación a referéndum ratificatorio, entre todos los ciudadanos con derecho a voto.

El mencionado proyecto se presentó en los siguientes términos:

"Proyecto de Decreto

*Artículo uno.- Se adiciona una fracción al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su numeración la fracción restante, para quedar como sigue:

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

.....

VIII. Someter a referéndum ratificatorio entre todos los ciudadanos con derecho a voto las resoluciones del Congreso, o de alguna de sus Cámaras, en todo o en parte, que revistan especial trascendencia para la Nación.

Para que el referéndum se realice bastará que lo apruebe la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara que se

**ESTA TESIS NO DEBE
 SALIR DE LA BIBLIOTECA**

encuentren presentes, a propuesta de al menos 25 diputados, y dentro de los diez primeros días siguientes a la aprobación de la resolución por parte de la Cámara revisora.

El referéndum será obligatorio para los casos de resoluciones que versen sobre:

1) tratados internacionales, cuando reúnan al menos dos de las siguientes características:

- a) carácter eminentemente económico
- b) por los que se atribuya a una organización, institución o instancia internacional el ejercicio de competencias derivadas de esta constitución.
- c) que impliquen la modificación, reforma, derogación o creación de alguna ley.

2) autorizaciones a las que se refiere la fracción III del artículo 76.

No podrán ser objeto de referéndum las resoluciones, o las partes de ellas que sean aprobadas en uso de las facultades a las que se refieren los artículos 60, 68, 69, 74, 75, 77, 78 y, 37; el párrafo 2do. del artículo 70; las fracciones XXII, XXIV, XXVI y, XXVII del artículo 73; las fracciones II, V, VI, VII y, VIII del artículo 76.

Las resoluciones que obtengan la ratificación de los ciudadanos serán remitidas por la Cámara de Diputados al

Ejecutivo, quien no podrá vetarlas, para su inmediata promulgación.

Las resoluciones que no obtengan la ratificación de los ciudadanos perderán validez desde luego y no podrán volver a ser presentadas durante la misma legislatura.

Una Ley Reglamentaria regulará el procedimiento del referéndum.

IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo Dos.- Se reforma y adiciona el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso y la ratificación de los ciudadanos, en sus casos, serán ley suprema de toda la Unión..."

Además la iniciativa presentada por el partido de la Revolución Democrática contempló la modificación del artículo 135 para quedar de esta forma:

Artículo 135.-

Las reformas o adiciones a las disposiciones contenidas en los títulos primero, segundo, tercero y quinto de esta Constitución se someterán a referéndum para lo cual se requerirá únicamente la previa aprobación del Congreso de la Unión en los términos del párrafo anterior.

El referéndum se realizará en la oportunidad que fijen las cámaras en sesión conjunta. El escrutinio se llevará a conocimiento de las cámaras en sesión conjunta las cuales declararán sancionada la reforma constitucional si fuera aprobada por la mayoría de los sufragantes".

Esto significa que toda reforma o adición referente a los capítulos que a continuación mencionaré deberían someterse obligatoriamente a referéndum:

- 1) De las garantías individuales.
- 2) De los mexicanos.
- 3) De los extranjeros.
- 4) De los ciudadanos mexicanos.
- 5) De la soberanía nacional y de la forma de gobierno.
- 6) De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.
- 7) De la división de poderes.
- 8) Del poder legislativo.

- 9) De la elección e instalación del Congreso.
- 10) De la iniciativa y formación de leyes.
- 11) De las facultades del Congreso.
- 12) De la Comisión permanente.
- 13) Del poder ejecutivo.
- 14) Del poder judicial.

Creo que la propuesta del partido de la Revolución Democrática resulta demasiado exagerada, pues no estimo necesaria una consulta popular para modificar la Constitución en todos los capítulos que la iniciativa perredista propone como modificables o reformables sólo por la vía del referéndum.

En el último capítulo de este trabajo, enunciaré cuales son las partes de nuestra Constitución que considero no deben ser modificados si no es por la vía del referéndum.

CAPITULO V. EL REFERÉNDUM EN EL DERECHO COMPARADO

14. EL REFERÉNDUM EN AMÉRICA LATINA

La experiencia de reconocer en la práctica que la soberanía radica por origen en el pueblo, en América Latina no es muy basta, en contraposición, el ejercicio del autoritarismo ha marcado las etapas históricas de los pueblos latinoamericanos que emergieron después de la huida de los españoles de tierras americanas.

Sin embargo, algunos países latinoamericanos cuando intentaban organizarse como Estados el siglo pasado, inspirados tal vez en la Revolución Francesa o en la Independencia de Estados Unidos, incorporaron a sus constituciones la figura del referéndum o del plebiscito como fórmulas de participación directa del pueblo en la cosa pública. Otros más, con el perfeccionamiento de sus sistemas de Estado y por ende de sus constituciones, en este siglo han adoptado la institución motivo de este trabajo o alguna otra forma de consulta popular.

Resulta importante tratar de explicar de una forma sucinta, de que manera opera o ha operado el referéndum u otra forma de consulta popular en algunos países representativos de nuestra cultura latinoamericana.

14.1 EL REFERENDUM EN URUGUAY

País pequeño, con 187 000 kilómetros cuadrados de superficie y tres millones de habitantes, ha demostrado tener una notable vocación democrática a prueba de Dictaduras. En los últimos trece años sus ciudadanos han sido convocados cuando menos en tres ocasiones a decidir directamente sobre asuntos de interés fundamental para la nación.

En noviembre de 1980, los uruguayos dieron un "no" a la dictadura militar que intentaba institucionalizar la tutela castrense sobre el futuro político del país, lo hicieron mediante lo que llamaron un referéndum pero que a mi juicio, en realidad se trató de una consulta plebicitaria.

En 1989, después de varios años de denuncias de las violaciones de derechos humanos cometidas por los militares cuando ostentaban el poder político, un grupo de ciudadanos presentaron las firmas del 25% del electorado para que los uruguayos participaran en un nuevo referéndum histórico en el mes de abril del mismo año; amnistiando a los culpables tal vez por miedo a una reacción violenta de los militares que diera al traste con los grandes avances democráticos que experimentaba el país. Decisión con la que muy a pesar de mis principios, estoy de acuerdo, pues en las reconciliaciones de los pueblos lo importante no es olvidar las afrentas sino perdonarlas.

Después, el 13 de diciembre de 1992 los uruguayos decidieron por la vía del referéndum si aceptaban o no la ley de Reforma de las Empresas Públicas, pieza medular de una política económica privatizadora que el régimen quería imponer.

Como ya mencioné en 1980 sólo era necesario presentar las firmas del 25% del electorado para llevar una decisión gubernamental a referéndum; sin embargo, después del referéndum de 1989 una ley reglamentó este procedimiento y complicó el ejercicio del mismo. Teniendo que recopilar doce mil firmas que abrieran paso a una convocatoria a todo el cuerpo electoral, donde el 25% de los habilitados para votar tendrían que manifestar su voluntad de llevar a cabo un referéndum, contando con una segunda instancia que pudiera llamarse de apelación, con la que la ciudadanía tendría la posibilidad de confirmar o modificar la decisión tomada.

Los que promovieron el referéndum de diciembre de 1992 tuvieron que ir hasta la segunda instancia para llevarlo a cabo.⁴⁶

⁴⁶La Jornada, 06-XII-92, E. González, Referéndum en Uruguay: Jaque a las privatizaciones.

14.2 EL REFERENDUM EN ARGENTINA

El primer antecedente del referéndum en la República Argentina se encuentra en la Constitución Nacional del año de 1826, que se sometía para su aprobación o vigencia al referéndum de las provincias.

Después de este antecedente, en el orden federal argentino no ha existido esta institución, y así, el Artículo 10. de la Constitución Argentina sanciona la forma representativa de gobierno, y el Artículo 22 del mismo ordenamiento jurídico, (que por cierto data de 1853) refuerza la no aplicación del referéndum a nivel nacional con lo siguiente: "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes...". Aunque debe recordarse que en 1984 se llevó a cabo en toda Argentina una consulta popular de carácter no vinculante sobre el conflicto con Chile por el mar Austral.⁴⁷

A pesar de lo anterior, resulta importante comentar que en la actualidad las constituciones de algunas provincias argentinas sí consideran al referéndum en su contenido.

La Constitución de la provincia de Córdoba en su Artículo 172 autoriza la legislatura para que otorgue al electorado de cada municipalidad los derechos de iniciativa,

⁴⁷G. Bidart Campos, Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, el Sistema Constitucional Argentino, p. 78.

referéndum, y destitución de funcionarios electivos. Para tales efectos, el 25 de agosto de 1939 se sancionó una ley estableciendo los derechos ya mencionados.

En el caso de la Constitución de la provincia de Entre Ríos, el Artículo 193 establece que la ley orgánica de las corporaciones municipales podrá otorgar al cuerpo electoral de cada municipio en casos expresamente enumerados, los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos.

La Constitución de Mendoza en su Artículo 268, establece que cuando la legislatura declare la necesidad de reforma total o parcial de la Constitución, la reforma será sometida a la aprobación popular. Además su Artículo 223 dice lo siguiente: "la necesidad de enmienda o de reforma de un solo Artículo de esta Constitución podrá ser declarada y sancionada también por los dos tercios de los miembros que conformen cada Cámara" y que "una vez dictada la ley que sancione la enmienda o reforma, se someterá al pueblo para que en la próxima elección de diputados se vote en todas las secciones electorales en pro o en contra de la reforma sancionada".

En su caso, la Constitución de la provincia de Buenos Aires ordena en el Artículo 192 inciso "A) que la ley que indique la necesidad de la reforma establecerá si ha de convocarse o no a una convención reformadora, en este último

caso la ley contendrá la enmienda proyectada y ésta será sometida a plebiscito 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". Por otra parte en Artículo 192 del mismo ordenamiento legal indica que "las enmiendas aprobadas en plebiscito y las sanciones de la convención reformadora serán promulgadas y publicadas como parte integrante de la Constitución".⁴⁸

14.3 EL REFERÉNDUM EN CHILE

Chile se independizó definitivamente de España en 1818 y pasó por un periodo de ensayos constitucionales con las Cartas de 1818, 1822, 1823, 1826, 1828. Es hasta 1833 que se organiza mediante una carta constitucional armónica con la necesidad de la realidad social y política del país. Y se abre un periodo de estabilidad constitucional que se interrumpe excepcionalmente por eventos revolucionarios conforme ala realidad latinoamericana de aquellos años.

⁴⁸Información obtenida de la *Enciclopedia Omeba*, t.XXIV, pp.193 y 194.

La Constitución de 1833 se mantuvo vigente 90 años, ya que en 1924 el país sufrió un golpe de Estado, y tras una serie de conflictos y rebatingas políticas, el presidente Alessandrini convocó a un plebiscito para aprobar una nueva Constitución.

La Carta fundamental se aprobó con el 55.1% de abstención y 42.2% de electores que aceptaron la Carta.

La Constitución de 1925 tuvo una vigencia de 48 años, pues en 1973 las fuerzas armadas y los carabineros asestaron un golpe de Estado liderado por el General Augusto Pinochet.

Los felones militares asesinaron vilmente al presidente Salvador Allende y se auto otorgaron facultades legislativas, constituyentes y ejecutivas.

Pinochet siendo ya jefe del Estado chileno, después de dictar una serie de Actas constitucionales, formó una comisión en 1978 que bajo sus orientaciones elaboró un proyecto de Constitución.

El proyecto final fue plebiscitado el 11 de septiembre de 1980. El plebiscito se desarrolló bajo estado de excepción, sin libertad de expresión, sin tribunal calificador, en fin como lo desarrollaría cualquier régimen dictatorial de este planeta. El resultado oficial fue que el 65.71% votó a favor de la Constitución, un 30.19% en contra,

el 1.33% de votos en blanco que se sumaban a la opción aprobatoria y un 2.77% de votos nulos.

La disposición 28 transitoria de la Constitución de 1980, estableció que en 1988 la población debía rechazar o no, mediante un nuevo plebiscito la permanencia en el poder de Pinochet. Fue entonces cuando el pueblo chileno se volcó mayoritariamente con su voto para que el General golpista se retirara del mando político del país.

En diciembre de 1989, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales resultando electo democráticamente para el cargo de presidente de la república, el político de oposición Patricio Alwin quien era apoyado por un arco iris de partidos políticos.

Antes de las elecciones mencionadas en el párrafo anterior, en el lapso de 1988 a 1989, la Carta de 1980 fue sometida a 54 reformas aprobadas por consenso entre la oposición democrática y el gobierno, tales reformas abrieron paso a la transición democrática en marzo de 1990, instalándose en el poder Patricio Alwin.

La Constitución de 1980 reformada en 1989, a contrapelo de la corriente contemporánea, en su Artículo 5o. hace residir la soberanía de la Nación a lo cual agrega: "su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y las elecciones periódicas y también, por las autoridades que esta Constitución establece".

El Artículo 117 del mismo instrumento Jurídico, establece en su inciso 3 que cuando existan discrepancias en materia de reformas constitucionales entre el presidente y el Congreso nacional, el pueblo decidirá vía plebiscito.⁴⁹

Si bien en Chile siempre se le ha llamado plebiscito a las consultas populares realizadas, y la Constitución así lo establece, debe quedar claro que a mi juicio cuando se trata de consultas para modificar o reformar un ordenamiento legal se le debe llamar referéndum y no plebiscito. En el caso del Artículo 117 de la Constitución chilena se está ablando de un referéndum arbitral.

14.4 EL REFERÉNDUM EN PERU

Perú, a diferencia de Uruguay o de Chile, no tiene mucha experiencia en cuanto a consultar al pueblo los asuntos capitales del país; ha sido una Nación con graves problemas de integración social, en la que las diferencias de castas que impusieron los españoles en la época de la Colonia, subsisten con una versión moderna. Esto, aunado al arribo al poder en diversas etapas de la historia peruana, de regímenes militares conocidos por su poca afición hacia la democracia y

⁴⁹Información obtenida de H. Nogueira, Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, el Sistema Constitucional Chileno, pp. 275-282

por su marcada inclinación hacia el autoritarismo o incluso al totalitarismo, ha hecho que en Perú se dificulte particularmente la consolidación de la democracia.

A pesar de todo lo anterior, los peruanos el 31 de octubre de 1993 acudieron a las urnas para participar en un referendun constitucional. Los antecedentes y la historia de este suceso, necesarios para comprenderlo cabalmente, son los siguientes:

En 1990 se verificaron en Perú elecciones presidenciales después de un corto periodo de gobiernos democráticos, en la primera vuelta el candidato de FREDEMO (coalición de acción popular, libertad y el partido popular cristiano) Mario Vargasllosa, obtuvo el 27.5% de la votación, derrotando apenas a Alberto Fujimori, político de origen japonés escasamente conocido hasta hacía muy poco, postulado por un partido que formó él mismo, llamado "cambio 90". Sin embargo, la Constitución de 1979 exigía que para que un presidente fuera electo, éste debería obtener por lo menos el 36% de la votación, por lo que el 10 de junio del mismo año se verificó la segunda vuelta. Fujimori encontró el apoyo de partidos de izquierda con lo cual emergió como triunfador indiscutible en la segunda vuelta, con el 57% de las preferencias electorales.

Desde el comienzo de su encargo, el presidente Fujimori entró en fricciones con el Congreso (de mayoría opositora)

debido principalmente a la instauración de severas medidas económicas, que los diputados opositores consideraban una traición, ya que el presidente durante su campaña electoral había prometido llevar a cabo reformas sin programas de austeridad que lesionaran los ingresos de la población.

En enero de 1992, el Congreso en uso de sus facultades constitucionales aprobó un presupuesto que había sido rechazado por Fujimori, ya que este argumentaba que contenía un gasto innecesario. El resultado de la lucha entre el ejecutivo y el legislativo, fue que el 5 de abril de 1992 Fujimori anunció la suspensión de la Constitución de 1979 y por supuesto, la disolución del Congreso "mientras se llegaba a una reestructuración del legislativo". Así mismo se anunció que la Constitución de 1979 sería restablecida a principios de enero de 1993, sin algunos artículos que pudieran "impedir el progreso del gobierno de la Nación".

En septiembre de 1992, el régimen de Fujimori logró capturar a Abimael Guzmán, temido líder del grupo terrorista Sendero Luminoso, lo que representó entre otras cosas el crecimiento vertiginoso de la popularidad presidencial. Abimael Guzmán o el presidente Gonzalo como se hacia llamar, fue condenado a cadena perpetua y este hecho provocó que se empezara a considerar la imposición de la pena de muerte como forma de acabar con el terrorismo.

El 22 de noviembre de 1992 se eligió un Congreso constituyente democrático, el proceso electoral contó con observadores internacionales de la OEA. El resultado fue el triunfo de la coalición gubernamental "cambio 90-Nueva mayoría" sin embargo los mas importantes partidos de oposición (APRA, Izquierda unida y las organizaciones que se coaligaron en el FREDEMO) no participaron en el proceso, alegando que éste estaba viciado de origen.

El 10. de octubre de 1993, se publicó el reglamento que convocaba a un referéndum nacional a verificarse el 31 del mismo mes, para aprobar o rechazar el proyecto de Carta fundamental elaborada por el Congreso Constituyente Democrático. Los puntos mas sobresalientes del proyecto constitucional fueron: la posibilidad de reelección consecutiva del Presidente, la instauración de un poder legislativo unicameral; el fortalecimiento del ejecutivo; la adopción de la pena de muerte y; la condena al estatismo.

El presidente Fujimori, amenazó con que el caos económico y social vendría si no se aprobaba la Constitución y se abriría un nuevo período de inestabilidad, así mismo utilizó unas sospechosas cartas de Abimael Guzmán, en las que desde la cárcel reconocía que desde abril de 1992 se había notado una mayoría en el nivel de vida del pueblo peruano.

El resultado del referéndum aprobó la Constitución con el 54% de los votos, lo cual resultó un triunfo apretado del

presidente Fujimori ya que cuando una Constitución se somete a referéndum, es de esperarse que la votación favorable sea por lo menos del 80%, para darle un amplio consenso a la Ley fundamental que garantice la estabilidad política y social y no provoque crisis de constitucionalidad.⁵⁰

14.5 EL REFERENDUM EN PANAMA

Después de que Colombia se independizó de España en 1821, Panamá pasó a formar parte de la República de Colombia y así permaneció hasta 1903 cuando se independizó.

En 1904 se creó la primera Constitución panameña, sin embargo, es hasta 1941 cuando en Panamá se establece la primera Constitución social de su historia.

En 1946 se crea una nueva Constitución, que fue desconocida hasta 1968 mediante un golpe militar liderado por el General Omar Torrijos; en 1972 los militares en el poder dieron vida a otra Constitución, que sufrió reformas profundas en 1983 y 1990.

En 1990 las tropas norteamericanas invadieron este pequeño país e impusieron en el poder a Guillermo Enadara,

⁵⁰Información obtenida de Voz y voto, núm.10, diciembre 1993, P. Ballado, Fujimori: triunfo pírrico.

quién supuestamente había ganado las elecciones presidenciales recientemente celebradas, pero que a opinión de los Estados Unidos y de muchos países miembros de la comunidad internacional, había sido víctima de un gigantesco fraude electoral perpetrado por el grupo en el poder, que encabezaba como hombre fuerte José Antonio Noriega de filiación Torrejista.

Guillermo Endara, una vez consumado su polémico ascenso al poder, propuso a la Nación la realización de un referéndum constituyente, para así derogar la Constitución vigente e incorporar una nueva Constitución.

Se llevó a cabo el referéndum, pero para sorpresa de Guillermo Endara y de los Estados Unidos, el proyecto de Constitución fue rechazado por el cuerpo electoral panameño, por lo que en Panamá la Constitución vigente sigue siendo la de 1972.

15. EL REFERÉNDUM EN AMÉRICA DEL NORTE

América del Norte esta conformada por la parte norte de México, Estados Unidos y, Canadá. El referéndum en México es el tema de mi trabajo, por lo que en este punto, trataré solamente el referéndum en Estados Unidos y Canadá.

En estos dos países existe la experiencia del referéndum, ambos constituyen democracias consumadas en el sentido occidental del término, las diferencias sociales, aunque existen, no son tan marcadas como en el resto de los países americanos y el número de marginados sociales es proporcionalmente inferior al de los países del resto del continente. Por otro lado, Canadá y Estados Unidos pertenecen al selecto grupo de los siete países mas ricos del mundo.

Todas estas características hacen que en esa zona del hemisferio, el consultar al pueblo no represente un desgarramiento social ni político, y que la clase gobernante no le tema a ello sino por el contrario, busque legitimar sus decisiones con el apoyo popular.

15.1 EL REFERÉNDUM EN E.U.A.

El referéndum ha sido ampliamente aplicado en los Estados Unidos de Norteamérica, podría decirse que es hoy una institución relacionada eminentemente con este país.

Sí bien la Constitución Nacional no contempla este tipo de prácticas, y en su artículo 5o., explica el procedimiento por medio del cual el pueblo puede modificar su Ley fundamental, la Suprema Corte ha decidido que si el

referéndum afecta a la forma republicana es cuestión política ajena a su competencia.

En cuanto a la aplicación del referéndum constitucional, Estados Unidos de Norteamérica se adelantó a Suiza, pues en 1778 las constituciones de Massachusetts y New Hampshire fueron aprobadas por el pueblo vía referéndum. Siguiendo este ejemplo en 1820 los estados de Mississippi y Missouri, posteriormente en 1821 New York adoptó también el referéndum constitucional y a partir de 1835 se generalizó el procedimiento en Estados Unidos.

Es destacable que si los estados federados han adoptado el sistema de referéndum para las reformas constitucionales, no haya ocurrido lo mismo con las contadas enmiendas constitucionales de la ley fundamental nacional.⁵¹

15.2 EL REFERÉNDUM EN CANADA

Este país, que está integrado principalmente por población de origen inglés y francés, que se conforma por lo que fueron en algún tiempo colonias de Inglaterra y de Francia, ha demostrado al mundo la posibilidad de que en una nación convivan dos lenguas diferentes (inglés y francés).

⁵¹ Información obtenida de *Enciclopedia Omeba*, t. XXIV

Hecho que no ha estado alejado de la discusión política civilizada.

La provincia de Quebec se configura primordialmente por una población de origen francés, y ciertos sectores se han pronunciado en distintos momentos por la creación de un Estado soberano e independiente en esa zona. Sin embargo, es justo mencionar que esas voces no tienen un tono genófico o ultranacionalista, sino que consideran que Quebec y su población tienen todas las características que un nación independiente debe tener, reconociendo lo importante de seguir conservando lazos económicos y de cooperación con Canadá.

El 20 de mayo de 1980, el gobierno de Quebec acudió a sus pobladores mediante un referéndum para decidir si se aprobaba o no el proyecto denominado "Soberanía-Asociación". Los resultados fueron contradictorios pues a pesar de que en la consulta fue un rotundo "no" al proyecto, posición que defendía el partido liberal liderado por M. Ryan, el partido independentista encabezado por Levesque ganó los dos tercios de la Asamblea Nacional.

El proyecto proponía una centralización del poder, negando formalmente la nación de dos pueblos distintos, proclamaba la soberanía de Quebec en el plano internacional, establecía un nuevo Estado soberano dentro de sus opciones

internas y externas, pero proponía una asociación con Canadá basándose en sus lazos económico importantes.

El referéndum arrojó como resultado principal, la aprobación de la confederación canadiense con Quebec formando parte de ella.⁵²

En 1993, en el marco de elecciones parlamentarias resurgió el tema con fuerza, y aún después de los resultados se siguió hablando de la vocación independentista quebequense.

El ganador de las elecciones fue el partido liberal con Jean Chretien a la cabeza, obteniendo 178 escaños contra 79 que tenía.

Chretien se apresuró a declarar su compromiso para que el país "siga siendo la mejor opción para Quebec, los canadienses-franceses y todos los canadienses" con lo que quiso demostrar que está consciente del desafío de la unidad canadiense ante el empuje del bloque quebequense, cuyo líder Bouchard dijo que una de sus prioridades sería concretar un referéndum sobre la soberanía de Quebec (el bloque quebequense de corte independentista obtuvo 54 escaños contra los 8 que tenía).⁵³

⁵²Información obtenida de Christian Philip, Chroniques Constitutionnelles et Administratives Etrangères: La situation Politique et Constitutionnelle au Québec, p. 939-971

⁵³Información obtenida de La Jornada, 27-X-93, p. 47

Tomando en cuenta que el bloque quebequense sólo presenta candidatos en Quebec su representación en esta provincia resulta definitiva para la promoción de un nuevo referéndum que probablemente en poco tiempo estaremos analizando.

16. EL REFERÉNDUM EN EUROPA

Europa sin duda es la cuna de la versión moderna del referéndum; la evolución histórico-política que ha tenido este continente, ha permitido el florecimiento de la democracia y con él, la evolución de nuevas formas de practicarla, como es el referéndum.

Después de la Revolución Francesa, se reconoció al pueblo como ente en quién radica la soberanía, y este hecho selló el destino de la aplicación de la democracia en Europa, un destino tan innegable que pasó las duras pruebas del fascismo, del nazismo y del stalinismo. Y aunque aún en algunas zonas de su territorio su población sigue con añejísimas disputas, y la inestabilidad, la muerte y el atropello han hecho presa de ellas, esto se vislumbra como una pesadilla, preámbulo de mejores formas de vida, más justas, más democráticas.

El referéndum ha sido un elemento muy importante en la transformación democrática europea. Suiza, Francia, España, han sido algunos de los países que por esta vía, a lo largo de su historia democrática han aprobado algunas de sus distintas leyes fundamentales. Otros más han incorporado a sus constituciones diferentes tipos de referéndums o consultas populares.

Siendo tan basta la experiencia del referéndum en el continente europeo, en este trabajo sólo trataré el caso de algunos países que he juzgado son los más representativos de la historia del continente.

16.1 EL REFERÉNDUM EN SUIZA

"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 suiza: el 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. Los delegados que enviaban los municipios a la Asamblea General del distrito, debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus

electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en el que debía votar. Se llamaba esto estar comisionado (*ad audiendum et referendum*).⁵⁴

La Constitución federal suiza del 29 de mayo de 1874 (cap.II: artículos 89 y 90), complementada por la Ley del 17 de junio del mismo año, dispone que: las leyes federales, los decretos de carácter general no urgentes y los tratados internacionales de duración indefinida o superior a 15 años se someterán a la aprobación o repudio del pueblo cuando treinta mil electores (menos del 3% del cuerpo electoral) u ocho cantones así lo soliciten.⁵⁵

Este es el procedimiento que el pueblo suizo ha utilizado para rechazar o aceptar los proyectos de ley sometidos a su soberana decisión.

Suiza para muchos ha sido ejemplo de democracia, su población por siglos ha disfrutado de esta forma de vida. Esto ha formado una conciencia ciudadana participativa y comprometida con el destino de su país, a pesar de que en su pequeño territorio se hablan tres idiomas (italiano, francés y el llamado suizdach), esto representa una expresión de tolerancia sólo posible en los países democráticos. En este próspero ambiente resulta natural el consultar al pueblo.

⁵⁴Woodrow Wilson, *El Estado*, p.307

⁵⁵Enciclopedia OHEBA, t.XXIV, p.192

A mi juicio Suiza junto con los Estados Unidos representan el paradigma del referéndum.

16.2 EL REFERÉNDUM EN ALEMANIA

La Constitución de Weimar de 1919 establecía en el Artículo 76 el referéndum constitucional y en el 73 el legislativo con carácter facultativo.⁵⁶

Esta Constitución fue suprimida por el Estado ultranacionalista que encabezaba Hitler, mediante una ley que confirió plenos poderes a Adolfo Hitler el 23 de marzo de 1933.⁵⁷

A la caída del régimen nazi se dio la separación de Alemania en dos países: Alemania Federal y Alemania Democrática. La segunda de corte socialista y la primera incorporada al mundo de occidente.

La ley fundamental de la República Federal Alemana dispuso en su artículo 118 (sobre la reorganización territorial): "la reorganización territorial que comprender los Länder de Baden, Wurtemberg-Baden y Wurtemberg-Hohenzollern podrán efectuarse fuera de las disposiciones del

⁵⁶*Idem*

⁵⁷G. Vergottini, Derecho constitucional comparado, p.455

artículo 29 mediante convenio entre los Länder interesados. Si tal convenio no llegare a concretarse, la reorganización será dispuesta por ley federal que deberá prever un plebiscito".

Cuando los alemanes de ambos países, el 3 de octubre de 1990 decidieron volver a formar uno sólo, convinieron en que Alemania Democrática se incorporaría a Alemania Federal, de esta manera adoptaron la Constitución de Alemania Federal.

16.3 EL REFERENDUM EN ESPAÑA

La Constitución española de 1931, estableció el siguiente procedimiento para que el pueblo pudiera decidir mediante el referéndum las leyes votadas por las Cortes:

Según el Artículo 60 era necesaria la solicitud por parte de 15% del cuerpo electoral, sin embargo, la Constitución, las leyes complementarias a la misma, las de ratificación de convenios internacionales inscritos en la sociedad de las naciones, los estatutos regionales y, las leyes tributarias estaban exentas de este recurso.

El general Francisco Franco, en 1936 tomó el poder por medio de un golpe de estado, que trajo consigo una sangrienta y despiadada guerra civil, para completar su obra dictó

siete leyes fundamentales que armaron un sistema autoritario, de mando personal.

Franco sólo pudo ser retirado del poder por la muerte que lo alcanzó de manera natural, y entonces se dio una transición política en la que la derecha, el centro, y la izquierda española lograron ponerse de acuerdo, apoyados en la figura de equilibrio que significó en esos momentos el Rey Juan Carlos. La transición se logró debido a la determinación, la convicción y al amor por la paz que tuvieron en aquellos momentos las principales fuerzas políticas españolas. En resumen, los españoles habiendo conocido los estragos de la guerra civil, estuvieron dispuestos a concertar todo, antes que la guerra.

El resultado final de este proceso fue que en 1978 se votó por la vía del referéndum la Constitución que hasta la fecha rige la vida del pueblo español.

En ella se contempla el referéndum y otras vías de participación directa del pueblo en los asuntos públicos.

El capítulo segundo, sobre la elaboración de leyes, además de explicar el procedimiento para aprobar, modificar, o derogar las leyes orgánicas, entendiéndose como leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas; en el artículo 87, otorga al pueblo la posibilidad de que mediante la iniciativa popular promueva una ley, aunque pide 500 000 firmas de ciudadanos en

capacidad de votar y sin que en lo tratante a materia propia de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional proceda este derecho.

Por otro lado, y concentrándonos más en nuestro tema, encontramos que en el capítulo de referencia el Artículo 92 establece lo siguiente:

"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."

Así mismo el Artículo 151 correspondiente al capítulo tercero (sobre las comunidades autónomas) otorga el derecho de referéndum a los ciudadanos de estas comunidades cuando quieran ampliar las competencias de las mismas".

Por último, el Artículo 168 ordena que:

"168.1 cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar al capítulo segundo, sección primera del título primero o al título segundo, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada cámara y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes generales, será sometida a referéndum para su ratificación."

Resulta interesante comentar que la misma Constitución da vida a una Ley orgánica del referéndum.

16.4 EL REFERÉNDUM EN INGLATERRA

A finales del siglo XIX el hombre inglés desconocía el nombre de referéndum, fue sir Henry Maine quién en su libro *Gobierno popular* publicado en 1885, primero reveló a la opinión pública esta "más reciente invención democrática," aunque para Maine el referéndum era simplemente a reductio ad absurdum de democracia.⁵⁸

Sin embargo, resulta conveniente mencionar que por aquellos años había otros pensadores ingleses que consideraban oportuno incorporar a la Constitución el referéndum, como el distinguido abogado Dicey.

⁵⁸U. Bognar, Dicey and the reform of the constitution, Public law, winter 1985, p.658

Es hasta los 70s que debido principalmente a la pérdida de credibilidad del sistema de partidos políticos, se introduce en la Constitución la posibilidad de consultar al pueblo mediante el referéndum.

La población en los 70s comenzó a cuestionar si el sistema partidista era capaz de asegurar que el punto de vista de la mayoría se respetara.

En 1975 se consultó la opinión del electorado respecto de si Gran Bretaña debería estar o no en la Comunidad Europea; cabe mencionar que con anterioridad a este referéndum popular, el Parlamento ya había votado a favor de la incorporación de Gran Bretaña a la Comunidad Europea.

En 1977 el Parlamento insertó una provisión de referéndum como un acto importante respecto del status de Escocia y Gales dentro del Reino Unido.

16.5 EL REFERÉNDUM EN FRANCIA

La Revolución Francesa está considerada como el ideario teórico del referéndum constitucional moderno, ya que en relación al proyecto de Constitución de 1793, la Convención inspirándose en Rousseau y en Condorcet, votó una resolución

que exigía que toda Constitución tendría que ser aceptada por el pueblo.

A excepción de las constituciones de 1791, 1848, 1875 todas las demás constituciones francesas han sido aceptadas por los ciudadanos de ese país mediante su voto.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Francia sometió sus textos fundamentales a referéndum. Así la Constitución del 27 de octubre de 1946 fue aprobada por esta vía y lo mismo ocurrió con la Carta Constitucional de 1958. En Francia su Ley fundamental establece la necesidad de acudir a referéndum cuando un proyecto de reforma constitucional no se apruebe en la segunda lectura por mayoría de dos tercios de la Asamblea nacional, o por mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Tiene aplicación también si la reforma constitucional se refiere a la existencia del Consejo de la República y éste no a prestado su conformidad.⁵⁹

16.6 EL REFERENDUM EN RUSIA

Rusia, como parte de la Unión Soviética, consideraba la posibilidad de consultar al pueblo, la constitución de U.R.S.S. de 1936 autorizaba en su artículo 49 al presidium

⁵⁹Información obtenida de la *Enciclopedia OMEBA*, t.XXIV, p.191 y 193

del Soviet Supremo a "realizar consultas populares. Ya sea por iniciativa propia o a petición de una de las Repúblicas federadas", descartándolo para modificaciones constitucionales ya que el artículo 146 dispuso: "en la constitución de la U.R.S.S. sólo pueden introducirse modificaciones por decisión del Soviet Supremo de la U.R.S.S. adoptada por una mayoría no inferior a los dos tercios de los votos en cada una de sus cámaras".⁶⁰

En la acelerada transformación de la Unión Soviética, resulta necesario comentar que el referéndum jugó un papel determinante, pues fue utilizado para que las poblaciones de las repúblicas integrantes de la Unión, decidieran si querían pertenecer mas a ésta. La historia es la siguiente:

En la primera etapa de la Unión Soviética como país, el reconocimiento a la autodeterminación de los pueblos fue pieza fundamental. Sin embargo, Stalin quién dirigió cruelmente los destinos de la Unión Soviética, fue el encargado principal de desvirtuar este principio, nulificando el derecho de secesión, movilizandó a los pueblos a su voluntad, rusificando al país entero.

Esta política perduró y aún se fortaleció después de la muerte del *camarada* Stalin. Aunque se debe mencionar que hubo intentos por regresar al primer espíritu que dió vida a la Unión Soviética, mismos que corrieron a cargo de Kruchov. Sin embargo, no fue hasta que llegó al poder Mijail Gorbachov

⁶⁰Enciclopedia Jurídica Omeba, t. XXIV, p. 192

cuando criticando la política stalinista se alentó el despertar de los nacionalistas de las diferentes repúblicas, abriéndose la caja de pandora del conflicto de las nacionalidades, que trajo como consecuencia fatal la desaparición de la Unión Soviética.

Gorbachov se deshizo en intentos por conservar la unidad soviética, por lo que el 3 de abril de 1990 fue aprobada una ley que el mismo impulsó, de título "ley sobre reglas de solución de los asuntos relacionados con la salida de las repúblicas de la Unión Soviética".

Esta ley, imponía el referéndum como vía para que el pueblo decidiera si deseaba que su república siguiese o no formando parte de la Unión Soviética.

El procedimiento era el siguiente:

El Soviet Supremo de la república de la Unión era el facultado para tomar la decisión de realizar el referéndum, pudiendo ser a petición de un juez o de cierto número de ciudadanos de dicha república; el referéndum se debía realizar en el lapso de seis meses como mínimo y nueve como máximo a partir del dictamen del Soviet Supremo; sólo tenían derecho a participar los ciudadanos con residencia en la república de que se tratara (Art.2o.); se necesitaba que las dos terceras partes de los ciudadanos con derecho a votar aceptara la secesión, para que se aceptara la resolución (Art. 6).

Una vez librado este obstáculo se tenía previsto dictar un período de cinco años para solucionar todos los asuntos que a raíz de la decisión secesionista surgieran (Art. 14).

En el último año de este período, la ley otorgaba el derecho a reconsiderar, y si la décima parte de los ciudadanos lo solicitara se podía convocar a un nuevo referéndum (Art. 19).

La ley también consideraba que en el caso de que el resultado de la consulta arrojara un "no" a la secesión, sólo dentro de diez años existiría la posibilidad de convocar para este efecto a un nuevo referéndum (Art. 10).

Resulta interesante mencionar, a propósito del Art. 6 de la ley en cuestión (que pide el voto de las dos terceras partes de los ciudadanos para aprobar la separación), que por ejemplo los estonios constituyen el 61% de la población de su república, los lituanos el 52%, los moldavos el 64%, los ucranianos de occidente menos de la mitad, por lo que es justo mencionar que independientemente de las repúblicas del Báltico, mas del 70% de la población se manifestó a favor de la separación.⁶¹

Finalmente la Unión Soviética desapareció por la propia decisión de sus pueblos y por sucesos políticos que la apresuraron. Gorbachov perdió el poder y al mando quedó Boris

⁶¹Información obtenida de M. Becerra Ramírez, El factor Jurídico en la Transformación de Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes.

Yeltsin quién impulsó una malograda comunidad de estados independientes, en la que no forma parte todas las repúblicas que una vez conformaron la Unión Soviética, y en la que él, sólo representa a Rusia.

En Rusia como república única, Boris Yeltsin, excomunista rabiosamente anticomunista, en el poder se ha comportado como un reyesuelo que pone y dispone lo que le place, sin importarle la ley, la moral, o la opinión de sus gobernados. Atrás quedó el discurso democrático de Gorbachov, atrás quedó la libertad de expresión, y se volvió a la actitud cobarde de negar la pluralidad de ideas.

Boris Yeltsin, abrumado por la imposibilidad de imponer su voluntad en la Cámara de Representantes del Pueblo (integrada en su mayoría por comunistas), decidió disolverla arbitrariamente, acto que no representa en nada a un líder democrático, sino al incapaz dictador que ante su ineficaz capacidad política, opta por el aplastamiento y la violencia, Yeltsin sólo apoyado por los cañones y las metralletas pudo dominar a los legisladores.

Después de tan atroz hecho, propuso una nueva constitución al pueblo ruso, caracterizada por la ampliación de facultades al presidente.

En diciembre de 1993 por la vía del referéndum fue aprobada la nueva constitución, en un proceso electoral reinado por el abstencionismo.

El referéndum al que hacemos mención tuvo los resultados siguientes: el 52.1% de los ciudadanos con capacidad de votar acudió a las urnas; el 70% de los sufragios emitidos fueron favorables para el proyecto constitucional, es decir, sólo aproximadamente el 30% de los rusos empadronados aprobaron la Carta Magna que regirá los destinos de su patria.⁶²

Es destacable que conjuntamente al referéndum se desarrolló el proceso electoral para elegir a los nuevos representantes del pueblo, perdiendo el partido de Yeltsin las elecciones, y alzándose como virtual triunfador aunque no con la mayoría, el partido liberal democrático, que tiene como cabeza a Zhirinovski, líder fascista que ha puesto a temblar a todo Europa. O sea que aunque Boris Yeltsin logró hacer los cambios constitucionales que deseaba, tendrá que seguir batallando con un poder legislativo no integrado por sus incondicionales, tal vez hasta que su poca paciencia y sus limitadísimos recursos políticos, se agoten, o hasta que el pueblo ruso despierte de su pesadilla y lo eche del poder.

⁶²Datos obtenidos de La Jornada, 13-XII-93, pp.1,48

CAPITULO VI. CONCLUSIONES, PROPUESTA DEL TRABAJO

17. TRANSICION DEL SISTEMA DE REPRESENTACION

INDIRECTO AL SISTEMA DE REPRESENTACION

SEMIDIRECTO

A Enero de 1994, nuestra Constitución ha sufrido reformas que en parte de lo esencial han modificado al proyecto de Nación que emergió después de la Revolución Mexicana, y que se expresó en la Constitución de 1917. Dichas reformas se dieron sin consultar a la población, sin preguntarle si quería o no que nuestra revolución fuera reformada.

Hubo muchas organizaciones no gubernamentales, muchos intelectuales, que criticaron las reformas y su contenido ideológico, de hecho, se dio un debate nacional acerca de lo conveniente o no de modificar nuestra Constitución. Sin embargo, los promotores de dicha reforma jamás pudieron tener un sensor fidedigno y exacto de lo que el pueblo quería en realidad, sólo contó con su vocación por el cambio y las opiniones expresadas en los medios de comunicación.

Nuestro país ahora se desgarrá en una lucha armada (principalmente en el estado de Chiapas), en la que quienes se han alzado en armas, reclaman entre otras cosas, el despojo y la falta de tierra para los campesinos indígenas,

reclaman que la propiedad la tierra está concentrada en latifundios simulados.

La reciente reforma a nuestro artículo 27 constitucional, modificó la tenencia de la tierra que después de la Revolución se heredó, de hecho, reconoce que ya no hay latifundios por afectar, ni tierra por repartir.

Por otro lado, este mismo grupo armado en la sierra de Chiapas, de nombre Ejército Zapatista de Liberación Nacional, reclama que la entrada de nuestro país al Tratado de Libre Comercio, el 10. de enero de 1994, "representa la aniquilación" de las comunidades indígenas mexicanas.

Este es un simple ejemplo de la reacción que pueden tener sectores de nuestra población, cuando sienten que no se les ha tomado en cuenta en la toma de decisiones fundamentales, que afectan la vida económica y política de nuestro país, por eso sostengo que México debe avanzar hacia mejores formas de practicar su democracia, hacia mejores formas de reconocer que la soberanía radica en el pueblo y no en los gobernantes, antes de proponer reformas a las instituciones que heredamos de la Revolución.

El sistema representativo que los sabios constituyentes del 17 nos legaron, se ha agotado, principalmente por la continua modificación de la Constitución emergida de la Revolución y ante esto propongo que nos traslademos mediante las reformas constitucionales necesarias, del sistema

representativo indirecto, al sistema representativo semidirecto.

18. PROPOSICION DE REFORMA A LOS ARTICULOS 89

FRACCION X, Y 135 CONSTITUCIONALES

El Artículo 89 fracción X dice lo siguiente:

Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

.....

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado."

....

Propongo que el Artículo 89, fracción X quede como sigue:

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

.....

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado. Pudiendo someterlos después a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

Introduciendo el referéndum consultivo en esta fracción del artículo 89 constitucional, podrían legitimarse plenamente muchas decisiones político económicas (como el Tratado de Libre Comercio) que afecten a nuestro país, evitando así el sentimiento de exclusión que muchos mexicanos pueden sentir, e impidiendo de igual forma que se imponga la decisión de una sola persona.

Si existiera la posibilidad jurídica (aunque ésta sólo fuera discrecional) de que el Presidente consulte a su pueblo sobre la aceptación o no de un tratado internacional, el Ejecutivo, tendría la oportunidad de convencer a la población de las bondades del proyecto, no imponiendo su voluntad, alejándose de la del pueblo. Por otro lado, este último podría presionar por los medios legales, para que se realizara un referéndum, y aunque el resultado no constituyera más que una consulta, yo quiero saber de un Presidente inteligente que se atreva a desafiar la opinión de su pueblo cuando ésta se ha expresado y medido públicamente.

Actualmente el Artículo 135 constitucional dice lo siguiente:

"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que

estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión permanente en su caso harán el cómputo de los votos y de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Propongo que el Artículo 135 se le adicione otro párrafo, que diga lo siguiente:

Artículo 135.

Además de cumplir con los requisitos mencionados en el párrafo anterior, siempre será necesario el referéndum popular cuando se propusiere la revisión total de la Constitución, o la supresión, restricción o substitución de:

- I. La soberanía popular.
- II. El régimen representativo, democrático y federal.
- III. Las garantías individuales.
- IV. Las relaciones del Estado con las iglesias.
- V. La no reelección presidencial.
- VI. Los requisitos para ser Presidente.
- VII. Las garantías sociales en materia obrera y agraria.

Estos son los principios que juzgo sólo deben ser cambiados, mediando la consulta popular.

- Que la soberanía radique en el pueblo es sin duda el basamento indispensable para la formación de un Estado justo, libre, democrático; es, también, el principio que estimuló la realización de este trabajo. Si la Ley Suprema reconoce que la soberanía radica en el pueblo, se ha dado el principal paso para llegar a un Estado democrático, por eso este principio debe defenderse con toda la pasión que podamos expresar ya que sin él, nos perderíamos en la oscuridad del totalitarismo.

- Nuestra Constitución consagra en su Artículo 40, que: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal," . . . Este principio sólo debe ser modificado, a mi entender, por la vía soberana del referéndum, y no creo caer en una contradicción al proponer la traslación del sistema representativo indirecto al sistema representativo semidirecto, pues en el segundo caso no se prescinde de los representantes, sino que se coadyuva al eficaz ejercicio de sus funciones, se les alienta y en algunos casos se les deslinda de una pesada responsabilidad histórica. No propongo eliminar el sistema representativo mexicano, sino enriquecerlo, consolidarlo.

Por otro lado la República democrática que enarbola nuestra Constitución, debe ser defendida hasta con la sangre si es necesario. Nuestra Constitución de hecho se apega a la concepción contemporánea de la democracia occidental, régimen político en el que el pueblo gobierna y lo gobiernan, en

donde los seres humanos cuentan con garantías a sus derechos individuales y sociales, en donde la división de poderes es elemento consagrado, en donde por la vía del voto se elige a los gobernantes, y existe una pluralidad de ideas y como consecuencia de partidos políticos. A esto, se debe sumar la definición que la misma Constitución hace de la democracia en su Artículo 3o., donde considera a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"; de todo esto se desprende que además de la democracia política nuestra Constitución consagra la democracia social, principio, que repito, no debe ser cambiado sino es por voluntad del pueblo, manifestada de forma directa.

Por último, el carácter federal que nuestra República tiene, se ha logrado por la experiencia histórica en la que se derramó mucha sangre para que finalmente se pudiera reconocer el mosaico cultural que forma nuestra patria. Además, este principio es el vínculo que nos une a todos los mexicanos, por lo que consultar al pueblo para su modificación resulta indispensable.

- El ya fallecido ilustre maestro de la facultad de derecho de la U.N.A.M. don Alfonso Noriega, sostenía que las garantías individuales "son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer,

respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permita el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social".

Tengo la convicción de que semejantes derechos del gobernado no deben ser jamás suprimidos de nuestra Carta Fundamental, y su modificación sólo es comprensible si es por la voluntad popular, expresada mediante el sufragio.

- Papel central y determinante en nuestra historia le ha tocado jugar a la Iglesia; sirvió de pretexto para que un pueblo esclavizara a otro, pero también fue la que encarnada en humanistas como Fray Bartolomé de las Casas, luchó por el respeto a los derechos y dignidad de los indígenas. Sin embargo, son muy pocos los momentos en los que la Iglesia como institución, ha desempeñado un papel favorable a las causas mas sentidas y justas de los mexicanos; fue la Iglesia la que combatió en la conciencia de los criollos, mestizos e indios, al cura Hidalgo y a Morelos, importantes sectores de la iglesia trajeron a Maximiliano, e intentaron manipular con la fe la voluntad del pueblo de México; fue la Iglesia como institución, la que por su capacidad económica, constituía un Estado dentro del Estado el siglo pasado, haciendo necesaria la actuación de Juárez para dismantelar ese grupo de poder.

La modificación de las relaciones de la Iglesia con el Estado, la modificación de los derechos políticos de los

ministros de culto, deben ser consultados por la vía del referéndum. Al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios.

- Este pueblo sufrido y noble, fue capaz de alzarse en armas para evitar la permanencia en el poder de un sólo hombre y de un oligárquico grupo de interés, fue capaz de seguir la prédica de Madero de "sufragio efectivo, no reelección". Esas cuatro palabras levantaron al pueblo en armas contra el régimen de Porfirio Díaz, esas cuatro palabras constituyeron la punta del iceberg de la manifestación de la inconformidad popular ante la situación de marginación, de abuso, que sufrían los mexicanos más pobres (que eran la mayoría) y, alentaron a sectores importantes de la pequeña clase media ilustrada a expresar las ideas de Nación que tenían, todas ellas diferentes a la que proponía el régimen porfirista.

Obregón estuvo a punto de reelegirse pero el destino, algunas veces sabio, se lo impidió, desde entonces permanece inquebrantable el principio de no reelección. Si nuestra clase política y nuestra población están preparados para permitir la reelección sin alterar el orden democrático, sin que sea México nuevamente el país de un sólo hombre, toca al pueblo decidirlo mediante el sufragio.

- México ha perdido más de la mitad de su territorio por la ambición de otras naciones, ha sufrido la imposición en el

poder de un extranjero. No creo que resulte exagerado pensar que intereses de otro país pueden intentar apoderarse de nuestras riquezas. Sin duda, facilitaría este propósito que nuestra Constitución permitiera al no nacido en México hijo de no nacidos en México, ser el Presidente de la República, pero creo que sólo el pueblo, en ejercicio pleno de su soberanía le toca decidir que requisitos debe cumplir quién aspire dirigir los destinos de nuestra nación.

- Los pobladores del mundo, se debatieron en alguna etapa histórica por la propiedad de la tierra. En nuestro país se ha repartido la misma tierra en varias ocasiones; en la Colonia se crearon los latifundios de los peninsulares (aunque es justo decir que se respetó algunas porciones de tierra que se les entregó en propiedad a grupos indígenas); después de la Independencia nuevamente se repartió la tierra, ahora, entre la naciente población mexicana, quedando como siempre alejados del reparto los más desprotegidos, los más pobres. Para empeorar esta situación, años después, Porfirio Díaz emitió la ley de terrenos baldíos, en la cual se desconocían los títulos de propiedad que sobre algunas tierras tenían grupos indígenas desde la época de la Colonia. Se formaron las haciendas y se dieron los abusos.

Repartir la tierra en unas cuantas manos, en algunos casos conllevó la producción agrícola competitiva, pero al mismo tiempo el abuso y casi la esclavitud de muchos mexicanos, mismos que se levantaron en armas para derrocar al

régimen de porfirista, y así, lograron recuperar tierra despojada, o se las otorgaron a quienes la trabajaban. Su objetivo se cumplió parcialmente, la Constitución prohíbe los latifundios.

Si por la tierra nuestros abuelos dieron la vida, unos cuantos de nosotros no podemos decidir por el destino de ella, sólo el pueblo de México, con su voto, debe ser el facultado para modificar la forma de tenencia.

En otro orden de ideas, nadie puede negar la situación de explotación en que dejó al ser humano la Revolución Industrial, únicamente mediante el pundonor y la valentía de los líderes obreros, se logró el reconocimiento de derechos indispensables para que desarrollaran su labor humanitariamente.

Los mexicanos debemos estar orgullosos de que nuestros constituyentes del 17 hayan tenido la visión de incorporar a nuestra Constitución los derechos sociales. Nuestro actual artículo 123 constitucional representa en muchos sentidos el objetivo que persiguen los obreros del mundo, al mismo tiempo es parte fundamental de la ideología que mueve nuestra economía; nuestra Constitución antepone los derechos de los obreros sobre la productividad de las industrias. No niega el progreso económico, la elevación de la productividad, pero no permite que esto se dé abusando del trabajador.

Permitir que la decisión de uno o de algunos modifique este principio, a mi juicio representa no reconocer la importancia del mismo, y no darle valor al esfuerzo de los obreros. Por eso considero que sólo mediante la consulta directa al pueblo debe darse alguna modificación a este postulado.

BIBLIOGRAFIA

- Becerra Ramirez, *El factor jurídico en la transformación de Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes*. México, 1993.
- Bidart Campos, G., *Características constitucionales de un régimen democrático*. México, 1992.
- , *Los sistemas constitucionales iberoamericanos: el sistema constitucional argentino*. México, 1992.
- Blanco Fornieles, V., *La constitución y la democracia*. México, 1988.
- Bognar, V., *Dicey and the reform of the constitution*. Londres, 1985.
- Burgoa, I., *La reformabilidad de la constitución mexicana de 1917*. México, 1970.
- , *Las garantías individuales*. México, 1993.
- Carpizo, J., *Estudios constitucionales*. México, 1991.
- , *La constitución mexicana de 1917*. México, 1980.
- Friedrich, C. J., *La democracia como forma política y como forma de vida*.
- Nogueira, H., *Los sistemas constitucionales iberoamericanos: el sistema constitucional chileno*. México, 1992.
- Rodriguez, A., *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México, 1993.
- Salazar, L. y Woldenberg, J., *Principios y valores de la democracia*. México, 1993.
- Sánchez Bringas, E., *Derecho constitucional comparado, t. I*. México.

Sánchez, E. y Dávalos, H., *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México, 1993.

Sartori, G., *Teoría de la democracia, t. II*. México, 1990.

Tena, F., *Derecho constitucional mexicano*. México, 1993.

-----, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*. México, 1993.

Ventura, S., *Derecho romano*. México, 1993.

Vergottini, G., *Derecho constitucional comparado*. España, 1990.

Woodrow, W., *El estado*.

Zarco, *Historia del congreso constituyente, t. II*. México, 1880.

Alvarez, J., *Enciclopedia de México*. México, 1990.

Enciclopedia Omeba, t. XXIV. Argentina, 1991.

García, J., *Diccionario jurídico mexicano, t. VII*. México, 1985.

Gema, G., *Diccionario de política*. México, 1986.

Gros E.H., *Diccionario electoral*. México, 1991.

Lions, M., *Diccionario jurídico mexicano, t. III*. México, 1985.

Valadés, D., *Anuario jurídico, V. 6*. México, 1979.

Volker, G.L., *Diccionario electoral*. México, 1991.

González, E., *Uruguay: jaque a las privatizaciones*. México, La Jornada, 06-12-1992.

Hamdan, A., *Revista de investigaciones juridicas*. México, 1980.

Pillip, C., *Revue du droit public et la science et. a l'étranger*, vol. 97. no. 4. Juillet-Agout 1981, Paris, Francia.