



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

"INCORPORACION DEL REFERENDUM  
COMO REQUISITO DE VALIDEZ PARA  
ALGUNAS REFORMAS CONSTITUCIONALES"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**MARTHA LIDIA ESQUIVEL TABARES**

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

ASESOR:  
LIC. GUSTAVO JIMENEZ GALVAN

SAN JUAN DE ARAGON ESTADO DE MEXICO 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## *Agradecimientos*

### *A Dios:*

Por estar a mi lado y permitirme culminar una meta en el largo camino por andar.

### *Al Lic. Gustavo Jiménez Galván:*

Aprovechando la ocasión para expresarle mi profunda admiración y agradecer el tiempo y conocimientos compartidos para la elaboración del presente trabajo.

### *A mis Padres:*

Dedico a ellos el presente trabajo como fruto del amor y apoyo incondicional que siempre me han ofrecido.

### *A mis hermanos:*

Por dar ejemplo con su vida de que los logros son el resultado de un gran esfuerzo.

### *Rodolfo:*

Gracias amor, por ser parte vital en mi existencia y el motor que me impulsa a realizar mis anhelos.

### *A mis amigos:*

Por compartir momentos en mi vida y convertirlos en tesoros inolvidables.

*A mis familiares:*

Agradezco las inmerecidas muestras de afecto demostradas en diversas ocasiones a lo largo de mi vida.

*A la Universidad:*

Manifiesto mi gratitud por la oportunidad otorgada para formarme como profesional, así como, por haber sembrado en mí la sed de conocimiento.

*Afectuosamente*

*Martha Lidia Esquivel Tabares*

# **INDICE**

## **INCORPORACION DEL REFERÉNDUM COMO REQUISITO DE VALIDEZ PARA ALGUNAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.**

### **INTRODUCCIÓN** VI

#### **CAPITULO I EL REFERÉNDUM. NOCIONES GENERALES**

<b>1. DEMOCRACIA</b>	<b>9</b>
<b>2. FORMAS DE DEMOCRACIA</b>	
2.1 Directa	12
2.2 Representativa	13
2.3 Democracia Semidirecta	13
<b>3. MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA</b>	
3.1 Referéndum	14
3.2 Plebiscito	15
3.3 Iniciativa popular	16
3.4 Veto popular	18
3.5 Revocación o recall	19
<b>4. EL REFERÉNDUM</b>	
4.1 Antecedentes	20
4.2 Definición	23
4.3 Clasificaciones doctrinales más importantes	27
4.4 Diferencias con los demás mecanismos de democracia semidirecta	28
4.5 Vigencia del referéndum en algunos países	
4.5.1 El referéndum en Suiza	30
4.5.2 El referéndum en los Estados Unidos de América	32
4.5.3 El referéndum en Latinoamérica	35

#### **CAPITULO II EL REFERÉNDUM EN MÉXICO**

<b>1. PROPUESTA HISTÓRICA DE REFERÉNDUM EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1856</b>	<b>39</b>
<b>2. REFERÉNDUM EN EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL</b>	

2.1	Iniciativa de reforma constitucional de 1977	43
2.2	Discusión y aprobación de la iniciativa	44
2.3	Reglamentación jurídica	47
2.4	Derogación del referéndum	48

### **3. REFERÉNDUM EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA**

3.1	Distrito Federal	49
3.2	Chihuahua	51
3.3	Jalisco	53
3.4	Estado de México	55
3.5	San Luis Potosí	56

## **CAPITULO III REFORMA CONSTITUCIONAL**

<b>1.</b>	<b>DEFINICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL</b>	<b>57</b>
<b>2.</b>	<b>TESIS DOCTRINALES CON RELACIÓN A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES</b>	
2.1	Tesis a favor de la limitación del órgano revisor	64
2.2	Tesis en contra de la limitación del órgano revisor	68
<b>3.</b>	<b>SISTEMAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO</b>	<b>69</b>
<b>4.</b>	<b>REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO</b>	
4.1	Antecedentes del actual procedimiento de reforma	77
4.2	El artículo 135 constitucional	80
4.3	Interpretación del artículo 135 constitucional	81
4.4	Problemas que plantea	85
<b>5.</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL</b>	<b>87</b>

## **CAPITULO IV POSIBILIDAD DEL REFERÉNDUM EN EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL**

<b>1.</b>	<b>ARGUMENTOS EN PRO DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL</b>	
1.1	El principio de soberanía popular	88
1.2	La supremacía constitucional	91
1.3	Titularidad del poder constituyente	94
<b>2.</b>	<b>ARGUMENTOS A FAVOR DEL REFERÉNDUM</b>	<b>97</b>
<b>3.</b>	<b>ARGUMENTOS EN OPOSICIÓN AL REFERÉNDUM</b>	<b>100</b>

<b>4. REFLEXIONES ACERCA DE LA APLICABILIDAD DEL REFERÉNDUM EN NUESTRO PAÍS</b>	<b>102</b>
<b>5. REFORMAS QUE SE RESERVARÍAN A REFERÉNDUM</b>	<b>113</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>120</b>

## INTRODUCCIÓN

Democracia, una palabra ya conocida pero que en México, debido a que en la realidad siempre se le ignoraba, había perdido todo el sentido de su verdadera significación, considerándose cada vez más como una utopía.

No obstante, algunos acontecimientos políticos ocurridos recientemente en nuestro país fomentan de nuevo la confianza de los ciudadanos para creer de nuevo en que la voluntad del pueblo es la que realmente gobernará. Diferentes voces coinciden en que debe reconstruirse la democracia de manera que el pueblo tenga un papel más activo en la toma de decisiones públicas trascendentes.

Ante las fallas denotadas por el sistema representativo, se buscan soluciones en instituciones que corrijan en medida de lo posible la actuación ineficaz de los representantes, puesto que éstos no han sabido ser verdaderos conductos para guiar la voluntad popular y por ello no han respondido a las demandas ciudadanas.

De esta manera, diversos doctrinarios, políticos, estudiantes, entre otros, coinciden con la idea de que la mejor forma de evitar desviaciones en las decisiones tomadas por los representantes es mediante la intervención del pueblo para sancionarlas, proponiendo la instrumentación de mecanismos de democracia semidirecta.

Así pues, estamos convencidos de que debe darse luz verde a tal proyecto empezando por la base, es decir, contemplándose mecanismos de democracia semidirecta en la Constitución. Además, ante la problemática que existe de la constante modificación constitucional mediante el procedimiento de reforma, es necesaria su protección para evitar que los legisladores desvirtúen los postulados constitucionales para servir a intereses propios o de grupo. Por ello, mediante la incorporación del

referéndum en el procedimiento de reforma constitucional el pueblo decide los cambios que desea en su Ley Fundamental. Dicha propuesta trae como consecuencia que la base fundamental sobre la cual tiene su estructura el Estado mexicano, sólo podrá ser modificada si la voluntad nacional así lo aprueba. De esta manera se materializa el principio de soberanía popular, porque en la actualidad, bajo el principio de representatividad, prácticamente los legisladores, junto con los otros detentadores del poder, se han convertido en soberanos.

El referéndum vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia.

Sin embargo, el alcance que queremos darle al referéndum no sería general, sino, simplemente cuando la reforma fuera de tal magnitud que modificara principios fundamentales de nuestra Constitución, o bien, cuando hubiera interés manifiesto por parte del pueblo para ser participe en ella.

Para abarcar los fines planteados de esta investigación creí conveniente dividir el trabajo en cuatro capítulos.

Lógico es, que para proponer algo hay que conocerlo; por ello, el primer capítulo lo dediqué a la figura del referéndum de una manera general: antecedentes, definición, vigencia en algunos países. Posteriormente, el siguiente capítulo lo reservé para hacer un análisis del referéndum en México con el fin de saber cómo se ha dado esta figura en nuestro país.

Una vez comprendido el referéndum, nos dimos a la tarea de indagar lo que a reformas constitucionales se refiere, puesto que es en el procedimiento de reforma en el cual se propone la aplicación del referéndum. Primero, tratamos de manera general lo que por reforma constitucional se entiende, así como otras cuestiones relacionadas con la misma y después, de manera particular, percatarnos cómo es que se lleva a cabo una en México.

La argumentación del por qué se propone el referéndum en el procedimiento de reforma constitucional la abordamos en el último capítulo. El principio de soberanía popular, supremacía constitucional y poder constituyente, son cuestiones estrechamente relacionadas con la reforma constitucional, y las cuales, sirven como apoyo para pretender dar al pueblo participación en la reforma a su Ley Fundamental. También comentamos los pro y los contra del referéndum, así como, algunas opiniones acerca de la aplicabilidad de éste en México.

## CAPITULO I

### EL REFERÉNDUM. NOCIONES GENERALES.

#### 1. DEMOCRACIA

Etimológicamente, democracia significa "gobierno del pueblo"; tal término proviene del griego "demokratia", que se compone de dos vocablos: "demos", pueblo y "Kratós", autoridad, fuerza o poder.

El concepto pueblo hace referencia al conjunto de ciudadanos, es decir, los habitantes que poseen derechos políticos y que pueden intervenir en la formación del gobierno delimitando así, cualquier otro sentido que pudiera dársele, debido a la diversidad de significados de que es objeto tal vocablo.

Desde su aparición en Grecia, la palabra democracia se utilizó para designar al sistema mediante el cual el conjunto de ciudadanos reunidos en asamblea discutían y deliberaban acerca de los asuntos de la comunidad. Este tipo de democracia, alcanzó su forma más acabada en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles, siglo V antes de Cristo. Fue posible, debido a que sólo participaban en ella los que reunían la calidad de ciudadanos, únicos titulares de derechos políticos, los cuales comprendían una pequeña fracción de la población.

Aunque los filósofos griegos consideraban a la libertad y la igualdad como las dos bases fundamentales de la democracia, lo hacían refiriéndose únicamente a los ciudadanos; ya que, a los esclavos y a los extranjeros domiciliados -metecos- se les excluía de todo derecho.

La igualdad ateniense se manifestaba de dos formas, igualdad ante la ley, isono

mía, e igualdad de participación en las asambleas públicas, isegoría.

Aristóteles concebía a la democracia como " el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de los ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo. Para él, el Estado democrático es aquel en que todos participan como dominadores y dominados".<sup>1</sup>

Para este filósofo, la libertad y la igualdad constituían las bases fundamentales de la democracia y aseguraba que cuanto más completa fuera la igualdad en los derechos políticos, tanto más se mantendría la democracia en toda su pureza. Así pues, la igualdad significaba que los pobres no tendrían derechos más extensos que los ricos, y que ni unos ni otros serían exclusivamente soberanos; sino que lo serían todos en igual proporción; asimismo, la riqueza generalmente es propiedad de pocos, pero la libertad debe pertenecer a todos y, dependiendo la ley del dictamen de la mayoría, esta constitución será necesariamente una democracia. No había democracia allí donde cierto número de hombres libres, que estaban en minoría, mandaban sobre una multitud que no gozaba de libertad.

Resulta aberrante, después de conocer el pensamiento aristotélico, el hecho de que al referirse a la libertad e igualdad lo hiciera sólo con relación a los ciudadanos griegos, es decir, excluyendo a esclavos y extranjeros domiciliados que constituían gran parte de la población.

En su libro, La Política, Aristóteles hace una clasificación de los tipos de gobierno distinguiendo en ellos una forma pura y una impura, existiendo la monarquía, aristocracia y democracia como formas puras de gobierno y como formas impuras de las mismas la tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente.

Dándose la monarquía cuando el gobierno residía en un solo individuo y éste empleaba el poder en beneficio de todos y la tiranía cuando lo utilizaba en beneficio

---

<sup>1</sup> Cit. por Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. 7ª ed. México, Ed. Porrúa, 1989. Pág 510.

propio o de sus elegidos; en la aristocracia, el poder se encontraba en manos de unos pocos pero en beneficio de todos y, la oligarquía, si el poder sólo beneficiaba a la minoría que lo detentaba; por último, la democracia, si el poder residía en la mayoría beneficiando a todos por igual y demagogia, si el poder sólo beneficiaba a los desposeídos.

La idea aristotélica de la democracia no ha cambiado, la mayoría de los tratadistas, a lo largo de la historia y hasta nuestros días, la han concebido de igual manera.

Así, Montesquieu, entendía que existía democracia "cuando en la República, el poder soberano residía en el pueblo por entero".<sup>2</sup>

Rousseau, consideraba que "recibía el nombre de democracia aquella forma de gobierno que confiaba el gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que había más ciudadanos magistrados que simples particulares".<sup>3</sup>

En opinión de Manuel García Pelayo "La democracia es la unidad entre el sujeto y el objeto del poder político. La pura democracia ahonda en esta unidad hasta transformarla en identidad"<sup>4</sup>.

Soberanía popular, libertad e igualdad humanas, son los principios sobre los cuales se construye la democracia, conformándose así una forma de gobierno acorde con las aspiraciones del hombre. La democracia, hoy en día, debe valerse de una serie de instituciones políticas a fin de lograr su cometido: conformar la voluntad general de la suma de voluntades individuales; para ello, cada persona debe gozar de igualdad de oportunidades para expresarse en la toma de decisiones públicas en un marco de entera libertad. Algunas de estas instituciones son: sufragio popular para elección periódica de gobernantes, igualdad de oportunidades para tener acceso a los cargos

<sup>2</sup> Cit. por González Uribe, Hector. Teoría Política. 8ª ed. México. Ed. Porrúa, 1992. Pág.366.

<sup>3</sup> Ibidem Pág.367

<sup>4</sup> Cit. por Uribe Vargas, Diego. El Referéndum: Ensayo sobre la Democracia Semidirecta Ed. Themis. 1967. Pág.59

públicos, división de poderes, existencia de partidos políticos, garantía de los derechos individuales y sociales, limitación de los poderes públicos, etc.

Además, hoy en día, la democracia debe referirse no sólo a la participación del pueblo del Estado en las decisiones políticas fundamentales, sino que debe extenderse al derecho de los individuos que forman una sociedad de recibir los beneficios que el quehacer político entraña.

Un sistema se alejará de la democracia en la medida que las decisiones políticas y el orden legislativo no se adecuen a la voluntad del pueblo; se acercará, en cambio, si acepta un control popular de sus decisiones; para ello cuenta con instrumentos que permiten la participación del pueblo: el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandatos, entre otros.

Concluimos, diciendo que, los sistemas políticos, para poder realizar el objetivo de la democracia, deben incorporar todas aquellas instituciones que permitan al pueblo ser el que decida su propio destino, participando en la toma de decisiones públicas.

## 2. FORMAS DE DEMOCRACIA

Existen diversas clasificaciones de la democracia. En este apartado, estudiaremos la que se hace según la participación del pueblo en el gobierno, en la cual, puede hablarse de: democracia directa, representativa o indirecta y semidirecta.

### 2.1 Directa

Se denominó como democracia directa aquel sistema de gobierno por medio del cual el pueblo reunido en asamblea deliberaba sobre los asuntos públicos. Este tipo de democracia fue posible debido a ciertas características: una limitada extensión territorial y un número restringido de ciudadanos.

Atenas, en la época de Pericles, siglo V antes de Cristo, ofreció un ejemplo de su aplicación pues, los ciudadanos atenienses ejercían el poder supremo directamente reuniéndose con frecuencia en asamblea para tratar los asuntos de la colectividad.

## 2.2 Representativa

La mejor manera de practicar la democracia es en forma directa o pura, a manera de los ciudadanos atenienses, pero ésta no sería de factible aplicación en los grandes Estados modernos; sin embargo, a fines del siglo XVIII esta forma de vida política fue defendida y desarrollada por los teóricos de la libertad humana, de la soberanía popular y de la democracia; surgiendo así una nueva pero fundada en los mismos principios: la democracia representativa.

La justificación de la representación política como forma democrática se encontró en el hecho de que los representantes fueran elegidos por el titular de la soberanía, el pueblo, y actuaran en nombre y beneficio de éste. Es así, que el pueblo manifestaría su voluntad por medio del sufragio al elegir a sus representantes, en consecuencia, las elecciones constituyen la institución central del gobierno representativo.

De esta manera, podemos definir a la democracia representativa como aquella en que a unos cuantos, elegidos por todos, se les delega ejercicio del poder para que lo utilicen en beneficio de su titular, el pueblo.

## 2.3 Democracia Semidirecta

La democracia semidirecta se da en aquellos Estados con régimen de gobierno representativo cuando se hace participar al pueblo en la toma de decisiones políticas, manifestando su voluntad por medio del sufragio. Mediante este sistema el pueblo ejercita su soberanía, no sólo al elegir a sus representantes, sino, al decidir sobre las cuestiones públicas que le sean planteadas.

Existen diversos mecanismos de democracia semidirecta: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el veto popular y la revocación o recall. Todas estas modalidades permiten al pueblo participar continuamente en los actos de gobierno.

Se considera a la democracia semidirecta como un medio para corregir las deficiencias y peligros que pueden darse en el gobierno representativo, encontrándose las siguientes ventajas:

- El pueblo realmente se convierte en soberano al decidir si acepta o rechaza las medidas tomadas por sus representantes
- Constituye una garantía contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de algunos representantes.
- Los representantes deben cuidar que sus decisiones sean las que realmente beneficien al pueblo, exponiéndose a que éste las rechace si las considera nocivas.
- Es un medio para que el pueblo manifieste su voluntad ante actos de gobierno que no sean de su agrado, sin necesidad de recurrir a la violencia.
- Incrementa la participación ciudadana
- Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales.

### **3. MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

#### **3.1 Referéndum**

Mecanismo de democracia semidirecta mediante el cual el pueblo, constituido en cuerpo electoral, aprueba o rechaza una disposición normativa emanada de sus representantes.

Por ser motivo de la presente investigación, lo abordaremos de manera más amplia en el siguiente apartado de este capítulo, mencionándolo dentro de los

mecanismos de democracia semidirecta para entenderlo como una parte de algo general: la democracia. Para explicarlo de otra manera, partir de género para llegar a especie.

### 3.2 Plebiscito

La palabra plebiscito nació en Roma, se utilizó para designar las resoluciones tomadas por la clase plebeya reunida en asamblea y las cuales tenían para ella, fuerza de ley; posteriormente, con la aprobación de la Ley Hortensia, se hicieron obligatorios para la totalidad del pueblo romano.

Hoy en día, en el lenguaje político moderno, se entiende por plebiscito toda consulta que se hace al pueblo para que opine, por medio del sufragio, sobre determinados hechos trascendentales de su vida política.

El plebiscito así concebido, surgió cuando arraigada la idea de soberanía popular hizo que se consagrará como una regla de legitimidad de ciertas decisiones políticas la voluntad popular; por ello, se apelaba al pueblo en cuestiones políticas trascendentales en que se consideraba necesaria su intervención para legitimarlas.

Las cuestiones que pueden ser sometidas a plebiscito son muy variadas, ello ha impedido una debida reglamentación, dejando a juicio de la autoridad o del pueblo determinar cuáles serán.

Por lo general, los hechos o actos sometidos pueden ser los siguientes:

a. Anexiones de territorio.

En los inicios de los sesenta, el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, propuso la asociación de las islas de la Micronesia a la Unión Norteamericana, la cual fue rechazada por plebiscito.

b. Autonomía de un territorio

En Canadá, el Partido Nacionalista de Quebec (Nationalist Parti Quebecois) decidió convocar a un plebiscito sobre la independencia de Quebec, la cual fue rechazada.

c. Creación o fusión de entidades políticas

Así, en Brasil se utiliza para la fusión o separación de Estados locales o de municipios, en Costa Rica, para la creación de nuevas provincias.

d. Respecto a la permanencia de un gobernante

El 5 de octubre de 1988, en Chile, se efectuó un plebiscito nacional, que rechazó un nuevo periodo gubernamental del General Pinochet.

e. Mantenimiento o mutación de una forma de gobierno

En Italia, el 2 de julio de 1946, se realizó un plebiscito que puso fin a la monarquía y la votación fue favorable a la adopción de la República.

f. Medida de gobierno

En 1988 se llevó a cabo un plebiscito, en Canadá, para decidir sobre la prohibición del gobierno respecto al consumo de alcohol.

La facultad de iniciar un plebiscito, varía en cada legislación, pudiendo ser otorgada a determinada fracción del cuerpo electoral o a un órgano de gobierno.

### 3.3 Iniciativa popular

Para Biscarretti di Rufia "la iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Biscarretti Di Rufia, Paolo. Derecho Constitucional. Traductor Pablo Lucas Verdú. Madrid, Ed. Tecnos. 1982. Pág.421

Adoptada por vez primera en 1845 por el Cantón suizo de Vaud, la iniciativa popular es un mecanismo de democracia semidirecta que otorga a una fracción del cuerpo electoral la facultad de presentar un proyecto de ley a las asambleas legislativas para su estudio y dictamen, o bien, proponer a éstas la elaboración de una ley sobre ciertas cuestiones de interés general.

La manera para ejercitar este derecho consiste en presentar al órgano legislativo el proyecto de ley, anexando a este el formato que contenga las firmas requeridas de las cuales se verificará su autenticidad y que pertenecen a ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Generalmente, el porcentaje que se exige es bajo, en algunos casos, éste debe cubrir varios Estados; así, Brasil requiere para iniciar una ley nacional el 1% del electorado (750,000 electores) distribuido al menos en cinco Estados.

Cuando el proyecto de ley no es aprobado por el órgano legislativo, puede entonces ser sometido a un referéndum pero, no siempre se confiere este derecho, dejándose la decisión en el órgano legislativo y negándose la posibilidad de volver a presentar el proyecto en un lapso de tiempo determinado.

Algunos países contemplan la aprobación del proyecto directamente por el pueblo, sin necesidad de recurrir a la previa sanción de las Cámaras Legislativas. En otros, después de haber sido sancionada por el órgano legislativo se requiere además el referéndum

Los temas que pueden ser objeto de iniciativa popular pueden estar limitados, o bien, ser extensivos y sólo exceptuar algunos. Generalmente son excluidas de iniciativa popular, referéndum y veto popular las leyes de carácter fiscal, las razones expresadas son que dichos ordenamientos son complejos en cuanto a su elaboración, conformación e implicaciones considerándose, por tal, inconveniente la participación de los ciudadanos; además, los ciudadanos podrían oponerse a tales leyes, privando al Estado de los recursos que necesita, por ello, debe anteponerse el interés público al interés particular.

La iniciativa popular goza de efectividad y su utilización es frecuente en los Cantones suizos y en los Estados de la Unión Americana.

En algunos Estados de la República Mexicana se ha instituido recientemente, pero con ciertas limitaciones.

Se clasifica en:

Constitucional. Según se trate de proponer alguna enmienda constitucional.

Legislativa. Cuando se presenta un proyecto de disposición legislativa.

Simple. Cuando se concreta puramente en una misión encaminada a la creación y aprobación por las Cámaras de una ley con contenido específico.

Formulada. Cuando es presentado un proyecto de ley redactado en todas sus partes.

Directa. Cuando el proyecto de ley propuesto es sometido directamente a la aprobación del cuerpo electoral.

Indirecta. Cuando el proyecto de ley es puesto a consideración del órgano legislativo, que será el encargado de dictaminar al respecto.

### 3.4 Veto popular

Se entiende por veto popular, el derecho conferido a una fracción del cuerpo electoral para pedir, dentro de un plazo determinado, la consulta popular sobre una ley vigente, dependiendo del resultado de la votación la continuación de su vigencia, su derogación o abrogación, según se trate de una parte de su texto o de la totalidad.

El veto popular debe ser ejercitado antes de que expire el plazo otorgado para tal efecto o, las consecuencias serán que la disposición legal sea plenamente válida, sin ulterior recurso por parte del pueblo para evitar que produzca sus efectos jurídicos como tal.

Las leyes que pueden ser objeto de veto popular son determinadas por el órgano estatal, siendo generalmente exceptuadas las de carácter tributario.

Esta figura es común que sea considerada como una modalidad del referéndum, denominándose referéndum abrogativo, derogatorio o de veto. Sin embargo, más adelante, trataremos las diferencias de ambos mecanismos.

### 3.5 Revocación o recall

La revocación es definida, por Diego Uribe Vargas, como "el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria"<sup>6</sup>

Cuando un funcionario público es así destituido se convoca a nuevas elecciones, por ello, se le denomina en los Estados Unidos "recall", que significa volver a llamar.

Mediante este mecanismo se asegura que los representantes de elección popular desempeñen su mandato en beneficio del pueblo, quien es el que les ha otorgado su nombramiento, por virtud de ser fuente de donde emana el poder público. De esta manera, el pueblo puede hacer que expire su mandato antes de tiempo, haciendo, así, uso de su soberanía.

Este mecanismo está especialmente desarrollado en los Estados de la Unión Americana, no obstante, es rara vez utilizado, registrándose hasta la fecha menos de quince funcionarios removidos.

Un argumento en contra de este mecanismo, es que pudiera ser utilizado como una amenaza permanente hacia la autoridad, para obtener provechos personales o de grupo, llevando a cabo campañas de desprestigio y posteriormente proponer este mecanismo.

---

<sup>6</sup> Uribe Vargas, Diego. El Referéndum: Ensayo sobre la Democracia Semidirecta. Bogotá. Ed. Themis. 1967. Pág. 65

## 4. EL REFERÉNDUM

### 4.1 Antecedentes

Considerado en la actualidad como uno de los países que más emplea el referéndum, los Estados Unidos de Norteamérica inauguró esta práctica en sus primeros años de vida independiente, cuando en 1778 Massachussets y New Hampshire en 1779, sometieron a la aprobación del pueblo sus Constituciones. Aunque esta práctica no fue entonces acogida, es el primer precedente que registra este país, modelo en la aplicación del referéndum en el ámbito estatal.

Francia constituyó suelo fértil para el desarrollo del referéndum, debido a la aceptación de las ideas rousseaunianas, que inspiraron a la Convención encargada de elaborar el proyecto de Constitución de 1793, en la cual se estableció que toda Constitución debía ser aceptada por el pueblo. Posteriormente, las Constituciones Bonapartistas de 1799, 1802 y 1804, fueron sometidas a votación popular.

Al hablar de cualquier forma de democracia semidirecta aparece, casi de manera ineludible, la Confederación Helvética, reconocida por su alta tradición democrática, la cual, no escapó a esta propagación del referéndum y en 1802 sometió a la aprobación del pueblo su Constitución. Primera Constitución por la cual haya votado el pueblo suizo, con ella se introdujo el referéndum constitucional y tomó lugar el predominio de esta institución. En 1848, otra Constitución suiza es sujeta a veredicto popular. Es así como, desde aquellos años hasta la fecha, cualquier reforma total o parcial a la Constitución Federal debe ser aprobada por la mayoría de los electores y por la mayoría de los Cantones.

El referéndum facultativo para leyes o decretos federales, se instituyó en la Constitución suiza de 1874, cuando tuvo lugar la revisión total de la Constitución de 1848, en ella se estableció que las leyes federales y los decretos de carácter general no urgentes y los tratados internacionales de duración indefinida o superior a quince años serían sometidos a la adopción del pueblo cuando treinta mil electores (menos del tres por ciento del cuerpo electoral) u ocho Cantones así lo solicitaran. En esta Constitución

nace el referéndum constitucional en el ámbito cantonal pues, su artículo 6 impuso la obligación de someter toda nueva Constitución cantonal a referéndum. En cuanto a las leyes ordinarias en el ámbito cantonal, Bale-Campagne fue el primer Cantón que adoptó la regla de que serían sometidas a la adopción o rechazo del pueblo, de esta manera se propagó la idea hasta penetrar en la mayoría de los Cantones.

A finales del siglo XIX, se extendió el uso del referéndum en los Estados Unidos de América, debido a la proliferación de movimientos populistas, que vieron a los gobernantes y empresarios cooperar para su mutuo beneficio, en detrimento del ciudadano común; por ello, argumentando que el único camino para asegurar la responsabilidad política era a través de la participación del pueblo en la toma de decisiones políticas, demandaron la adopción de mecanismos de democracia semidirecta. Es así como, gracias a la influencia de estos movimientos, en 1898 Dakota del Sur implementó el referéndum y la iniciativa popular, seguido de Utah en 1900, Oregón en 1902 y veinte Estados más hasta 1920; convirtiéndose así, poco a poco hasta nuestros días, en tierra clásica del referéndum.

Después de la Primera Guerra Mundial, se generalizó el uso del referéndum, siendo adoptado por varios países en sus textos constitucionales, tanto en el ámbito federal como estatal. En 1919, la Constitución de Weimar estableció el referéndum constitucional en su artículo 76 y el legislativo en el artículo 73; de la misma manera se consagró en algunos Estados alemanes como: Baden, Hesse, Baviera, Prusia y Sajonia.

La Constitución española de 1931, en su artículo 66, otorgó al pueblo la facultad de atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes, debiendo ser solicitado por el 15 % del cuerpo electoral. Sin embargo, quedaron excluidas de este procedimiento: la Constitución, las leyes complementarias a la misma, la ratificación de convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, las leyes tributarias. De esta manera, la Constitución, una de las leyes que en otros sistemas jurídicos, que adoptaron el sistema de referéndum, era la primera en ser sometida, se excluyó expresamente en el país español.

La Constitución chilena de 1925 incorporó el referéndum en materia de reforma constitucional, cuando las Cámaras desecharan las observaciones del Ejecutivo e insistieran por dos tercios en su anterior sanción, el proyecto se devolvería al Presidente para su promulgación o para que si éste lo estimare conveniente, consultara a la Nación.

La Constitución irlandesa de 1937, estableció un referéndum obligatorio para enmiendas a la Constitución y uno facultativo para leyes.

La utilización del referéndum por diversos dictadores, como Mussolini, Hitler y Franco, produjo la desconfianza de los mecanismos democracia semidirecta y después de la Segunda Guerra Mundial, sus principales sostenedores y propagandistas lo adoptaron con ciertas restricciones.

En Francia, debido al uso intensivo del referéndum durante los gobiernos napoleónicos, el recurso se abandonó desde 1870. Sin embargo, es utilizado nuevamente en 1945, dos veces en 1946 y en 1958 para efecto de aprobar proyectos constitucionales. La Constitución de 1958, en su artículo 11, facultó al Presidente de la República, a propuesta del gobierno o de las dos Asambleas, para someter a referéndum cualquier proyecto de ley cuando: a) afectara la organización de los poderes públicos, b) se refiriera a la aprobación de un acuerdo de la comunidad, c) autorizara la aprobación de un tratado, que sin ser contrario a la Constitución, incidiera sobre el funcionamiento de las instituciones. Los resultados del referéndum se establecieron con carácter obligatorio, es decir, el proyecto aprobado por el pueblo debía ser promulgado en los quince días posteriores. También, estableció su artículo 89, que una reforma constitucional podía ser sometida a referéndum, cuando no había sido aprobada en su segunda lectura por la Asamblea Nacional, por mayoría de dos tercios o por la de tres quintos en cada una de las Cámaras, o cuando tratándose de una revisión constitucional referente a la existencia del Consejo de la República, este no había dado su conformidad.

En la Constitución italiana de 1947, en su artículo 138, cuando las reformas no habían sido aprobadas en segunda lectura por dos tercios de cada Cámara podía ser

solicitado el referéndum: por una quinta parte de los miembros de una de las Cámaras, por 500.000 electores o por cinco consejos regionales.

El gobierno español retomó el uso del referéndum al ser aprobados dos textos constitucionales en 1966 y 1978. En la Constitución española de 1978, en su artículo 167, se estableció que aprobada una reforma constitucional por las Cortes, podía ser solicitado el referéndum dentro de los quince días siguientes a su aprobación, por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras; también, cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afectare ciertas disposiciones por ella enumeradas y, una vez aprobada la reforma por las Cortes, sería sometida a referéndum para su ratificación.

En América Latina, la propagación del referéndum se dio a partir de las últimas décadas del siglo XX, instituyéndolo hoy en día: Venezuela, Uruguay; Perú, Cuba, Panamá, Paraguay, Ecuador, Chile, Colombia, Brasil, Argentina y México, entre otros países.

En nuestro país, algunas Constituciones estatales, en recientes modificaciones, adicionaron las figuras del referéndum, iniciativa popular y plebiscito.

De esta manera, la tendencia mundial por incorporar dentro de sus legislaciones el referéndum se incrementa día a día, así, en la actualidad en todo el mundo un buen número de países ya lo contemplan.

#### 4.2 Definición

En el presente apartado, transcribiremos varios conceptos de referéndum elaborados por la doctrina, posteriormente, expondremos nuestra propia concepción.

Referéndum, según la Enciclopedia Jurídica Omeba: "es el acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina sobre, aprueba o rechaza, una decisión de los representantes constitucionales o legales.

Sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo".<sup>7</sup>

Serafín Ortiz Ramírez concibe al referéndum como: "...la consulta que se hace al pueblo para que decida sobre la aprobación o desaprobación de una ley. Bajo este sistema las asambleas legislativas discuten y votan leyes exactamente como ocurre en el gobierno representativo; pero estas leyes no son jurídicamente perfectas y obligatorias sino hasta después de haber sido aceptadas por el pueblo, quien al someterlas a su consideración tiene la soberana facultad de aprobarlas o desecharlas. De este modo, el pueblo dice la última palabra sobre la ley".<sup>8</sup>

Bielsa sostiene que el referéndum es el "acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales".<sup>9</sup>

Para el maestro Sánchez Viamonte: "Se llama referéndum, y en términos generales plebiscito, la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se le formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la nación, y en las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo".<sup>10</sup>

El tratadista mexicano, Héctor González Uribe, afirma que: "el referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos".<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires. Ed. Bibliográfica Omeba. 1967. Tomo XXIV Pág. 190.

<sup>8</sup> Ortiz Ramírez, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. México. Ed. Cultura. 1961. Pág. 253.

<sup>9</sup> Bielsa, Rafael. Compendio de Derecho Público: Constitucional, Fiscal y Administrativo. Buenos Aires. Ed. DePalma 1956. Pág. 229

<sup>10</sup> Cit. por Uribe Vargas, D. Op. Cit. Pág. 64

<sup>11</sup> González Uribe, H. Op. Cit. Pág. 393

Por su parte, el notable tratadista, Ignacio Burgoa manifiesta: "Para nosotros, el referéndum, más que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que en algunos casos culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia, para que una ley entre en vigor".<sup>12</sup>

García Pelayo, considera que el referéndum "es el derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias".<sup>13</sup>

Biscaretti di Rufia manifiesta que: "el referéndum se concreta en una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo".<sup>14</sup>

El referéndum, es para Martínez de la Serna: "El referéndum, referéndum ad, es tanto conceptual como etimológicamente, la comunicación al pueblo a efecto de que emita la decisión final sobre la aprobación o no de una ley, emanación de poderes constituidos".<sup>15</sup>

"El referéndum constituye –para Diego Valadés- un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo".<sup>16</sup>

Para Jorge Carpizo "En el referendo (sic), el pueblo es colegislador. La asamblea legislativa hace un proyecto de ley pero éste no adquiere el carácter de ley sino hasta que sea aprobado por el número de ciudadanos que la constitución señale".<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Burgoa Orihuela, I. Op. Cit. Pág. 650

<sup>13</sup> Ibidem Pág. 649

<sup>14</sup> Biscaretti di Rufia, Paolo. Derecho Constitucional. Traductor Pablo Lucas Verdú. Madrid. Ed. Tecnos. 1982.

Pág. 422.

<sup>15</sup> Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Ed. Porrúa. 1983. Pág. 80

<sup>16</sup> Valades, Diego. La Constitución Reformada. México. UNAM. 1987. Pág. 375

<sup>17</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México. UNAM. 1980. Pág. 222.

El Diccionario Jurídico Mexicano presenta como definición de referéndum la siguiente: "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".<sup>18</sup>

Carl Schmitt concibe al referéndum como la "votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo".<sup>19</sup>

Del análisis de las definiciones anteriores encontramos los siguientes elementos:

- > Consulta al pueblo, constituido en cuerpo electoral.
- > Dentro de un sistema de gobierno democrático.
- > Votación mediante la cual se emite la aprobación o rechazo de una disposición legal, que puede ser una ley, un reglamento, o incluso, un tratado internacional.
- > La disposición legal es emanada de sus órganos de representación, como puede ser, legislativo o administrativo.

El referéndum es un mecanismo de democracia semidirecta mediante el cual el pueblo, en un Estado con régimen de gobierno democrático, se constituye en cuerpo electoral a efecto de aprobar o rechazar una disposición legal emanada de sus representantes. La idea de Soberanía del pueblo se hace posible mediante este mecanismo pues, la decisión para aprobar o rechazar las leyes queda en sus manos; es así que, es facultad del soberano decidir qué leyes ha de obedecer. Mediante su utilización se logra que los ciudadanos formen su conciencia y responsabilidad políticas. Además, es un medio de control hacia sus representantes que, por su corrupción o ineficacia, no dictan las leyes adecuadas para servir al bien común.

<sup>18</sup> UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. México. 1994. Tomo IV Ed. Porrúa. Pág. 2718

<sup>19</sup> Cit. por Burgoa Orihuela, I. Op. Cit. Pág. 649.

### 4.3 Clasificaciones doctrinales más importantes

Existen diversas clasificaciones el referéndum pero, solo mencionaremos las que a nuestro parecer son las más importantes.

#### Referéndum obligatorio

Establecido por la ley como de realización forzosa, siendo requisito necesario para dar validez y eficacia jurídica a determinadas normas legislativas, las cuales deben ser ratificadas por el pueblo mediante este instrumento.

La Constitución Suiza ofrece un ejemplo de este tipo de referéndum al que, necesita haber sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos cualquier reforma constitucional para que pueda iniciar su vigencia.

#### Referéndum facultativo

Aquél de realización opcional, la cual puede ser acordada por un órgano de gobierno facultado para ello, o bien, cuando es solicitado por un porcentaje determinado del cuerpo electoral.

Este tipo de referéndum es reglamentado también por los suizos a quienes se les concede la facultad de pedir sean sometidas a referéndum las leyes y decretos federales, si es solicitado por cincuenta mil ciudadanos activos o por ocho Cantones.

#### Referéndum decisorio

Con carácter vinculatorio para la autoridad, es decir, la voluntad popular expresada en los resultados obtenidos constituye un mandato para la autoridad.

El ejemplo arriba citado, de la reforma constitucional suiza, crea la obligación para el órgano legislativo de decretar la vigencia sólo de las reformas aprobadas, con lo cual la voluntad popular se convierte en mandato.

### Referéndum constitucional

Cuando es sometida a consideración del cuerpo electoral la reforma total o parcial de la Constitución.

Este tipo de referéndum es previsto en un buen número de Constituciones extranjeras. En América latina, la mayoría de países lo han incorporado recientemente.

### Referéndum legislativo

Cuando es objeto de referéndum la legislación ordinaria emanada del órgano legislativo.

Es común que, este tipo de referéndum se establezca con carácter facultativo, de forma similar a como se practica en Suiza.

### Referéndum sucesivo.

Se realiza una vez que ha sido aprobada la ley por el órgano legislativo.

### Referéndum preventivo

Se lleva a cabo antes de que el órgano legislativo haga su pronunciamiento respecto a la ley.

## 4.4 Diferencias con los demás mecanismos de democracia semidirecta

### Plebiscito

La principal diferencia entre plebiscito y referéndum reside en que, el primero, se refiere a la consulta que se hace al pueblo sobre determinados hechos o actos políticos – anexiones de territorio, elección de una forma de gobierno, medidas de gobierno,

respecto a un gobernante, etc.-, mientras que el segundo, es la consulta al pueblo sobre actos normativos.

### Iniciativa popular

Aunque ambos mecanismos permiten al pueblo ser participe en el procedimiento legislativo, el referéndum sólo se refiere a la aceptación o rechazo de una ley ya elaborada por los órganos legislativos que es puesta a consulta del cuerpo electoral, sin que implique la facultad de opinar sobre ella; en cambio, en la iniciativa popular: tratándose de leyes que aún no existen, puede proponerse su creación; cuando la ley está vigente puede proponerse su modificación o adición. La iniciativa puede ser la simple invitación al cuerpo legislativo para que se legisle sobre ciertas cuestiones que se consideran de importancia, o bien, el proyecto de ley ya elaborado. Así, pues, el pueblo mediante el referéndum sólo sanciona y con la iniciativa propone.

Cuando se incorporan en un sistema jurídico ambas figuras, la participación del pueblo en la creación de la ley es mayor, ya que no sólo se le toma en cuenta para la aceptación o rechazo de la misma, sino que, incluso se le atribuye la facultad de propuesta.

### Veto popular

Como dejamos asentado anteriormente, suele considerarse al veto popular como una modalidad del referéndum; sin embargo, éste último es la consulta popular respecto a un proyecto que necesita la aprobación popular para convertirse en ley, mientras que, en el primero la ley ya está vigente y lo que se persigue es su derogación.

Asimismo, el referéndum obligatorio es de realización forzosa para la validez de la ley y el veto es una facultad del cuerpo electoral, por tanto, opcional, que sólo afecta la vigencia de la ley cuando, una vez realizado, sus resultados son adversos a ella.

Tratándose del referéndum facultativo, aunque en ambas figuras se concede la facultad de una fracción del cuerpo electoral de exigir sea sometida a votación popular una ley, en el veto esta ley ya es vigente y en el referéndum facultativo se trata un proyecto aún no aprobado.

#### Revocación o recall

Este mecanismo de democracia semidirecta es fácilmente diferenciable del referéndum pues, se refiere a una consulta popular para promover la destitución de representantes con cargos de elección popular, no tratándose en ningún caso de leyes.

### 4.5 Vigencia del referéndum en algunos países

#### 4.5.1 El referéndum en Suiza

Suiza es el país que asegura el máximo de participación directa del pueblo en la operación constituyente.

Se prevé, en la Constitución de la Confederación Suiza, un referéndum obligatorio para aceptar o rechazar la reforma total o parcial de la misma. De acuerdo a lo estipulado en su artículo 123, la reforma para que pueda iniciar su vigencia necesita haber sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos que tomen parte en la votación y por la mayoría de los Cantones.

De esta manera, se puede dar el caso que una reforma sea aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos pero, al mismo tiempo rechazada por la mayoría de los Cantones, o viceversa, quedando de esta forma invalidada.

Tienen su causa estos requisitos para reformar la Constitución, en dos fundamentos: Soberanía popular y Pacto federal.

En lo que se refiere a la reforma total, el pueblo comparte la iniciativa con la Asamblea Federal e igualmente es el que decide si la iniciativa ha de ser continuada o no. En efecto, debe ser sometida a votación de pueblo la iniciativa de reforma total, cuando:

- a) Una sección de la Asamblea decrete la reforma total y la otra sección oponga el veto,<sup>20</sup>
- b) Cincuenta mil ciudadanos suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total.

El resultado de la votación será el que de la pauta para continuar con el procedimiento de reforma total o para suspenderlo; si es en sentido afirmativo los dos Consejos serán renovados para llevarla a cabo.

La reforma parcial puede ser propuesta por el pueblo mediante iniciativa popular, que puede ser el proyecto formulado en todas sus partes o una proposición concebida en términos generales.

De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Federal, las leyes, los decretos de carácter federal y los tratados internacionales concluidos por una duración indeterminada o por más de quince años, pueden ser sometidos a votación popular para su aprobación o desaprobación cuando sea pedido por cincuenta mil ciudadanos activos o por ocho Cantones.

A nivel cantonal el referéndum se encuentra más desarrollado. Todas las modificaciones hechas a las Constituciones cantonales deben ser sometidas a la aprobación del cuerpo electoral; esta obligación se encuentra establecida en el artículo sexto de la Constitución Federal.

El referéndum legislativo tiene una basta aplicación en el ámbito cantonal, donde

---

<sup>20</sup> La Asamblea Federal esta formada por dos Consejos: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados. El primero representa al pueblo suizo en su conjunto y, el segundo, representa a cada Cantón.

en la mayoría de ellos es establecido como obligatorio. Ciertos Cantones tienen incluso el referéndum financiero, es decir, que cuando los gastos decididos por el gobierno alcancen una suma específica, han de ser sometidos al voto popular.

En Suiza, el referéndum reúne las siguientes características:

- Se lleva a cabo en todos los niveles de gobierno: Nacional, Cantonal y Comunal.
- Las barreras para impulsarlo son bajas, no se exige un porcentaje elevado para solicitarlo, generalmente el 1 % de los ciudadanos.
- El referéndum es usado en forma intensiva. Los suizos están acostumbrados a responder a referéndum a las preguntas más diversas. Su sistema político precisa de la continua consulta popular para aprobar determinadas medidas.
- Sus resultados son realmente vinculantes, crea la obligación para el gobierno de ejecutar lo decidido.

Así, concluimos que, el ciudadano suizo es verdaderamente su propio dueño y señor. Es, en resumen, el "Soberano".

#### 4.5.2 El referéndum en los Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América es, después de Suiza, el país con la mayor cantidad de experiencias en la aplicación del referéndum.

Es en los Estados que conforman la Unión Americana en donde hallamos una vasta aplicación del referéndum para la votación de reformas constitucionales y leyes ordinarias.

Antes de la independencia, en algunas colonias inglesas del Norte, los ciudadanos reunidos en asamblea general elaboraban directamente las leyes. Así, los primeros estatutos de Connecticut y de Rhode-Island, fueron adoptados por la unión de colonos.

Pero cuando la independencia fue declarada, los diputados fueron investidos de poderes legislativos en la mayoría de los Estados. Es por ello que, de los trece Estados que componían originalmente la Unión Americana, sólo dos sometieron sus primeras Constituciones al referéndum: Massachusetts en 1778 y New Hampshire en 1779.

En 1821, el Estado de New York queriendo revisar su Constitución tomó la vía del referéndum y dio impulso al movimiento que se trasladó de Estado a Estado. Se creyó entonces, como principio reconocido, que la Constitución no podía ser perfecta, sin ser antes adoptada por el pueblo.

Actualmente, todos los Estados, con excepción de Delaware, deben someter a los votantes cambios constitucionales.

Este referéndum Constitucional tiene en los Estados de la Unión Americana gran importancia. En efecto, estas Constituciones tienen una forma muy particular, ya que el pueblo ha introducido en ellas el mayor número posible de reglas sobre derecho privado, penal o administrativo, que ha considerado conveniente.

Esta tendencia ha incorporar a la Constitución normas que ordinariamente pertenecen a la ley común, proviene de la desconfianza a los legisladores y del deseo de someter un mayor número de casos a referéndum. Fue así como, con respecto a algunos asuntos particulares, fue introducida en algunos Estados de la Unión Americana la aprobación de leyes ordinarias por el pueblo.

Desde 1898, año en el que South Dakota inscribió el referéndum legislativo, 21 Estados lo adoptaron. Todas las formas de referéndum están hoy en vigor en esos Estados.

Las Constituciones establecieron primeramente un referéndum legislativo obligatorio, pero únicamente en aquellas materias que dieran lugar a pensar en la liberalidad de las asambleas: leyes autorizando empréstitos que sobrepasaran una cantidad determinada y leyes que fijaban tasas de impuestos, más allá del máximo previsto por la Constitución.

El referéndum fue igualmente establecido en los campos en que se podía tener el favoritismo de las asambleas: leyes que otorgaban créditos a compañías o sociedades privadas, leyes que escogían la ciudad que sería la capital del Estado, o la de una universidad pública y la de cualquier otro establecimiento público importante.

Algunos Estados admitieron más tarde un referéndum legislativo general, es decir, relativo a todas las leyes, con excepción de aquellas que las Constituciones excluyeran expresamente, y de aquellas declaradas urgentes por una fuerte mayoría de las Cámaras; este referéndum se estableció con carácter facultativo, bastando para solicitarlo un porcentaje bajo de electores.

El pueblo tiene entonces la posibilidad de someter en cierto plazo, las leyes votadas, por un cuerpo legislativo al referéndum popular.

Para permitirle al elector votar con conocimiento de causa, es entregado un folleto informativo llamado "ballot", el cual contiene los proyectos de ley, así como una exposición de motivos. Así, en California es realizado una o dos veces al año un referéndum respecto a 30 ó 40 propuestas de ley. Sin embargo, éste no es un buen método de aplicación del referéndum, ya que, cada referéndum debería ser sobre un tema discutido con detenimiento; en una votación no debería haber más de dos o tres temas, de modo que la gente los conozca bien y pueda tomar decisiones razonadas.

Sin embargo, el buen juicio del pueblo se ha manifestado muchas veces en el referéndum legislativo; así, se han rechazado proyectos que pretenden aumentar el salario de funcionarios públicos y se han adoptado leyes sociales como la que otorgó el voto a la mujer.

#### 4.5.3 El referéndum en Latinoamérica

En América latina, diversos países han incorporado en sus Constituciones Federales el referéndum, nos referiremos de manera especial a Colombia por ser el país que más mecanismos de participación popular contempla, posteriormente, de manera breve trataremos los casos de: Brasil, Cuba, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Argentina.

La Constitución Colombiana establece siete mecanismos de participación ciudadana: la elección de representantes, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. Esto convierte a Colombia en el país con mayor cantidad de mecanismos implementados en el ámbito constitucional en toda América latina. Éstos han sido reglamentados por la Ley 134 del 31 de mayo de 1994.

El referéndum se reglamenta en el Título IV de la ley arriba mencionada, ofreciendo como definición: “ es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos aprueban o rechazan leyes y otras regulaciones”.

El referéndum se incorporó en todos los niveles y su realización puede ser solicitada por un 10% del censo electoral.

- Referéndum aprobatorio o derogatorio. El objetivo del referéndum puede consistir en solicitar la aprobación de un proyecto de ley que haya sido rechazado por la instancia respectiva; o solicitar la derogación total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales.

- Referéndum Constitucional. En el cual, tanto el gobierno como un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, pueden iniciar un proceso para someter a votación las reformas constitucionales. En tal caso, la aprobación de reformas por esta vía requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los votantes y que el número de éstos exceda el 25% del total de ciudadanos en el censo electoral.

Una vez que la Registraduría del Estado Civil certifica las firmas requeridas, la autoridad correspondiente tiene un plazo de ocho días para convocar al referéndum.

Los siguientes temas quedan excluidos de la posibilidad de consulta:

- los que sean iniciativa exclusiva del gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
  - materias presupuestales, fiscales o tributarias,
  - relaciones internacionales;
  - concesión de amnistías o indultos;
  - preservación y restablecimiento del orden público
- Referéndum obligatorio. Ciertas reformas constitucionales que sean aprobadas por el Congreso, deberán someterse a referéndum dentro de los seis meses de aprobadas. Esto es, cuando las reformas se refieran a los derechos y garantías de los ciudadanos, a los procedimientos de participación popular o al Congreso.

Cabe destacar que las decisiones de un referéndum serán obligatorias cuando sean aprobadas por una mayoría simple de votantes con una participación superior al 25% de los ciudadanos que componen el censo electoral.

Por su parte, Brasil y Cuba, permiten ejercer al pueblo su soberanía de manera directa, mediante referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

En Brasil se otorga la facultad al Congreso Nacional para autorizar y convocar un referéndum, en los casos que se crea necesario y en los términos que establezca la ley que para el efecto se expida. En el mismo sentido, Cuba faculta a la Asamblea Nacional para acordar la realización de un referéndum.

El referéndum es comúnmente utilizado en lo que se refiere a reformas constitucionales, así lo instituyen diversos países como:

Ecuador - Cuando el Presidente de la República, en los casos de urgencia, es autorizado previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de los

integrantes, puede someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales.

Paraguay - Las enmiendas constitucionales, después de aprobadas por ambas Cámaras del Congreso, deben ser aprobadas por el pueblo mediante referéndum. Si el resultado de éste es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose a la Constitución. En el caso de ser rechazada, no podrá promoverse otra sobre el mismo tema antes de tres años.

Perú - Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios.

Uruguay - El proyecto o proyectos de reforma constitucional deben ser ratificados por el cuerpo electoral; los votantes se expresarán con un sí o un no por cada uno de los textos de enmienda. La reforma o reformas deben ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no serán inferiores al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

Venezuela - Las enmiendas constitucionales deben ser sometidas a referéndum dentro de los treinta días siguientes a su aprobación por la Asamblea Nacional, se declararán aprobadas las enmiendas si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos.

Cuba - Cuando la reforma se refiera a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral; en referéndum convocado al efecto por la propia Asamblea.

Argentina, aunque no contempla el referéndum en el ámbito federal, ofrece un buen ejemplo de aplicación del referéndum en el ámbito provincial y municipal.

Se encuentra previsto en algunas Constituciones provinciales, entre las que destacan:

- Salta: Convocado por ley, los votos emitidos deben superar 50% de los electores y la decisión –vinculante para todos los poderes públicos- corresponde a la mayoría absoluta de los votos emitidos. No es admisible para normas tributarias y presupuestarias.

- Río Negro: Es obligatorio para ratificar reformas constitucionales con excepción de la parte de derechos y garantías. Se requiere de la participación de más del 50% del electorado.

- Catamarca: Ratificación, reforma o derogación de normas jurídicas, convenios o leyes provinciales.

En el ámbito municipal consagran el referéndum las Constituciones de: Río Negro (art. 228); Neuquén (art. 198); Jujuy (art. 180); Chubut (art. 222); Chaco (art. 195); Corrientes (art. 195); Córdoba (art. 183); Entre Ríos (art. 193) y San Juan (art. 142).

Esta tendencia de los países por integrar el referéndum dentro de su sistema jurídico, obedece a la necesidad de los ciudadanos de todos los pueblos de participar en los asuntos públicos, pese a la aparente apatía que surge en ciertos momentos. Esto indica que existe campo fértil para el desarrollo de las instituciones de democracia semidirecta y que el pueblo juega un papel más activo en la toma de decisiones públicas.

## CAPITULO II

### EL REFERÉNDUM EN MÉXICO

#### 1. PROPUESTA HISTÓRICA DE REFERÉNDUM EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1856

El primer intento que registra nuestro país para incorporar dentro de su legislación el referéndum, surgió en la Asamblea Constituyente de 1856. En efecto, dentro del proyecto de Constitución que elaboró la Comisión, en la parte referente a la reforma constitucional se acudía al cuerpo electoral para la aceptación o rechazo de la misma.

De esta manera, el texto presentado por la Comisión al Congreso, en sesión del 18 de noviembre de 1856, en su artículo 125 expresaba:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: que un Congreso por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué 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 el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución".

El artículo en cuestión fue impugnado por considerarse que era muy lento el procedimiento que establecía y que en él se confundían la democracia pura y el sistema representativo.

Ante esta situación, la Comisión presentó, en sesión de 25 de noviembre de 1856, un nuevo proyecto en el que se simplificaba el procedimiento, pero en el que se conservaba la aceptación de la reforma constitucional por la mayoría de los electores.

Así, el nuevo artículo establecía que la reforma necesitaba ser votada por dos tercios del Congreso y aceptada por la mayoría de los electores, que nombren a los diputados del Congreso siguiente, al que toca decretar el resultado.

Sin embargo aun modificado, este artículo fue objetado, dándose inicio a un reñido debate entre sus impugnadores y sus defensores.

Los principales argumentos que se mostraron en contra del artículo fueron:

- a) Se mezcla el sistema representativo con el de democracia pura,
- b) El pueblo no cuenta con los conocimientos necesarios para decidir las cuestiones que les sean planteadas.
- c) Es un sistema que contiene demasiadas moratorias, que obstaculizan cualquier cambio necesario que reclame la sociedad sujetándolo a leyes anticuadas.

Zarco, principal opositor del artículo reconociendo que se había simplificado el sistema antes propuesto, contrarió el artículo haciendo notar que no se había salvado la objeción de que se mezclaba el sistema representativo con el de la democracia pura pues, todavía se contemplaba el someter al voto de los electores las reformas ya votadas por un congreso. Además, si el pueblo delega su soberanía en el legislador, a éste toca dar toda clase de leyes sin recurrir al cuerpo electoral. También expresó que: "Las reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones políticas o administrativas que requieran ciertos conocimientos prácticos, y sin hacer el menor agravio al buen sentido del pueblo, puede asegurarse que serán superiores a la inteligencia de los electores. Hay también la dificultad de la computación de votos de todos los electores, y esta dificultad puede retardar las medidas más útiles".<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857. México. Ed. I. Escalante. 1916. Pág. 890

En igual sentido que Zarco, Moreno manifestó que el artículo establecía moratorias inútiles, como si se pretendiera que generaciones posteriores aceptaran leyes que acaso no convendrán a sus necesidades. Además, para tal diputado, apelar al voto del pueblo era desnaturalizar el sistema representativo. Moreno, invocando nuevamente la ignorancia del pueblo como argumento en contra del referéndum, expresó que: "En el estado actual de nuestro pueblo hay mucho que temer de la superstición de los curas ignorantes o supersticiosos. Hay pueblos que necesitan que a fuerza se les haga gozar de reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos...".<sup>22</sup>

Portadores de un hondo espíritu democrático, Ocampo, Mata y Cendejas, para defender su convicción a favor del artículo se fundaron en los principios de democracia y soberanía popular; expresando que la democracia se funda en la voluntad del pueblo y que el poder reside en él.

Mata, argumentó: "En los demócratas no hay inconsecuencia en ir a buscar la opinión del pueblo como fuente de acierto. Si se diera valor al argumento de que el pueblo no sabe y es ignorante, sería preciso quitarle el derecho de elegir, porque no sabrá escoger a los hombres capaces de velar por sus intereses"<sup>23</sup>

Ocampo, refiriéndose a la traba expuesta por los adversarios del artículo, de que el pueblo era ignorante para opinar sobre ciertas materias que fueran sometidas a su consideración, advirtió que la dificultad se libraba al presentar a los electores de una manera sencilla la reforma en cuestión, es decir, ya digerida; la cual sería difundida por la prensa y de esta manera "... para fallar sobre las reformas, bastará lo que los franceses llaman grueso buen sentido y nada más. Cuando el orador no sabía lo que era triángulo, ni hipotenusa, ni catetos, no comprendía cómo era que el cuadrado de la hipotenusa fuera igual al de los catetos; pero cuando se le explicó lo que esto quiere decir, le pareció casi verdad de Pero Grullo (sic).

---

<sup>22</sup> *Ibidem* Pág. 892

<sup>23</sup> *Idem*

Así en las reformas, cuando se explique lo que ellas importan, el elector será apto para resolver, y no hay que exagerar la dificultad presentando la cuestión en abstracto...".<sup>24</sup>

Por su parte, Cendejas declaró que no había peligro en otorgar al pueblo funciones electorales y legislativas, puesto que el poder reside siempre en el pueblo; además, se evitaría de esta forma las asonadas y trastornos de aquellos que bajo pretexto de reformas a la Constitución las originan pues, sabiendo el pueblo que de sus votos dependen las reformas no harán ningún caso de las que se prometan por la vía de la violencia.

El debate continuo en la siguiente sesión, siendo fuertemente criticado el artículo por el Sr. Prieto, lo cual dio lugar a que fuera declarado sin lugar a votar, y la Comisión presentó otro, imitación del sistema seguido en los Estados Unidos de Norteamérica, en el que se sometía la reforma al examen y voto de las legislaturas de los Estados. Es así como apareció el texto que nos rige actualmente, solo con algunas modificaciones que se le han incorporado. El artículo quedó aprobado por 67 votos contra 14, y se levantó la sesión.

De esta manera, es como el primer precedente que registra nuestro país por incorporar el referéndum no paso de intento, pues, la desconfianza en la capacidad del pueblo fue el principal argumento de peso que evito su aceptación y hoy en día lo sigue siendo.

---

<sup>4</sup> *Idem*

## 2. REFERÉNDUM EN EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL

### 2.1. Iniciativa de reforma constitucional de 1977

El 14 de abril de 1977, con motivo de la reforma política anunciada por el Gobierno de la República, el Ejecutivo envió un comunicado al Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, a fin de que se sirviera organizar mesas de diálogo, con el propósito de que las asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, se manifestaran en un marco de entera libertad y expresaran sus ideas tendientes a reforzar las instituciones políticas del país.

A efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el ejecutivo, se realizaron doce audiencias públicas a lo largo de tres meses. En tales audiencias se recabaron opiniones, ideas y propuestas de diversos participantes: partidos políticos registrados y no registrados, instituciones académicas, asociaciones civiles, ponencias a título particular, etc.

Diversas opiniones se manifestaron en dichas audiencias, en el sentido de que se modificara el gobierno del Distrito Federal, las más importantes fueron: derecho de los habitantes para elegir a sus gobernantes municipales; que el Jefe de Departamento del Distrito Federal, así como los delegados políticos, fueran sujetos de elección popular y el restablecimiento del municipio libre.

Al rendir el informe de gobierno, el 1º de septiembre de 1977, el Presidente anunció que enviaría en fecha próxima al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales, la cual fue enviada en el mes de octubre.

Es así que, en la iniciativa de reformas constitucionales del Presidente José López Portillo, figuró una que adicionaba una base segunda a la fracción VI del artículo 73, la que consistía en incorporar en el Departamento del Distrito Federal dos mecanismos de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa, expresaba: " El Ejecutivo a mi cargo está convencido de que con estos mecanismos se alentarán las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal, de tal forma que, tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos legales que les atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por esta vía sus aspiraciones".<sup>25</sup>

Esta propuesta fue una respuesta a la fuerte demanda que se dejó sentir en las audiencias de la Secretaría de Gobernación de participación política de los habitantes del Distrito Federal pues, estaban privados del derecho de elegir a sus autoridades locales; comenzando con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual era nombrado por el Presidente de la República.

## 2.2 Discusión y aprobación de la iniciativa

El primer debate sobre si se aprobaba o no la reforma al artículo 73 constitucional, contenido en la iniciativa presidencial, se llevó a cabo el día 24 de octubre de 1977, en la Cámara de Diputados.

Manifestándose en contra del artículo, la diputada panista María Elena Álvarez de Vicencio, hizo un breve repaso histórico de cómo se fue gestando la supresión de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal en cuanto a la elección de sus autoridades locales; expresó su convicción de que a los ciudadanos se les lesiona su dignidad prohibiéndoles el ejercicio del derecho a la elección de sus gobernantes; por ello, la respuesta a estas exigencias que daba el proyecto de reforma política: "La sentimos totalmente tibia, completamente insuficiente. El agregado a la base segunda de la fracción sexta, no responde para nada a la magnitud del problema del Distrito Federal; estamos en contra porque el Distrito Federal necesita soluciones totales, no solamente componendas con fracciones de enmienda. ... - otra objeción, manifestada

---

<sup>25</sup> Reforma Política. Reformas a la Constitución. México. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. 978. Tomo III Pág. 5

por la diputada, fue la cuestión de - ¿Qué leyes y qué reglamentos va a determinar la ley respectiva que se sometan a referéndum? ¿Serán las que interesan al pueblo o serán solamente las que interesan al gobierno? ... En el mecanismo del referéndum, ¿se van a seguir aplicando las mismas practicas viciadas de elecciones al estilo PRI, con votos cautivos, con presiones, con padrones falseados?... ".<sup>26</sup>

El diputado del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Eugenio Soto Sánchez, haciendo un breve resumen ilustrativo sobre la iniciativa popular y el referéndum, declaró su apoyo a que tales instituciones fueran incluidas en el Distrito Federal, dado los resultados satisfactorios obtenidos en países donde se practican, sugirió como recomendable adecuar dichas prácticas a nuestro país obteniendo así beneficios en el proceso democrático, toda vez que, la mejor forma de gobernar es estableciendo el diálogo permanente entre pueblo y gobierno.

Por su parte, el diputado Francisco Ortiz Mendoza, miembro del Partido Popular Socialista, calificó a los ciudadanos del Distrito Federal como ciudadanos de tercera clase, por no tener conductos para opinar, pues se manifestó adverso al referéndum por considerarlo de difícil aplicación, además, de que este sólo implica votar por un sí o por un no para aprobar una ley que otros hicieron, es decir, el pueblo no participa en la elaboración del documento. Por ello dijo: "Eso no es lo que nosotros queremos para el Distrito Federal. Queremos ser ciudadanos de primera, queremos participar en la elaboración de los reglamentos, que haya representantes nuestros que discutan cómo debe hacerse un reglamento, cómo debe hacerse una ley interna...".<sup>27</sup>

Para lograr los fines expuestos por este último diputado, la fracción parlamentaria de su partido presentó una propuesta de adición al artículo 73 constitucional, en la que se creaba un Consejo de Participación Ciudadana electo a través de votación universal y directa, mismo que auxiliaría al órgano encargado del gobierno del Distrito Federal en las funciones de gobierno y el otorgamiento de servicios públicos.

---

*Ibidem* Pág.147.

*Ibidem* Pág. 150

Por otro lado, el diputado Enrique Alvarez del Castillo, opinando en pro del referéndum y la iniciativa popular, juzgó equivocado buscar soluciones a los problemas que aquejan al Distrito Federal en el simple rescate de unos derechos políticos para la elección de autoridades locales y advirtió la necesidad de propiciar soluciones que nos alcancen y nos ajusten a una mejor democracia, con una participación del pueblo porque, aceptar soluciones del pasado pueden llevarnos a una condición más deplorable que la actual.

El artículo fue sometido a votación y aprobado por mayoría.

El segundo debate, se llevó a cabo en la Cámara de Senadores el 11 de noviembre de 1977.

En la sesión, el Senador del Partido Popular Socialista, Jorge Cruickshank García, habló en contra del artículo por considerar que no era lo que el pueblo del Distrito Federal requería y retomó la propuesta hecha por su partido en la Cámara de Diputados, en el sentido de crear un Consejo de Participación Ciudadana de elección popular, el cual, auxiliaría al órgano de gobierno del Distrito Federal; tal propuesta no prosperó.

Después de la participación del Senador Del Toro Calero apoyando al referéndum, por ver en este mecanismo un avance en la vida democrática del Distrito Federal, se cerró el debate y se recogió la votación, siendo aprobado por 56 votos a favor y sólo 1 en contra.

De esta manera, la base segunda de la fracción VI del artículo 73, que señalaba al Congreso sus facultades legislativas respecto al Distrito Federal, se aprobó en la forma siguiente:

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

## 2.3 Reglamentación jurídica

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada el 29 de diciembre de 1978 en el Diario Oficial de la Federación, reglamentó el artículo 73, fracción VI, Segunda Base, mediante la adición de un capítulo (VI) bajo el rubro "De la participación política de los ciudadanos", que abarcaba ocho artículos, del 52 al 59.

Manifestar su voluntad mediante la emisión de un voto aprobatorio o de rechazo, sobre ordenamientos legales y reglamentos sujetos a referéndum, fue uno de los derechos que consagró esta ley para los ciudadanos del Distrito Federal.

El referéndum fue definido, por la ley en comento, como un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

Se establecieron dos tipos de referéndum:

a) Obligatorio. Cuando los ordenamientos legales o los reglamentos pudieran tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondieran a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

Este tipo de referéndum podía ser denegado, por parte de alguna autoridad facultada para iniciarlo, cuando se considerara como inconveniente someter alguna ley o reglamento, sin embargo, la negativa debía ser fundamentada.

La disposición arriba transcrita - artículo 58- fue criticada por considerarse que fue redactada para hacer nugatorio el derecho de referéndum obligatorio, ya que, siendo objetivos es difícil encontrar una ley que reúna las dos características requeridas.

b) Facultativo. Los demás casos que no se encontraban en el supuesto anterior, quedaban a juicio de las autoridades facultadas para iniciar un referéndum y ordenar o no su práctica.

Podía ser iniciado un referéndum por:

1. En el caso de ordenamientos legales;
  - a). El Presidente de la República,
  - b). A petición de una tercera parte de los miembros de la Cámara de Diputados,
  - c). A petición de la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores,
2. Tratándose de reglamentos;
  - a). Exclusivamente, al Presidente de la República

No podían ser objeto de referéndum, las leyes y reglamentos correspondientes a la hacienda pública y en materia fiscal.

En los ordenamientos legales, el referéndum debía substanciarse antes de ser enviada la ley al Poder Ejecutivo para los efectos de promulgación y publicación.

En el caso de reglamentos, el referéndum debía substanciarse en forma previa a su expedición.

En ambos casos el resultado del referéndum tenía efectos vinculatorios, es decir, creaba la obligación de ser obedecido por los órganos estatales. Es así que, si el resultado era adverso a la ley debía declararse como derogada y si era favorable debía declararse como aprobada para iniciar su vigencia.

#### 2.4 Derogación del referéndum

En 1986 se efectuaron una serie de audiencias públicas de consulta popular sobre la renovación política electoral y la participación en el gobierno del Distrito Federal, donde se dejó sentir nuevamente las demandas expresadas en 1977. Esta vez el Ejecutivo propuso la creación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mediante la cual se lograría una mayor participación y representación ciudadana.

El día 10 de agosto de 1987, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el que se reformaban entre otros artículos constitucionales, el artículo 73 en su Fracción VI, Base Segunda, desapareciendo de esta forma el referéndum a nivel constitucional y creándose la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

### 3. REFERÉNDUM EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

#### 3.1 Distrito Federal

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada por la Asamblea legislativa del Distrito Federal el 26 de noviembre de 1998, que abrogó a la antigua del 10 de junio de 1995, incorporó dentro de los instrumentos de participación ciudadana: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Para los efectos de esta ley, es definido el referéndum - en su artículo 25- como un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.

El referéndum es instituido con carácter preventivo, facultativo y consultivo, por las razones que exponremos.

El proyecto de ordenamiento legal debe ser sometido a referéndum antes de que las comisiones legislativas emitan su dictamen sobre aprobación del mismo, es así, que reúne las características del referéndum preventivo.

Puede ser solicitado por uno o varios diputados de la Asamblea Legislativa o por el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Sin embargo, se establece - en su artículo 26- como facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa -por

ello lo denominamos facultativo- decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si se somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación.

Los resultados no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante.

Establecido el referéndum con estas características es de cuestionarse su eficacia, puesto que la facultad para iniciarlo queda totalmente encomendada al órgano de gobierno, además, en el caso de llevarse a cabo, el resultado obtenido de este sufragio popular no crea ninguna obligación para la autoridad. De esta manera, no es un instrumento que sirva a los ciudadanos para ejercer su soberanía, puesto que, si se aprobara o se rechazara una ley quedaría al arbitrio de la autoridad respetar esta decisión emanada de la voluntad popular.

Los ordenamientos legales vetados del procedimiento de referéndum, son aquellos que traten de: materia tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal, régimen interno de la administración pública del Distrito Federal, regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda, regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal y los demás que determinen las leyes. Al dejar al arbitrio de las leyes el determinar que ordenamientos legales serán susceptibles de someterse a referéndum, se limita en gran parte el campo de acción que le es concedido a los gobernados, por medio de este instrumento, para expresar su voluntad.

La ley de participación ciudadana del Distrito Federal dispone que se debe dar amplia difusión a la convocatoria de referéndum, con el objeto de que los ciudadanos tengan un conocimiento del texto que será sometido y sobre el cual deben emitir su opinión. La publicación deberá hacerse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación nacional y en los medios de comunicación electrónicos.

La autoridad encargada de llevar a cabo el proceso de referéndum es el Instituto Electoral del Distrito Federal y sólo será posible la realización de un referéndum por año; además, en el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse procedimiento alguno de referéndum durante el procedimiento electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión.

Se concede como derecho exclusivo de los ciudadanos del Distrito Federal poder participar en los procesos de referéndum.

Mediante la reglamentación que para el referéndum se hizo en el Distrito Federal, prácticamente se repite la historia de lo acontecido en 1977, se pretende hacer nugatorio el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, limitándolos siempre a aceptar las de sus representantes; aunque, estas últimas no siempre sean las idóneas.

### 3.2 Chihuahua

La Constitución Política del Estado de Chihuahua instituye tres figuras de democracia semidirecta: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. El referéndum lo aborda en dos artículos: 73 y 202.

El artículo 73, contenido en el capítulo V, que trata de la formación de leyes y decretos, establece un referéndum derogatorio o abrogatorio, total o parcial, veto popular en mi opinión, al que puede ser sometida cualquier ley que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Asimismo, el artículo 202 establece el mismo tipo de referéndum sólo que aplicado a las reformas constitucionales. Este artículo exceptúa del procedimiento de referéndum: las reformas y adiciones que impliquen adecuaciones de la Constitución Estatal a la Federal, así como aquellas que solo se refieran a cambios en el nombre de alguno o algunos municipios.

En los artículos, arriba comentados, se hace una breve referencia a los requisitos y procedimientos para que pueda llevarse a cabo un referéndum; pero la ley electoral del Estado es la que lo reglamenta.

El Libro Séptimo, Título Primero, denominado de los Procesos Plebiscitarios y de Referéndum, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua abarca en siete artículos – 213 a 222- los requisitos y procedimientos a seguir para llevar a cabo un referéndum o un plebiscito.

La ley en comento en su artículo 218 nos dice:

“ Se entiende por referéndum el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Estado o Municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a leyes, reglamentos municipales o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, el referéndum es total o parcial. Será total cuando se objete por completo el ordenamiento correspondiente. Será parcial cuando se objete sólo una parte del total del articulado del mismo.”

De acuerdo al artículo 219 de la misma ley, la solicitud para promover un referéndum deberá hacerse ante el Tribunal Estatal de Elecciones, dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento que se desea someter a referéndum.

Se requiere diferente porcentaje para promover un referéndum, un diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado tratándose de reformas constitucionales, o para las demás leyes sólo un cinco por ciento del total de los electores del Estado o del municipio. En ambos supuestos, los promoventes deben designar representantes comunes.

El Tribunal Estatal de Elecciones, en un término de ocho días hábiles contados a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud, calificará la procedencia; es decir, que se ha cumplido con los requisitos legales arriba señalados. Esta resolución, en caso de que se declare improcedente la solicitud, puede ser impugnada.

El Consejo Estatal de elecciones será el órgano encargado de la organización y desarrollo de los procesos plebiscitarios y de referéndum. El Tribunal Estatal de elecciones será la autoridad competente para ordenar su organización y desarrollo.

Los electores, al acudir a las urnas, responderán con un "sí" o con un "no", ya sea que estén a favor o en contra de la ley; el voto será libre, secreto y obligatorio.

Para que sea derogada una reforma constitucional o cualquier otra ley, objeto de referéndum, se necesita que más del cincuenta por ciento de los participantes se manifiesten en ese sentido; en caso contrario, si el resultado es favorable en el mismo porcentaje, la disposición quedará ratificada. Cuando por medio de referéndum se deroga una disposición, ésta no podrá ser objeto de nueva iniciativa antes de dieciocho meses y de dos años tratándose de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado.

Una vez computados los votos por el Tribunal Electoral, serán publicados los resultados en el Periódico Oficial.

Cuando el texto haya sido ratificado por medio del referéndum, el Tribunal Electoral ordenará su publicación y cuando haya sido derogado lo remitirá al Congreso o a la diputación permanente para que proceda a decretar su derogación a más tardar dentro de los treinta días siguientes a su recepción. Si el Congreso no se encontrare en sesiones ordinarias, la diputación permanente convocará a un periodo extraordinario a fin de que el Congreso proceda a la derogación del ordenamiento. Si el Congreso no deroga y ordena la publicación en el término de treinta días, la publicación de los resultados hecha por el Tribunal estatal de elecciones surtirá efectos como si lo hubiere hecho el Congreso.

### 3.3 Jalisco

La Constitución Política del Estado de Jalisco, incorpora tres figuras de participación popular: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Los artículos

que contienen dichos procedimientos son: 50 f. V y 84, el plebiscito, 34, 47 y 117 el referéndum y 28 f. V iniciativa popular.

Las leyes que expida el Congreso y los reglamentos y decretos que expida el titular del Ejecutivo podrán ser objeto de referéndum siempre y cuando sean trascendentales para el orden público o interés social, con excepción de las de carácter contributivo y de las leyes orgánicas de los poderes del Estado.

Puede ser solicitado el referéndum, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del ordenamiento que se desea someter, ante el Consejo Electoral del Estado por el dos punto cinco por ciento de ciudadanos, inscritos en el padrón electoral estatal

Gozan también de iniciativa de referéndum, en el caso de leyes expedidas por el Congreso del Estado, la iniciativa puede ser hecha por el Ejecutivo dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación y tratándose de reglamentos y decretos, el Congreso del Estado puede así solicitarlo dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación. En cualquier caso, la solicitud se hace ante el Consejo Electoral.

El referéndum es establecido como derogatorio y puede ser total o parcial

Para que cualquier ordenamiento legal sometido a referéndum pueda ser derogado, se necesita que participen cuando menos el cuarenta por ciento del total de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Estado y que más del cincuenta por ciento emita su voto en contra de la disposición.

Una vez transcurrido el término legal para solicitar un referéndum, la ley inicia su vigencia pero, si se llegara a solicitar antes de fenecido éste, la vigencia de la ley quedará en suspenso, salvo los casos de urgencia determinada por el Congreso.

El Consejo Electoral del Estado es el encargado de efectuar el procedimiento de referéndum.

Las reformas constitucionales también pueden ser objeto de referéndum, dentro de los treinta días siguientes a su publicación y cuando sea solicitado por el dos punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral estatal y los solicitantes radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios de los estados.

### 3.4 Estado de México

La Constitución Política del Estado libre y soberano de México incorpora el referéndum y la iniciativa popular, en los artículos: 14 y 51.

El referéndum establecido en este Estado es facultativo, total o parcial. La facultad es otorgada al Gobernador del Estado, quien puede someter de oficio o a petición que se le haga por el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación de la ley, que se desea someter a referéndum, en el Diario Oficial del Estado.

Las reformas o adiciones a la Constitución y las leyes que expida la legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal, pueden ser sometidas a referéndum total o parcial.

La ley reglamentaria del artículo 14 determina las normas, términos y procedimiento a que se sujeta el referéndum constitucional y el legislativo

### 3.5 San Luis Potosí

San Luis Potosí recoge en su Constitución Política tres mecanismos de participación ciudadana, el referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

En cuanto al referéndum, la mención que de él se hace es muy breve, dejando su regulación a la ley que se establezca para tal efecto. Así pues, el artículo 38

determina que: " El Gobernador del Estado podrá someter, a través del organismo que la ley establezca para tal efecto, a referéndum total o parcial de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal, en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto las de carácter tributario o fiscal, así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar a dicho organismo que someta a referéndum total o parcial las reformas legislativas.

### 3.6 Tlaxcala

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en su Título I, denominado Del Estado, su Soberanía y su Forma de Gobierno, concede en el artículo 12, fracciones VI y VII, como prerrogativas del ciudadano tlaxcalteca: presentar iniciativas y participar en las consultas populares, plebiscitarias y de referéndum; estas figuras se adicionaron en el mes de junio de 1997.

Por su parte, el referéndum es abordado en el artículo 48 bis, del mismo ordenamiento legal, en el capítulo III, denominado de la Iniciativa y Formación de las Leyes.

Auscultar la opinión de la población por medio de la utilización del referéndum, plebiscito y consulta popular, son los objetivos principales con que se adicionaron estos mecanismos.

El referéndum puede llevarse a cabo en cualquier ley o decreto, a excepción de las de carácter tributario. Puede ser solicitado por el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado, dentro de un término de cuarenta días naturales siguientes a la vigencia de la ley.

## CAPITULO III

### REFORMA CONSTITUCIONAL

#### I. DEFINICIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Las leyes son un instrumento del cual se sirve el hombre para dar solución a los problemas originados en sociedad, o bien, para procurar el constante mejoramiento social. De esta manera, las leyes y la realidad social deben ser compatibles. Siendo la realidad dinámica las leyes deben serlo también, lográndolo por medio de su reforma. Es así como, la única forma de que las leyes respondan positivamente a las necesidades que surgen en las comunidades humanas es su concordancia con la realidad social.

En relación con este tema, Juan Jacobo Rousseau afirmó que: "...es contrario a la naturaleza del cuerpo político imponerse leyes que no pueda revocar; pero no es ni contra la naturaleza ni contra la razón que pueda revocar las leyes sino con la misma solemnidad que las estableció".<sup>28</sup>

Por una parte, coincide con la idea de que las leyes no son ni pueden ser eternas y, por otro lado, también se plantea la cuestión sobre su revocación, la que considera debe revestir ciertas formalidades. Este último punto es de vital importancia tratándose de la Ley Fundamental de un Estado pues, por ser aquélla expresión de soberanía debe tenerse especial cuidado al establecer su procedimiento de reforma procurando, por un lado, que permita su adecuación con la realidad y, por otro, la protección de su supremacía.

<sup>1</sup> Cit. por De la Cueva, Mario "Teoría de la Constitución". México. Ed. Porrúa. 1982. Pág. 127.

La Constitución Suiza materializa el postulado rousseauiano al requerir para que una reforma entre en vigencia, el mismo procedimiento que fue necesario para el establecimiento de la Constitución, esto es: su aceptación por parte del pueblo. Sin embargo, no todas las Constituciones siguen este principio. Tenemos por un lado, las denominadas como flexibles, las cuales son susceptibles de ser reformadas siguiendo el mismo procedimiento que se adopta para la legislación ordinaria, y por otro, las rígidas para las que es necesario seguir un procedimiento especial sólo que, en este último caso, no siempre funciona como protección a la supremacía constitucional, teniendo en nuestro país un ejemplo claro, ya que las reformas constitucionales se han dado sin mayor dificultad y, no todas han sido para solucionar una verdadera problemática social, dado que algunas han obedecido a intereses de los grupos que transitoriamente detentan el poder, subordinando la Constitución a su propia voluntad y haciendo con esto que se ponga en entredicho su supremacía.

Así pues, en nuestro país se ha dejado ver que el principio de rigidez constitucional - instituido con base en la idea de que mediante éste se garantiza la efectiva supremacía de la propia Constitución, o de que representa una garantía superior de permanencia- no ha funcionado en la práctica ya que reformar la Constitución no ha sido difícil.

Ante esta situación, se plantea la cuestión de tutelar las normas fundamentales para protegerlas de esa facilidad extrema y al mismo tiempo no caer en la pretensión de su inmutabilidad, pues, un ordenamiento constitucional debe procurar su permanencia mas no su inmutabilidad, al no procurar la primera se traería a los pueblos el peligro de una constante anarquía y al pretender la segunda, sería tanto como desconocer la constante transformación social y sujetar a la sociedad a un ordenamiento estático, siendo que el derecho y la realidad deben ir de la mano.

No obstante, sea cual fuere el mecanismo adoptado por cada Estado para la reforma constitucional, debe ser aquel que permita, como menciona Ignacio Burgoa: "...que la motivación de la enmienda constitucional esté radicada en auténticos factores reales que reclamen su institución y regulación jurídicas y auspiciada por designios de verdadera igualdad y justicia en cualquier ámbito de que se trate ( económico, religioso,

político, cultural y social, etc.) y no basada en conveniencias espurias de hombres o grupos que ocasional y transitoriamente detenten el poder".<sup>29</sup>

En cuanto a la terminología utilizada por las Constituciones para referirse a su reforma es variable; así tenemos que algunas utilizan los términos de: enmienda, revisión, adición, supresión, quedando incluidos dentro del término "reforma" todos estos conceptos.

Hablar de reforma constitucional parece el término más adecuado para denotar cualquier alteración al texto constitucional. La reforma constitucional abarca de manera general la diversidad de cambios que pueden operarse en una Constitución, ya sea: adición, cuando se agrega a la Constitución un texto nuevo con el que no contaba; supresión, cuando se elimina un texto que existía en la Constitución; modificación, cuando se altera un texto existente, dándole un nuevo sentido o redacción.

En síntesis, la reforma constitucional incluye los términos de adición, supresión o modificación, que son las tres formas como se puede dar la reforma.

Cabe mencionar que en la práctica difícilmente se presentan estas modalidades de manera aislada. Lo normal, es que al llevar a cabo una reforma se supriman textos anteriores, se adicionen nuevos y se modifiquen los existentes. El ejercicio de la reforma constitucional obliga al legislador a desarrollar las tres formas de manera simultánea.

Por su parte, el término de revisión es impreciso. La revisión constitucional puede ser un paso previo a cualquier cambio formal del texto. Además, no necesariamente la revisión implica que ésta lleve a cambios, mientras que la reforma conduce forzosamente al cambio.

---

<sup>29</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Renovación de la Constitución de 1917. México, Ed. Instituto Mexicano del Derecho. 1994. Pág. 31.

Por último, enmienda significa corrección de algo que está mal, equívoco o viciado. La reforma de una Constitución, no significa precisamente que ésta tenga un error, o tenga algún vicio. Las más de las veces la necesidad de reforma obedece a un cambio natural de la sociedad, a una evolución de la misma. No es que la Constitución tenga un error, sino que simplemente se pueden perfeccionar los textos para adecuarlos a la nueva realidad.

Una vez expuesta nuestra postura en cuanto al término más preciso para denotar cualquier alteración constitucional, transcribiré ahora algunas ideas de doctrinarios prestigiados referentes a la reforma.

Juvenal Machado Doncel expresa que: "Una cosa es reformar, que equivale a corregir, modificar, rectificar... todo ello obrando sobre la misma cosa, aunque conservando su sustancia, y algo muy opuesto, de contrario espíritu, quebrantar, cambiar, sustituir, destruir, aniquilar, o sea dictar la exterminación de un sujeto para reemplazarlo por otro. El idioma, pues, nos da a través de los vocablos empleados por el legislador, el verdadero sentido de aquellas disposiciones a que acuden quienes pretenden echar imprevistamente abajo las creaciones que para seguridad de los individuos y de la sociedad, se levantan en defensa de las instituciones".<sup>30</sup>

El concepto de "reforma", para Ignacio Burgoa: "implica necesariamente una modificación parcial, puesto que si fuere total, se trataría de una sustitución o transformación. Una reforma es algo accesorio o anexo a algo principal, que es precisamente su objeto; por consiguiente, cuando se elimina lo principal, la reforma no tiene razón de ser. Una reforma implica la adición, la disminución o la modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación integral, porque entonces no sería reforma, ya que ésta altera pero no extingue. En otras palabras, reformar significa lógicamente alterar algo en sus accidentes sin cambiar su esencia o sustancia. De ahí que la reforma se distingue claramente de la transformación, la cual opera la mutación

<sup>30</sup> Cit. por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigesimasegunda edición. México, Ed. Porrúa. 1998  
pág. 50

esencial o sustancial de una cosa".<sup>31</sup>

Por su parte, para Mario de la Cueva: "...la función reformadora es un adaptar la Constitución a la vida, un introducir en ella los principios e instituciones adecuados para su perfeccionamiento, un reformar lo dado conservando lo que aún tenga vida, y un suprimir lo que ya esté muerto".<sup>32</sup>

Las consideraciones expresadas nos permiten expresar que la reforma es un procedimiento necesario previsto por cualquier Constitución para su constante perfeccionamiento. La Constitución debe establecer el órgano facultado y el procedimiento necesario para llevar a cabo la reforma.

El órgano facultado para reformar la Constitución debe obrar de acuerdo a los lineamientos marcados por la propia Constitución, ya que, de rebasarlos tal órgano estaría por encima del ordenamiento que le da vida. Además, el único autorizado para otorgar facultades es el soberano, el pueblo, por ello, no puede un órgano del Estado pretender otorgarse un poder que no le pertenece.

La reforma total o parcial de la Constitución, depende exclusivamente del sistema de reformas previsto por ésta.

La Constitución puede prever distintos sistemas de reforma. Algunas normas pueden ser reformadas más fácilmente que otras, e incluso, algunas pueden ser excluidas de la facultad de reforma.

La reforma parcial de la Constitución debe insertarse en un orden constitucional en el que se debe buscar cierta congruencia y armonía. La reforma constitucional parcial no debe ignorar el estudio integral de la Constitución, a fin de adecuar el nuevo texto, al texto general y vigente de toda la Constitución.

---

Burgos Orihuela, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. México. Ed. Porrúa Pág. 369.  
De la Cueva, M. Op. Cit. Pág. 147

La reforma parcial debe preferir la terminología ya planteada en la Constitución, o bien, emprender una minuciosa revisión para adecuarla en todas sus partes a fin de evitar contradicciones en el propio texto constitucional.

Podemos concluir diciendo que, la reforma constitucional debe ser un medio por el cual los pueblos adapten a su Ley Fundamental los cambios necesarios que la hagan acorde a la realidad. Cada pueblo puede en la medida que desee facultar a un órgano u órganos, para llevar la reforma pero, el órgano facultado debe seguir el procedimiento previsto y no rebasar, ni destruir, el propio fundamento que le otorga su existencia. El órgano facultado por el pueblo debe, por tanto, obrar en beneficio de éste.

## 2.TESIS DOCTRINALES CON RELACIÓN A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

En este apartado comenzaremos destacando la importancia de la Constitución. Pues bien, es la Ley Fundamental que organiza al Estado; sobre ella no hay ninguna otra ley y cualquier autoridad pública le está subordinada. Es pues, en pocas palabras, expresión de soberanía.

La Constitución es creación de una asamblea especial de representantes del pueblo que la doctrina denomina poder constituyente. El poder constituyente una vez realizado su cometido, que es dar a un pueblo su Constitución, desaparece, quedando en su lugar los poderes constituidos que ejercitan las facultades recibidas por el constituyente. Tenemos entonces que, el poder constituyente es el autor de la Constitución y, en cambio, los poderes constituidos existen con base en aquélla.

De esta manera, el pueblo -como soberano- quiso plasmar en la Constitución su voluntad marcando los lineamientos a que deseaba sujetarse pero, como anteriormente explicamos, cualquier ley debe adaptarse a la realidad para cumplir con los reclamos de la sociedad.

Con todo esto, la Constitución necesita determinar el órgano y el procedimiento indispensable para su reforma, ya que si no lo hace se convierte, como manifiesta Mario

de la Cueva: "...en una Constitución con pretensiones de inmutabilidad o en una invitación para que los hombres rompan el orden jurídico e introduzcan los cambios que reclamen las nuevas circunstancias históricas".<sup>33</sup>

Así pues, sin lugar a duda, cualquier Constitución debe reformarse a medida que las necesidades del pueblo así lo vayan exigiendo, pero, aquí nos encontramos con un punto controvertido, cómo saber si el órgano al que se le concede la facultad para reformarla realmente cumple su función introduciendo en ella los cambios adecuados, o bien, que la desvirtúe reformándola porque: sirve a intereses de minorías, se encuentra en total desconocimiento de la realidad, es corrupto e ineficaz, etcétera. Y es que, tratándose de la Ley Suprema ésta debe ser un reflejo de la voluntad del titular de la soberanía, el pueblo.

Este problema, en mi opinión, podría corregirse si se diera al pueblo oportunidad de manifestar su voluntad respecto a las reformas de suma trascendencia, es decir, aquellas que tocaran principios fundamentales.

Por otra parte, no todas las Constituciones adolecen de este mal sino que algunas requieren, para que las reformas sean válidas, la aprobación por parte del pueblo. En el caso de la Constitución Suiza cualquier reforma debe ser aprobada por el pueblo; en cambio, otras hacen la declaración de que los principios fundamentales contenidos en ciertos artículos constitucionales serán susceptibles de reforma si el pueblo así lo aprueba. Sin embargo, existen algunas como la nuestra que sólo mencionan que pueden ser reformadas sin establecer ningún límite expreso, cuestión ampliamente estudiada por la doctrina distinguiéndose dos corrientes de interpretación: la que considera que el órgano revisor tiene ciertos límites y la que lo concibe como un órgano con facultades ilimitadas.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*. Pág. 128

## 2.1 Tesis a favor de la limitación del órgano revisor

El alemán Carl Smichtt, para elaborar su tesis sobre la limitación del órgano revisor, hace una distinción entre Constitución y Leyes Constitucionales, que aunque forman parte del mismo Código Fundamental, da a la primera una situación de privilegio con respecto a las segundas considerándolas de rango inferior. Cabe destacar que, en México se entiende por Constitución la obra emanada de una Asamblea Constituyente y por Leyes Constitucionales aquellas expedidas por el Congreso de la Unión, o por las legislaturas de los Estados y que están de acuerdo con la Constitución. De esta manera, es diferente la denominación que hace Carl Smichtt de Constitución y Leyes Constitucionales con respecto a la hecha en nuestro país.

Para este autor, la Constitución es el conjunto de decisiones políticas fundamentales, obra del poder constituyente, que determinan la forma como un pueblo ha querido organizarse. En cambio, las Leyes Constitucionales son aquellas normaciones jurídicas que reglamentan a las decisiones políticas fundamentales para llevarlas a la práctica.

Así pues, la Constitución siempre será dictada por el poder constituyente, no siendo así para las Leyes Constitucionales las que pueden ser dictadas por dicho poder o por un órgano creado por él.

De la misma forma, las decisiones políticas fundamentales pueden ser únicamente reformadas por el poder constituyente y, las Leyes Constitucionales pueden reformarse por un órgano constituido al que se le dote de tal competencia.

Las decisiones políticas fundamentales que Schmitt encuentra en la Constitución de Weimar son: forma republicana de Estado, sistema federal y representativo, Estado liberal burgués de derecho, defensa de los derechos fundamentales del hombre y división de poderes.

Por otro lado, sostiene que la facultad otorgada para reformar la Constitución es limitada y que no puede aumentarse, reformarse o sustituirse por otro, el propio

fundamento de esta competencia, es decir, el órgano creado no puede estar por encima de la Constitución sobre la cual descansan su propia validez y existencia.

La posición de Schmitt queda definida cuando sostiene que: "Los límites de la facultad de reformar la Constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de "reformar la Constitución", atribuida por una normación constitucional, significa que una o varias regulaciones constitucionales pueden ser substituidas por otras, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución contiene tan sólo la facultad de practicar en las leyes constitucionales reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etcétera, pero manteniendo la Constitución. No es facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia".<sup>34</sup>

Por su parte, Maurice Hauriou, en el derecho francés, consideraba que por encima de la Constitución escrita y, consecuentemente, de las leyes ordinarias, existen principios constitucionales fundamentales que no requieren texto escrito y que valen aún sin él, es decir, no necesitan del mismo para tener su validez supraconstitucional.

Dice el citado autor: "En Francia, como en cualquier otro pueblo, existen principios fundamentales susceptibles de constituir una legitimidad constitucional superior a la Constitución escrita, y a fortiori, superior a las leyes ordinarias. Sin referirnos a la forma republicana de gobierno, para la que existe un texto, hay muchos otros principios que no necesitan texto".<sup>35</sup>

En cuanto a las facultades del poder revisor sostiene que éstas son limitadas, admitiendo que puede darse un abuso las mismas y que dicho poder toque principios constitucionales fundamentales, en cuyo caso, el órgano jurisdiccional puede hacer una declaración de inconstitucionalidad respecto de esa reforma constitucional.

---

<sup>34</sup> Ibidem. Pág. 153

<sup>35</sup> Cit. por Tena Ramírez, F. Op. Cit. Pág. 49

En la doctrina mexicana diversos autores son los que se identifican con esta postura de entre los cuales podemos señalar a: Luis Felipe Canudas, Mario de la Cueva, Ignacio Burgoa, Jorge Madrazo, Jorge Carpizo, Porfirio Marquet Guerrero y Juan Antonio Martínez de la Serna. A continuación expondremos brevemente el pensamiento de algunos de estos doctrinarios.

Luis Felipe Canudas estima que el órgano facultado para reformar la Constitución no puede en vías de esta competencia alterar las decisiones políticas fundamentales, las cuales considera sólo pueden ser tocadas o transformadas por un auténtico poder constituyente. De esta manera, siendo el pueblo titular de la soberanía, lo es por tanto del poder constituyente y no puede identificársele o confundírsele con un órgano constituido encargado de reformar la Constitución y, por lo mismo, de competencia limitada, pues: " las decisiones políticas fundamentales, esencia y substancia únicas de toda Constitución, son irreformables... esas decisiones sólo pueden ser tocadas o transformadas por un auténtico poder constituyente... todo lo que se encuentra dentro del marco de una regulación constitucional, no es constituyente sino constituido, careciendo ese órgano de facultades para adoptar, por cambio o reforma, decisiones políticas fundamentales".<sup>36</sup>

En iguales términos, Ignacio Burgoa sostiene que las declaraciones fundamentales sobre las cuales se asienta la Constitución sólo pueden alterarse mediante el poder constituyente del pueblo, que evidentemente no pertenece a los citados órganos legislativos constituidos. Aunque este autor expresa que toda Constitución es producto de la soberanía popular, creada por una asamblea compuesta por representantes populares (Congreso Constituyente), no por ello debe concluirse que el pueblo deba estar perpetuamente sometido a un orden constitucional determinado. Pero lo que sí considera es que la modificación de los principios esenciales contenidos en una Constitución y la facultad de sustituir dicho ordenamiento, son inherentes al poder constituyente.

---

<sup>36</sup> Cit. por Marquet Guerrero, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1975, Pág 420

Los principios fundamentales que este autor encuentra en nuestra Constitución son: "...el republicano, el federal, el democrático, el de no reelección presidencial y los que atañen a las garantías sociales en las materias mencionadas (agraria y obrera). La restricción, supresión o sustitución de estos principios sólo incumbe al pueblo en ejercicio del poder soberano constituyente de que es titular... la facultad de reformar y adicionar la Constitución a que se refiere su artículo 135 no comprende tal potestad".<sup>37</sup>

Asimismo, manifiesta la existencia de medios violentos y jurídicos para que el pueblo ejercite el poder constituyente. De esta manera, es preferible que los medios violentos, como una revolución o una guerra civil, sean reemplazados por medios pacíficos como el referéndum popular, mecanismo por el cual el pueblo exteriorizaría su voluntad. La votación mayoritaria del pueblo sería la que aprobara o rechazara la variación de los principios fundamentales, e incluso, la sustitución de la Ley Fundamental.

Por su parte, Mario de la Cueva menciona que nuestra Constitución al hablar de adiciones y reformas revela la intención de la asamblea constituyente de crear un órgano que pudiera introducir en la Constitución elementos nuevos, modificar o sustituir los existentes, para adaptarla a las nuevas modalidades sociales, pero dejando viva su esencia. Asimismo, manifiesta que no pudo ser la intención del constituyente la de crear un poder dotado de una facultad constituyente absoluta, es decir: "...un poder capaz de decidir la sustitución del estilo de vida política del pueblo por uno distinto... la hipótesis de que el poder reformador podría, mediante reformas sucesivas o simultáneas, substituir la Constitución por un ordenamiento nuevo, constituye una argucia y una burla que repugnan a la conciencia jurídica".<sup>38</sup>

De esta manera, nos damos cuenta que los autores arriba mencionados concuerdan con la idea de que el único facultado para reformar los principios fundamentales contenidos en la Constitución es el pueblo como titular de la soberanía,

<sup>37</sup> Burgos Orihuela, Ignacio. Renovación de la Constitución de 1917. México, Ed. Instituto Mexicano del Amparo. 1994, Pág. 234

<sup>38</sup> De la Cueva, M. Op. Cit. Pág. 170 y 171

por tal, también del poder constituyente. Expresan también que, el poder reformador y el poder constituyente no pueden ser confundidos, el primero tiene como función la de adecuar a la Constitución a la realidad, cuando esto no implique cambio de sus principios fundamentales, ya que, el único que está en aptitud de hacer esto último es el poder constituyente.

## 2.2 Tesis en contra de la limitación del órgano revisor

En la corriente que afirma las facultades ilimitadas del órgano revisor, sosteniendo que por vía de reformas pueden incluso alterarse los principios fundamentales, encontramos al reconocido constitucionalista francés Carré de Malberg. Este autor sostiene que la idea de soberanía nacional sólo exige una cosa: que los poderes constituyentes no pueden ser al mismo tiempo poderes constituidos; cumplida esta condición, la soberanía de la nación no excluye rigurosamente la posibilidad de que el órgano revisor quede investido de un poder sin límite para reformar la Constitución. Afirma que lo único necesario para validez de una reforma constitucional es que el órgano revisor siga el procedimiento indicado en la propia Constitución. Realizado el procedimiento señalado por la misma Constitución, el poder revisor puede reformarla en algunos puntos, pero puede, inclusive, reemplazarla totalmente. La creación de una Constitución puede ser regida por las normas de la anterior Constitución.

En el mismo sentido, León Duguit, también francés, se inclina a creer que el poder revisor de la Constitución puede hacer revisiones parciales o totales y también cambiar la forma de gobierno.

Lafarriere expresa que: "... desde el punto de vista jurídico el procedimiento que consiste en decretar la inmutabilidad de una parte de la Constitución, carece de valor. El poder constituyente que se ejerce en un momento dado no es superior al poder constituyente que se ejercerá en lo porvenir, y no puede pretender restringirlo, así sea en un punto determinado. Disposiciones de este género son simples votos, manifestaciones políticas, pero no tienen ningún valor jurídico, ninguna fuerza obligatoria

para los constituyentes futuros. Toda Constitución debe ser revisable en su totalidad, sin mengua de que se prevea, para algunos de los artículos, un procedimiento de revisión más complicado".<sup>39</sup>

Por otra parte, un autor norteamericano, William B. Munro expresó que como la Constitución es expresión de soberanía no es posible que una generación limite la soberanía de las posteriores. Dicho en sus propias palabras: "Una Constitución es manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente podría imponer, para siempre, una limitación a la soberanía de las futuras generaciones. Esto constituiría un gobierno de los cementerios".<sup>40</sup>

### 3. SISTEMAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO

En el presente apartado estudiaremos algunos sistemas de reforma constitucional que acogen diversos países, enfocándonos principalmente a los países Latinoamericanos por ser los que en condiciones generales tienen más similitudes con el nuestro, debido a su situación política, social, económica, cultural, etc., conscientes de que el estudio del derecho comparado es un buen elemento para modernizar las instituciones de cada país.

El procedimiento utilizado para efectuar una reforma tiene características peculiares en cada país, sin embargo, podemos encontrar ciertas similitudes.

Para una mejor comprensión abordaremos diversas clasificaciones.

La primera clasificación es la realizada por Bryce, según este autor, una Constitución es flexible cuando puede reformarse por el poder legislativo siguiendo el mismo procedimiento prescrito para la legislación ordinaria y, se considera como Constitución rígida, cuando la reforma debe realizarse por el poder legislativo pero

---

<sup>39</sup> *Ibidem* Pág. 53

<sup>40</sup> *Ibidem* Pág. 54

actuando con sujeción a procedimientos especiales o bien, cuando la reforma requiere la intervención de órganos especiales.

En la actualidad, casi la totalidad de Constituciones son rígidas, encontrando como ejemplo de una Constitución flexible a la inglesa.

Por su parte, el notable tratadista Felipe Tena Ramírez, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, refiriéndose a la revisión constitucional clasifica a las constituciones en cuatro grupos:

- a) Las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su reforma o derogación por parte del órgano revisor, lo que significa que el constituyente originario delegó en el instituido, deliberada y explícitamente, la integridad de su soberanía.

En este grupo es mencionada como ejemplo, por el autor arriba señalado, la Constitución Federal Suiza, que en su artículo 118 dispone: "La Constitución Federal puede ser reformada en todo tiempo, total o parcialmente".

Sin embargo, me encuentro en desacuerdo a lo señalado por Felipe Tena Ramírez en el sentido de que el constituyente originario delegó al instituido la integridad de su soberanía porque, considero que en la Constitución Suiza no cabe esta característica, debido a que se exige para cualquier reforma constitucional la participación del pueblo mediante referéndum. De esta forma, el órgano legislativo se convierte sólo en un ente proyectista y se deja en el pueblo la decisión final sobre la aceptación o rechazo de las reformas constitucionales.

La Constitución Cubana en su artículo 137 hace la declaración de que puede ser reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular total o parcialmente; no obstante, cuando la reforma es total o se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere la ratificación del pueblo por medio de referéndum.

- b) Las que excluyen de la competencia revisora los principios fundamentales de la Constitución, con lo cual se consagra la tesis de Schmitt

Dentro de este grupo encontramos a la Constitución Venezolana al declarar, en los artículos 340 y siguientes, que la enmienda o la reforma constitucional no deben modificar la estructura y los principios fundamentales del texto constitucional.

- c) Las que sin referirse a los principios fundamentales, dejan a salvo de futura revisión determinados preceptos, destinados a preservar una aspiración social o una conquista política de relevante importancia para el constituyente.

Las Constituciones Italiana y Española establecen, en sus artículos 138 y 89 respectivamente, que no podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana de gobierno. En iguales términos, la Constitución de República Dominicana declara en su artículo 119 que: "Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de Gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo".

- d) Las que, sin pronunciarse a favor de ninguno de los anteriores sistemas, instituyen la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones y reformas.

Este sistema es el mayormente seguido, encontrando en las Constituciones objeto de nuestro estudio, las siguientes: Italia, art.138; España, art.89; Guatemala, art.277; Paraguay, arts.289 y 290; República Dominicana, art.117; Bolivia, art. 231 y ss.; Perú, art.206; Uruguay, art.331; Ecuador, art.280; Colombia, art. 374; Estados Unidos de Norteamérica, atr. V; y la nuestra, art. 135.

También podemos hacer una clasificación en cuanto a la participación del pueblo en el procedimiento de reforma constitucional, la cual puede ser: indirecta o directa.

Existen así Constituciones que permiten la participación indirecta del pueblo al elegir éste a los miembros de una Asamblea Constituyente que será la encargada de llevar a cabo las reformas constitucionales. Mediante este método, cada ciudadano

otorga su voto al candidato que postule una ideología acorde con lo que desea sea plasmado, por medio de reforma, en la Constitución. De esta manera, triunfarán los candidatos que mantengan una expresión legítima de las aspiraciones del país.

Latinoamérica ofrece una basta aplicación de este sistema, así tenemos por ejemplo:

En Paraguay existen dos procedimientos distintos: el de reforma y el de enmienda. Tratándose de una reforma –art. 289-, el Tribunal Superior de Justicia Electoral debe llamar a elecciones para constituir la Convención Nacional Constituyente, la cual se encargará de reformar la Constitución.

Guatemala, en su art. 278 constitucional, establece que para la reforma de este artículo o de los contenidos en el Capítulo I, Título II; que se refieren a los derechos individuales, el Congreso Nacional, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, debe convocar a una Asamblea Nacional Constituyente.

Colombia, en su Constitución –art. 376-, faculta al Congreso Nacional para disponer que el pueblo en votación decida si convoca a una Asamblea Constituyente. Si es aprobada por una tercera parte del censo electoral la convocatoria de Asamblea Constituyente, los miembros de ésta deben ser elegidos por el voto directo de los ciudadanos.

De esta forma, una vez que el Congreso Nacional acuerda poner a votación del pueblo la instauración de una Asamblea Constituyente, tenemos que el pueblo colombiano debe votar dos veces, primero, para decidir si desea convocar a dicha Asamblea Constituyente y, segundo, para la elección de los miembros de ésta.

Costa Rica dispone -art. 296- que para llevar a cabo la reforma general, la Asamblea Legislativa por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes debe convocar a una Asamblea Constituyente.

**La participación directa del pueblo en el procedimiento de reforma constitucional**

por medio de la figura del referéndum, contemplada en un buen número de Constituciones, es instituida de diversas formas teniendo: referéndum obligatorio para cualquier reforma, referéndum obligatorio para ciertas reformas y referéndum opcional.

#### a) Referéndum obligatorio para cualquier reforma

Venezuela acoge -art.340 y ss-. el sistema de reforma suizo, en el cual, cualquier reforma aprobada por el Congreso Nacional debe ser aprobada por el pueblo mediante referéndum.

En la Constitución Peruana -art. 206-, toda reforma constitucional aprobada por mayoría en el Congreso debe ser ratificada mediante referéndum. Sin embargo, puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene con una votación superior a los dos tercios del número legal de los congresistas.

#### b) Referéndum obligatorio para ciertas reformas

Como anteriormente mencionamos, Paraguay establece dos sistemas: el de enmienda y el de reforma. En el caso de las enmiendas -art.290-, cualquiera de ellas, que sea previamente aprobada por ambas Cámaras del Congreso, debe ser ratificada por el pueblo.

En Cuba -art. 137-, cuando la reforma de la Constitución es total o se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, es necesario el referéndum.

Guatemala declara -art. 280- como requisito de validez de algunas reformas, aprobadas previamente por el Congreso, su ratificación por el pueblo, dándose de esta manera la actuación del Congreso como mero ente proyectista, siendo los ciudadanos los encargados de validar las reformas.

### c) Referéndum opcional

En la Constitución Italiana –art. 138- pueden solicitar un referéndum para aprobación de reformas constitucionales: una quinta parte de miembros de cualquiera de las dos Cámaras, 500 mil electores o cinco Consejos Regionales. Sin embargo, no habrá referéndum cuando la ley haya sido aprobada por el Congreso con mayoría de dos terceras partes de sus componentes.

Ecuador, en su Constitución –art. 283- ,faculta al Presidente para que, cuando el Congreso lo autorice, pueda convocar a referéndum para aprobación de las reformas constitucionales. Procede también el referéndum cuando el Congreso no haya conocido, aprobado o negado las reformas puestas a su consideración dentro del término legal concedido para ello.

En la Constitución Uruguaya tenemos una participación del pueblo de manera indirecta y directa. En efecto, en el procedimiento reformativo de dicha Constitución se llama al pueblo, primero, para la elección de los miembros de una Convención Nacional Constituyente y, una vez que ésta ha redactado y aprobado los proyectos de reforma, el pueblo debe mediante referéndum ratificarlos. Este sistema tiene sus ventajas y sus desventajas, por un lado, se garantiza de manera contundente el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo pero, por otro lado, es un procedimiento muy dificultado y retardado que puede entorpecer las medidas más útiles que requiera la sociedad. Si bien, me manifiesto partidaria de la participación del pueblo en las modificaciones a su Ley Fundamental, también creo debe reservarse a cuestiones de suma trascendencia que por ello reclamen su aprobación por parte del pueblo pues, someter cualquier cuestión y dificultar tanto la adopción de cualquier reforma puede traer consigo el retraso de la ley a comparación de las circunstancias reales que se dan en la vida de los pueblos. Además, el llevar a cabo todo el proceso electoral requiere de gastos, por eso, nos parece innecesario hacer erogaciones en cuestiones no trascendentales.

En cuanto al órgano encargado de realizar las reformas podemos encontrar tres sistemas:

- a) Cuando el Congreso Nacional es el autorizado; generalmente se le exige un quórum de votación alto.
- b) Cuando el órgano encargado es creado únicamente para efectuar dichas reformas, como anteriormente señalamos, una Asamblea Constituyente.
- c) Cuando se trata de una combinación de órganos compuesta por el Congreso Nacional y las legislaturas de las entidades federativas en los sistemas federales.

Asimismo, cualquier órgano se convierte en un simple ente proyectista de las reformas cuando se exige que éstas sean ratificadas por parte del pueblo mediante referéndum.

A continuación mencionaremos los órganos que se encargan en cada país de realizar la reforma constitucional, en base a la clasificación arriba señalada, correspondiendo a los incisos a) y b), así como si es utilizado el referéndum:

Paraguay, Colombia y Guatemala	-Asamblea Nacional Constituyente - Congreso Nacional -Referéndum.
Italia, Perú, Ecuador, Cuba, Venezuela	-Congreso Nacional -Referéndum
Uruguay	- Asamblea Nacional Constituyente -Referéndum
Costa Rica	- Congreso Nacional -Asamblea Nacional Constituyente
Bolivia y República Dominicana	- Congreso Nacional

Es interesante darnos cuenta de que los sistemas utilizados en los países arriba estudiados, en doce de ellos, nueve contemplan el referéndum. De esta manera, advertimos que la participación del pueblo en cuestiones de trascendencia, como lo es la reforma a su Ley Fundamental, se hace cada vez más necesaria y que es mal argumento utilizado contra el referéndum declarar que éste es propio únicamente para naciones con alta cultura.

Siguiendo con nuestra clasificación, en el caso de combinación de órganos compuesta por el Congreso Nacional y las Legislaturas de los Estados en los sistemas federales, inciso c), ofrecen un ejemplo las Constituciones de Estados Unidos de Norteamérica y México.

De esta manera, el art. V de la Constitución Norteamericana declara:

" El Congreso podrá proponer enmiendas a esta Constitución, siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario; o, a petición de las legislaturas de las dos terceras partes de los estados, convocará una convención para proponer enmiendas, las cuales, en cualesquiera de los dos casos, serán válidas para todos los fines y propósitos, como parte de esta Constitución, cuando las ratifiquen las legislaturas de las tres cuartas partes de todos los estados, o por convenciones celebradas en las tres cuartas partes de todos los estados, o por convenciones celebradas en las tres cuartas partes de los mismos, pues el congreso podrá proponer ya en el uno, ya en el otro modo de ratificación."

Y por su parte, el artículo 135 de la Constitución mexicana establece:

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

Cabe destacar que, aunque el sistema de reformas establecido para ambos países es similar, los resultados han sido diferentes pues, la Constitución de los Estados Unidos de América, con más de doscientos años de vigencia, casi no ha sido reformada y la actual Constitución mexicana, vigente desde 1917, suma ya más de trescientas reformas.

## 4. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

### 4.1 Antecedentes del actual procedimiento de reforma

En el presente apartado expondremos brevemente algunos mecanismos de reforma constitucional que se han dado en México.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, en su artículo 237 reconoció la necesidad de su reforma. No obstante no señaló ni el órgano competente ni el procedimiento para llevarla a cabo.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, abordaba en su Título Octavo su sistema de reforma.

En principio, la Constitución de 1824 estableció una reserva de seis años, durante los cuales no podía hacerse modificación alguna. De acuerdo a lo estipulado en su artículo 166, el Congreso General no podía tomar en consideración cualquier iniciativa de reforma que le fuera presentada sino hasta el año de 1830; estableció pues una prohibición absoluta de reformas por tiempo determinado.

La facultad para presentar iniciativas de reforma constitucional fue otorgada a las legislaturas de los estados pero, no podían modificarse ciertos artículos. De esta manera, los órganos involucrados en la reforma constitucional sólo podían realizar reformas parciales, teniendo así facultades limitadas. Por su parte, el artículo 171 declaraba que jamás podrían reformarse los artículos que establecían la libertad de independencia de la nación mexicana, su religión, su forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de poderes supremos de la federación y de los estados.

El proceso de reforma era llevado a cabo por dos Congresos uno encargado de calificar los proyectos de reforma para determinar cuales debían someterse a discusión del Congreso siguiente que sería el encargado de decretar o no la reforma, pues nunca debía ser un Congreso el que calificara las reformas y las decretara.

Las iniciativas que el primer Congreso calificara como aptas para ser sometidas a la deliberación del Congreso siguiente se comunicaban al Presidente de la República para que éste, sin poder hacer observaciones, las publicare y les diera difusión.

Después de este proceso de difusión, se establecía la discusión y aprobación por la siguiente legislatura, dándose de esta forma la consulta indirecta de la ciudadanía a partir de la renovación del órgano facultado para llevar a cabo la reforma constitucional. El pueblo tenía la oportunidad de hacer la elección de aquellos candidatos que postularan una ideología acorde a su forma de pensar y querer.

Destacan del procedimiento de reforma constitucional establecido por esta Constitución las siguientes características: las reformas no podían hacerse sino hasta pasados seis años, la reforma no podía ser total sino parcial, sujeta a ciertas formalidades para evitar la precipitación en materia tan delicada, procedimiento de reforma iniciado por las legislaturas de los estados, participación de dos congresos para poder llevar a cabo las reformas constitucionales.

La Constitución de 1836, mejor conocida como las Siete Leyes Constitucionales, representó el único intento que se ha dado en nuestro país para dar una forma centralizada de gobierno. Los partidarios del centralismo para procurar el afianzamiento de este sistema de gobierno, crearon un cuarto poder que se encontraba por encima del ejecutivo, legislativo y judicial, al que llamaron Supremo Poder Conservador y entre cuyas funciones estaba la de sancionar las reformas constitucionales acordadas por el Congreso.

Esta Constitución al igual que la de 1824 tuvo una reserva expresa de seis años en los cuales no podía modificarse.

La iniciativa de reforma correspondía al Poder Ejecutivo, a los Diputados y a las Juntas Departamentales -restos de las Legislaturas de los Estados dentro del sistema federal de 1824-.

Una vez presentada la iniciativa de reforma constitucional, correspondía al -

Congreso General - llevando a cabo el procedimiento de legislación ordinaria - decretarla. Sin embargo, el Presidente de la República contaba con la facultad de veto y el Supremo Poder Conservador era el que aprobaba o negaba dicha reforma.

La Comisión del Congreso Constituyente de 1857, encargado de elaborar la Constitución del mismo año, presentó en el artículo 125 el siguiente sistema de reformas constitucionales:

" La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; mas para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que un Congreso, por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de 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 el nuevo congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución".

Este sistema, al igual que el establecido en la Constitución de 1824, requería de la intervención de dos congresos uno que calificaría las reformas y otro que las decretaría. Mediante este sistema el pueblo tenía una doble participación de manera indirecta y directa, la primera al hacer la elección de los miembros del Congreso que sería el encargado de decretar las reformas y la segunda al ser quien decidiera sobre la aprobación o rechazo de las reformas.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

El proyecto fue devuelto a la comisión por considerarlo como un sistema muy lento, por lo que la comisión presentó un nuevo artículo, que si bien eliminaba algunas formalidades, dejaba a salvo la participación del pueblo en la decisión de las reformas:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que un congreso, por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes,

acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría absoluta de los electores que han de nombrar al congreso inmediato, quien hará el escrutinio y la declaración”.

La desconfianza generada por la ignorancia del pueblo para decidir en cuestiones trascendentales como la modificación a la Constitución fue la causa principal que hizo rechazar el proyecto.

Después de varias discusiones, el artículo fue declarado sin lugar a votar, por lo que la comisión presentó un proyecto más, que fue aprobado por 67 votos contra 14:

“La presente constitución puede ser adicionada o reformada; mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que el congreso por el voto de las dos terceras partes de sus individuos acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

#### 4.2 El artículo 135 constitucional

La Constitución mexicana vigente aborda en un solo artículo contenido en su Título Octavo, denominado “ De las Reformas de la Constitución”, el procedimiento necesario y los órganos encargados de llevar a cabo una reforma.

De esta manera, el actual sistema de reforma constitucional en México es el establecido por el artículo 135 de la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días, mismo que no ha cambiado sustancialmente y sólo ha sido adicionado con una parte final. Tal adición, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966, fue para facultar a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido reformada la Constitución. Quedando de la siguiente manera:

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

La razón de esta reforma según Diego Valadés, fue: "...para evitar que un trámite de carácter administrativo implicara el oneroso costo de reunir a todo el Congreso, y para no dar lugar a que la entrada en vigor de una reforma fuese diferida hasta el siguiente periodo de sesiones".<sup>41</sup>

#### 4.3 Interpretación del artículo 135 constitucional

Como anteriormente señalamos, el artículo 135 constitucional constituye el marco normativo en el que se fundamenta la reforma constitucional en México. Esta última debe ser llevada a cabo por los órganos facultados y mediante el procedimiento señalado por la propia Constitución.

Dado que en nuestro derecho no se establece un ordenamiento secundario que reglamente específicamente todos los detalles de la reforma constitucional y que el texto del artículo 135 constitucional es muy breve, el intérprete se ve en la necesidad de abordar diversos aspectos y detalles de los órganos y del procedimiento de reforma constitucional.

Asentamos en un apartado anterior que el término "reforma" abarca de manera general las diferentes alteraciones que pueden operarse en una Constitución: adición, supresión, modificación. En este sentido concuerdo con el maestro Elisur Arteaga Nava

---

<sup>41</sup> Valades, Diego. La Constitución Reformada. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1987. Pág. 156

al declarar que: "La redacción del artículo 135 constitucional es defectuosa;(...) se alude a dos formas por virtud de las cuales se pueden introducir modificaciones: la de reformar y la de adicionar; no se hace referencia al término supresión. El defecto quedaría subsanado simplemente con el hecho de establecer: la presente constitución puede ser reformada".<sup>42</sup>

Por otro lado, el artículo no señala quiénes tienen el derecho de iniciativa de reforma constitucional. En consecuencia, el sistema mexicano para resolver el problema y en el entendido que la Constitución debe ser interpretada como un todo, como un conjunto armónico, analizando unas normas en relación con las otras, se aplica la regla general del derecho de iniciativa contenido en el artículo 71 constitucional. De este modo, los mismos sujetos que tienen el derecho de iniciativa en la legislación ordinaria federal, lo tienen para las reformas, o sea, el Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Estados.

El artículo declara que las adiciones o reformas deben ser aprobadas por el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, debe entonces entenderse que el Congreso debe actuar en asamblea única. En la práctica, la iniciativa de reforma es estudiada por las Cámaras del Congreso, actuando en forma separada y sucesiva, y no en asamblea única, esto se ha hecho en el criterio de que los casos de reunión del Congreso en asamblea única están expresa, limitativa y específicamente previstos en nuestra Ley Fundamental.

Por último, el problema más agudo de interpretación, que ha dado pie a importantes debates doctrinarios, es el de los límites del poder reformador de la Constitución. Dado que nuestra Constitución sólo expresa que puede ser adicionada o reformada sin establecer un límite expreso, la doctrina se encuentra dividida entre si puede el poder reformador mediante adiciones y reformas derogar cualquier precepto constitucional o, por el contrario, hay algunos preceptos que escapan de su competencia.

---

<sup>42</sup> Cit. por Bastidas Colinas, Sabino, La Reformabilidad de la Constitución en el Derecho Mexicano, México, Tesis, Escuela Libre de Derecho, 1996, Pág 209

Después de las reflexiones precedentes, nos parece importante señalar de manera breve el procedimiento para efectuar una reforma constitucional.

Una vez presentada la iniciativa se inicia el proceso legislativo constitucional que consiste en el estudio en comisiones de la iniciativa presentada en la cámara, la emisión de un dictamen presentado ante el pleno de la cámara de origen, su discusión como cualquier ley ordinaria y su aprobación por una mayoría de dos terceras partes de los individuos presentes.

Aprobada la iniciativa en la cámara de origen por la mayoría estipulada, se envía a la cámara revisora para los mismos efectos, quien igualmente la discute y aprueba, para posteriormente enviarla a las Legislaturas de los Estados. Conforme al artículo 135 se requiere la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, quienes están obligadas a votarlas de manera conjunta, sin poder hacer modificaciones al texto ya aprobado por el Congreso.

La reforma constitucional debe ser votada por la Legislatura del Estado, es decir, que si el Congreso Local no está en sesiones se debe convocar a un periodo extraordinario para votar la reforma constitucional, la Comisión Permanente Local no es competente. La aprobación es facultad exclusiva de la Legislatura. La pregunta es: ¿se podría establecer el referéndum en el ámbito local para reformar la Constitución Federal? Las opiniones se dividen para algunos, los Estados pueden incluir en el proceso de aprobación propiamente de la Legislatura, mecanismos de consulta y participación ciudadana. Para otros, la facultad es exclusiva de las Legislaturas de los Estados, y si la Constitución hubiera querido darle esa facultad al pueblo a través del referéndum, lo habría establecido expresamente. Jurídicamente, parece que la segunda es la opción correcta. A nuestro pesar, el sistema no ha reconocido la figura del referéndum para la reforma constitucional.

Después de aprobada la iniciativa por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente tienen que declarar la reforma y enviarla al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación, terminando el proceso con la aparición de la reforma en el Diario Oficial de la Federación.

Respecto a la intervención del Presidente mediante el derecho de veto, que se le otorga para las leyes emanadas del Congreso de la Unión, éste no es aplicable a las reformas constitucionales porque éstas son producto no solamente del Congreso de la Unión, sino del poder revisor resultante de una combinación de órganos, que se integra por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los estados. De esta manera, Mario de la Cueva considera que no hay veto, porque: "...el poder revisor de la constitución es un poder supraestatal, por lo que no podría otorgársele a un órgano jerárquicamente inferior la facultad de vetar las decisiones del superior".<sup>43</sup>

Otro argumento válido para considerar que el Presidente no puede vetar una reforma constitucional, es porque el número de votos requeridos para aprobar ésta última representa una mayoría equivalente a la necesaria para la superación del veto en una ley ordinaria.

De esta manera, pasado este proceso, la reforma constitucional se integra al texto constitucional, sin que se tenga una participación directa por parte del pueblo. El ciudadano no conoce las reformas que se van a presentar. No media necesariamente, ningún tipo de elección entre la presentación de la iniciativa de reforma y la aprobación de la misma, no se establece ningún mecanismo de consulta ciudadana en relación con las reformas. Así las cosas, el único elemento democrático y legitimador de esa reforma constitucional en México está en la elección de los representantes populares involucrados en el proceso.

Desgraciadamente, los representantes involucrados en el proceso de reforma constitucional no siempre son verdaderos conductos para reflejar las aspiraciones reales de su pueblo y plasmarlas en la Ley Fundamental.

---

<sup>43</sup> De la Cueva, M. *Op. Cit.* Pág. 140

#### 4.4 Problemas que plantea

El sistema de reforma establecido en el artículo 135 constitucional es considerado, según la clasificación de Bryce, como rígido. No obstante, se ha dejado ver que en la práctica no ha funcionado como tal, pues, no ha sido difícil la reforma a nuestra Constitución, la cual ha sufrido hasta la fecha más de trescientas modificaciones.

En el entendido de que la finalidad de la reforma constitucional es adaptar la Constitución a las circunstancias reales, entonces, cabría preguntarse si nuestro país ha sufrido tantas transformaciones que hicieran esto necesario. Sin embargo, nos damos cuenta que éste no ha sido el único móvil de las reformas.

Este afán reformista ha dado lugar a pensar que la Constitución mexicana no está por encima de nuestros gobernantes sino que se encuentra subordinada a sus intereses. En México se ha abusado de la reforma constitucional, dado que el sistema vigente no ha funcionado como un eficaz valladar a la voluntad de quien detenta el poder. En este orden de ideas, nada garantiza que el orden institucional o los derechos planteados en la Constitución sean permanentes y no sean reformados de manera intempestiva en perjuicio del ciudadano. Siempre habrá inseguridad jurídica para la ciudadanía, si los órganos encargados de reformar la Constitución pueden disponer de manera ilimitada de esta facultad, modificando las normas que garantizan vida, libertad, bienes y demás valores fundamentales del pueblo de México.

Cabe recordar que con antelación el Ejecutivo Federal tenía el control político del Congreso de la Unión, a través de la mayoría representada por los legisladores de su partido, debido a ello, todas las iniciativas de reforma constitucional presentadas por éste eran aprobadas e incorporadas a nuestra Norma Fundamental. Por ello, toda iniciativa de reforma era vista en nuestro sistema prácticamente como aprobada. Tomada la decisión por el Ejecutivo solo restaba cumplir las formalidades de manera rutinaria.

Hoy en día las condiciones han cambiado, pues al estar distribuido el Congreso de la Unión en diversas fuerzas políticas, el partido oficial del Ejecutivo no cuenta ya con el

Quórum exigido por la Constitución para su reforma, debiéndose dar por ello procesos de negociación con otros partidos. Esto abre una nueva etapa en la reforma constitucional. Políticamente hablando, se transforma el procedimiento de reforma en México, porque se incorpora la novedad de que cualquier reforma constitucional precisa de consensos y negociaciones entre varias fuerzas políticas.

No podemos negar que esta circunstancia es favorable para evitar el control de las reformas constitucionales por parte del Ejecutivo, pero no garantiza que las reformas llevadas a cabo sean las idóneas para procurar el bienestar del pueblo mexicano. Aunque la reforma constitucional esté encargada a un número considerable de representantes populares, siempre existirá el riesgo de un desconocimiento, por parte de éstos acerca de los problemas y necesidades que se van gestando en la sociedad. Además, es destacable también el hecho de que nuestros legisladores no siempre cuentan con la debida preparación y la calidad moral para servir dignamente al papel que el pueblo les ha confiado: modificar su Ley Fundamental.

Debido a estas circunstancias, es necesario limitar de manera explícita el campo de acción de los órganos involucrados en la reforma constitucional, puesto que el artículo 135 constitucional lo único que establece es que la Constitución no puede ser reformada de forma total. Sin embargo, aunque no se permita la reforma total, al no establecerse ningún límite expreso en cuanto a la modificación de sus preceptos fundamentales, equivale a dejar abierta la posibilidad de su destrucción, pues al cambiarse la esencia de la Constitución no puede hablarse de reforma.

Ante el silencio de la Constitución en cuanto a limitar expresamente al órgano revisor, la doctrina se ha dividido en dos bandos: el que considera la reformabilidad total por parte de aquél y el que sostiene que hay ciertos preceptos que escapan a su competencia. Sin embargo, el poder revisor estatuido en nuestra Constitución no ha respetado ningún límite. Por tal, se encuentra el peligro latente de la reforma constitucional a los preceptos fundamentales en perjuicio del pueblo.

Debemos insistir en esto: la variación a los principios fundamentales es una facultad soberana, por ello, para pretender modificar la voluntad expresada en la Ley

Fundamental, es necesario hacer participar al pueblo como titular de la soberanía. Por eso consideramos que deben los legisladores auscultar la opinión pública obteniendo con ello: seguridad de que cualquier modificación propuesta contara con la aprobación de los ciudadanos.

## 5. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

Por todo lo anteriormente expresado y los argumentos que manejaremos en el siguiente capítulo, consideramos debe modificarse el actual procedimiento de reforma constitucional, introduciéndose para ello la figura del referéndum. Así pues, proponemos el siguiente texto para el artículo 135 constitucional:

“ La presente Constitución puede ser reformada. Para que las 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, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las reformas.

Después de efectuado el procedimiento anterior, deberán ser aprobadas por el pueblo, mediante referéndum obligatorio, aquellas reformas que afecten de manera sustancial los principios fundamentales establecidos en el texto constitucional.

El pueblo está facultado para pedir se sometan a referéndum aquellas reformas no contempladas en el párrafo anterior, si así lo solicita el 3% del total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

Cualquier reforma sometida a referéndum requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los votantes, para que pueda declararse como válida y obligatoria, y por lo tanto, incorporarse a la presente Constitución.

Los lineamientos a los cuales deberá sujetarse la realización del referéndum serán establecidos por la ley que para tal efecto se expida. ”

## CAPITULO IV

### POSIBILIDAD DEL REFERÉNDUM EN EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

#### 1. ARGUMENTOS EN PRO DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL

##### 1.1 El principio de soberanía popular

La palabra soberanía, proveniente de la conjunción latina "super omnia" que denota "sobre todo", expresa desde su acepción etimológica su propia significación. Desde su aparición, se ha denominado como soberanía a aquel poder sobre el cual no existe ningún otro.

A través del tiempo la idea de soberanía como poder absoluto y supremo no ha cambiado, si bien, lo único que ha variado ha sido la titularidad que se le ha pretendido imputar. De esta manera, durante la Edad Media soberanía equivalía a hegemonía del poder espiritual de la iglesia sobre el poder temporal del rey, más tarde, cuando algunas doctrinas políticas declararon la supremacía del Estado sobre las iglesias y siendo el rey la encarnación del Estado se hizo residir en él la soberanía. La idea de soberanía del pueblo nace propiamente en los siglos XVII y XVIII, encontrando entre sus principales exponentes a Juan Jacobo Rousseau.

En la doctrina de Juan Jacobo Rousseau el hombre vivía en un estado de naturaleza en el cual era completamente libre, las relaciones con sus semejantes eran llevadas a cabo en un plano de igualdad. Sin embargo, los hombres no pudieron mantenerse en armonía social debido a que se suscitaron diferencias de tipo diverso entre ellos en virtud de las cuales surgió la necesidad de que concertaran un pacto de convivencia o contrato social para crear la sociedad civil. El contrato social, según este autor, es la asociación libre de los hombres con derechos iguales en la cual todos unen

sus fuerzas para protección de sus vidas y de sus intereses. Esta suma de fuerzas crea lo que él llama la voluntad general, que es un poder radicado en la misma sociedad civil, es decir, en el pueblo o nación. Resulta pues que para Rousseau la soberanía es la voluntad general. Este autor caracteriza a la soberanía como un poder absoluto en tanto que no tiene limitación alguna y se impone coactivamente a las voluntades particulares de los individuos miembros de la sociedad; inalienable, pues aunque su titular, por ser una persona colectiva, delegue su ejercicio temporal a determinadas personas residirá perpetuamente en él dicho poder; indivisible, en razón de que su división supondría una enajenación parcial. Los gobernantes resultan ser, de este modo, simples mandatarios del pueblo. La ley debe ser expresión de la voluntad general y tener como finalidad el interés social, en atención a lo cual, aquélla nunca puede ser injusta, porque nadie puede serlo consigo mismo.

La doctrina moderna concibe a la soberanía como aquella capacidad para autodeterminarse jurídicamente. La implicación anterior conlleva las siguientes consecuencias: el poder soberano no admite ningún tipo de subordinación o limitación por cualquier otro poder; es una potestad capaz de someter a todas las voluntades individuales que conforman a la comunidad social sobre la cual se actúa, es la cualidad de determinarse jurídicamente sin la intervención de ninguna otra potestad.

Ahora bien, en los Estados modernos es admitido como principio fundamental de derecho la radicación popular de la soberanía. Básicamente ello significa que el pueblo es y debe ser quien elabore, modifique y establezca las leyes. Cuando se dice que el pueblo es soberano se quiere decir que la fuente última de todo poder o autoridad es exclusivamente el pueblo; que no existe, por ende, ningún poder, ninguna autoridad por encima de él, que las leyes adquieren su legitimidad por ser expresión de la voluntad popular.

Un hombre es libre en la medida que puede tomar sus propias decisiones, así, en una Nación gobernada por las leyes, éstas deben ser expresión de voluntad popular, una Nación se dice que es libre y soberana en la medida en que puede decidir el contenido de su derecho. La soberanía implica la capacidad de autogobernarse o autodeterminarse y, por lo tanto, de asumir como legítimas sólo las obligaciones que —

cuenten con aprobación tácita o expresa.

Así, la soberanía popular debe ser la fuente última de toda norma y de toda representación. Los gobernantes lo son porque la soberanía popular así lo ha decidido, y esa es una característica básica de todo régimen democrático.

Por lo anterior es que precisamente los gobernantes obtienen su autoridad por voluntad de los gobernados. Así, los primeros emanan de los segundos y a ellos deben rendir cuentas.

Por lo que toca a nuestro sistema jurídico el artículo 39 constitucional declara:  
" La soberanía nacional reside esencial y originariamente 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".

Así, éste artículo instituye como titular de la soberanía al pueblo. Los vocablos "esencial" y "originariamente" se refieren, respectivamente, a que es una característica inherente al pueblo el ser soberano y que en todo momento residirá en él la soberanía. Ambos atributos hacen referencia al carácter inalienable e imprescriptible de la soberanía.

Asimismo, todo poder público dimana del pueblo puesto que éste delegó el ejercicio de su soberanía en los órganos por él creados expresamente en su Ley Fundamental o Constitución, los cuales deben actuar en beneficio del pueblo. De esta manera, se desprende que cuando un acto de un órgano estatal sea perjudicial al pueblo éste no tiene porqué acatarlo; aceptar lo contrario equivaldría a depositar la soberanía en un órgano estatal, lo cual constituye una aberración jurídica.

Si complementamos lo anterior con la facultad inalienable que se concede, en este artículo, al pueblo para modificar la forma de su gobierno, entendemos pues que el pueblo no está atado a ninguna voluntad más que a la propia.

Un Estado que se repute como democrático y por tal cimiente sus bases en la

soberanía popular, debe buscar los mecanismos jurídicos por los cuales se pueda dar cauce a la expresión de la voluntad del pueblo. Por ello, la permanencia de un Estado, como estructura jurídica, depende directamente de que tan acorde se encuentre con la voluntad del ser colectivo que le ha dado la vida: el pueblo soberano.

La soberanía como capacidad de autodeterminarse implica que su titular debe estar conforme con las decisiones que rigen su existencia. El pueblo como titular de la soberanía manifestó su voluntad expidiendo su Constitución, en ella creo a los órganos que le darían vida al Estado. Así, la Constitución es válida porque el pueblo se obliga a obedecerla, reconociéndola como manifestación de su propia voluntad. De esta manera, la voluntad de un pueblo no puede ser otra más que obtener su propia felicidad, por ello, lo único que puede esperarse de una Constitución es que ésta sea un medio para alcanzar aquélla.

De la misma forma, la ley como instrumento por medio del cual se desenvuelven válidamente todas las actividades estatales, debe buscar obtener la finalidad por la cual fue creado el Estado, esto es, el bienestar colectivo. En esta lógica los órganos estatales se encuentran subordinados a lo que dicta la ley, por tal, no debe pretenderse invertir el estado de las cosas dictando los órganos constituidos disposiciones legales para servirse de ellas, siendo que las leyes a quien deben servir es a la sociedad.

Así pues, ante el peligro latente que existe de que los detentadores del poder pasen por alto la voluntad del pueblo y éste para hacerse escuchar acuda a los medios violentos, deben implementarse mecanismos jurídicos, como el referéndum, que permitan al pueblo ejercitar de manera directa su soberanía.

## 1.2 La supremacía constitucional

El hombre es un ser de naturaleza social. Desde su aparición siempre ha buscado vivir en sociedad. El instrumento utilizado por el hombre para guardar la armonía social ha sido el derecho. No es posible que una sociedad viva si ella no tiene un derecho.

Así pues, el derecho como sistema de normas jurídicas, debe guardar cierto orden. A decir de Hans Kelsen: " una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema, un orden, si su validez puede ser referida a una norma única como fundamento último de esta validez. Esa norma fundamental constituye, en calidad de última fuente, la unidad de la pluralidad de todas las normas que constituyen ese orden. Y si una norma pertenece a determinado orden, es por la razón de que su validez puede ser referida a la norma fundamental del mismo".<sup>44</sup>

Dentro de la graduación jurídica, la Constitución ocupa el lugar más eminente y a ella se adecua toda la legislación. La supremacía de la Constitución es principio fundamental reconocido en todo estado de derecho, implica respeto a la ley; supremacía de la Constitución y no de los hombres o funcionarios encargados de aplicarla.

La Constitución posee fuerza obligatoria y validez superior a cualquier ley ordinaria, por ser la voluntad del pueblo frente a la voluntad del legislador. La primera es obra del poder constituyente del pueblo y la segunda es creación de un poder constituido. Todo lo que se denomine como constituido tiene su nacimiento de la propia Constitución, por ello, no cabe posibilidad alguna para que lo propuesto por aquel pueda estar por encima de ésta última. Tenemos así que, un acto de un órgano constituido contrario a la ley que le da vida es inválido.

Una Constitución es manifestación de soberanía, es la voluntad nacional que mediante ella se autolimita, se fija a sí misma el marco de su futura actividad. Un pueblo es soberano porque sin sujetarse a ninguna norma que el no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de autodeterminarse. De ahí que, la Constitución es norma jurídica fundamental que expresa la voluntad popular, es en ella que se establecen por medio de postulados jurídicos las aspiraciones de los pueblos.

Es mediante la expedición de su Ley fundamental que el pueblo de un Estado decide como ha de gobernarse creando a los órganos encargados del poder público.

---

<sup>44</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires. Ed. Bibliográfica Omeba. 1967. Tomo XXIV. Pág. 1042

Es así como los órganos constituidos no tienen, por sí mismos, derecho al ejercicio de sus funciones, si no que su competencia es resultado de la expresión de la soberanía popular.

Es por ello que en un Estado de derecho debe gobernarse conforme a la Constitución, es decir, la norma jurídica fundamental es válida para toda la nación y para todas las actividades que en ella se desenvuelven tanto por los gobernados como por los gobernantes. Así pues, un régimen de gobierno constitucional constituye la mejor forma para limitar al poder público. Porque como decía el maestro Mariano Moreno "el pueblo no debe contentarse con que los gobernantes sean justos, sino que debe de tratar de que lo sean forzosamente".<sup>45</sup>

De esta manera, en nuestro Estado mexicano la Constitución es la Ley Fundamental que vincula unas leyes con otras, creando así un sistema jurídico. Sobre la Constitución ningún ordenamiento secundario debe prevalecer y en el caso de que éste se oponga a sus mandamientos, ostenta el vicio de nulidad.

El artículo 133 constitucional establece el principio de supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes en el orden jurídico mexicano. Textualmente expresa: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen 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 aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Asimismo, el destacado constitucionalista mexicano, Felipe Tena Ramírez expresa que: "la Constitución debe ser la norma suprema de conducta de todos los poderes y de todos los funcionarios, en el orden federal y en el local".<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires. Ed. Bibliográfica Omeba. 1967. Tomo XXIV Pág. 1052

<sup>46</sup> Tena Ramírez, F. Op. Cit. Pág. 153

Todo régimen constitucional debe prever un medio para evitar su violación. Puesto que la Constitución es la norma que organiza y al mismo tiempo limita al poder público, debe contar con un medio para evitar que los órganos de poder la infrinjan.

La defensa de nuestra Constitución está encomendada al máximo órgano judicial que existe en el país: la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es a ella a quien toca declarar si los actos de los poderes estatales están de acuerdo o no con la Ley Suprema.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede hacer declaración alguna en cuanto a las modificaciones hechas a la Constitución por parte del órgano revisor instituido en el artículo 135 de la misma.

Por ello, es menester contar con un medio que limite el campo de acción de los órganos encargados de modificar la Ley Fundamental para evitar que bajo pretexto de reforma se desvirtúen los postulados que para protección del pueblo mexicano se contienen en ella.

Dejar la facultad ilimitada de reforma a cualquier órgano estatal equivale a estar a merced de la voluntad de los detentadores del poder.

### 1.3 Titularidad del poder constituyente

El poder constituyente es aquél cuya finalidad consiste en la creación de una Constitución, esto es, el conjunto de normas fundamentales bajo las cuales un pueblo se organiza jurídicamente. El poder constituyente es aquella autoridad capaz de establecer la ley fundamental que viene a ser la columna vertebral sobre la cual se estructura jurídicamente una colectividad.

Este poder tiene como rasgos característicos el ser: un poder inicial y creador, supremo, coercitivo, independiente, único, indivisible, inalienable e imprescriptible.

Es inicial y creador porque realiza una producción originaria de derecho, ya que no se encuentra sometido a ningún ordenamiento jurídico-positivo anterior; y él, da las bases para toda ulterior legislación. Al no haber ningún poder sobre él y desaparecer ante el cualquier orden jurídico vigente, decimos que es supremo. Es independiente al no estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo o nación para los que el citado poder establezca su estructura jurídica básica y coercitivo al tener la autoridad capaz de someter al conjunto total de individuos por medio de su obra.

Además, no pueden existir a su lado otros poderes que colaboren con él en su obra, sino que, sólo él organiza todo el sistema jurídico positivo y todo poder constituido deriva su legitimidad de la obra de un poder constituyente.

Podemos observar que las características del poder constituyente y la soberanía son las mismas, esto se debe a que el primero es una forma en como se ejerce la segunda. Efectivamente, una manifestación de la soberanía es por medio de un acto constituyente. En esta forma vemos que el titular de la soberanía lo es también del poder constituyente. Ahora bien, si la soberanía reside en el pueblo el poder constituyente sólo a él pertenece.

Sin embargo, ante la imposibilidad real para que el titular del poder constituyente lo ejercite directamente debe encomendar su ejercicio a un cuerpo, compuesto de representantes populares, denominado congreso o asamblea constituyente y cuya misión única consiste en elaborar una Constitución a nombre del pueblo. Para que la obra de esta asamblea pueda declararse como legítima, debe retratar fielmente los anhelos populares, de ser lo contrario, el pueblo, en cuya representación actúa dicha asamblea, puede desconocerla y reemplazarla por una Constitución que contenga los principios políticos, sociales y económicos compatibles con su realidad.

El reconocimiento de la obra de la asamblea o congreso constituyente por parte del pueblo puede ser de forma tácita o expresa. El primer caso es cuando el pueblo se adhiere voluntariamente a los postulados constitucionales dándose de esta manera su legitimidad, o bien, cuando por medio de una votación el pueblo manifiesta su anuencia a tal ordenamiento.

Ahora bien, una vez reconocida por el pueblo la obra de un órgano constituyente los lineamientos marcados por ella son la base fundamental de la estructura jurídica del Estado. De esta manera, los principios fundamentales contenidos en la Ley fundamental solo pueden ser modificados total o parcialmente por el poder constituyente. Por ende, solo el pueblo en uso de su poder constituyente, el cual es inalienable, puede modificar tales principios o darse una nueva Constitución.

Las formas como el pueblo puede cambiar su Constitución o reemplazar los principios fundamentales contenidos en ella son las de derecho y las de hecho. Entre las primeras tenemos al referéndum popular, o sea, la manifestación de voluntad mayoritaria del pueblo, a través de una votación que apruebe o rechace la variación de tales principios o la sustitución de su Ley Fundamental. Es también mediante la revolución, como forma de hecho, que el pueblo puede rebelarse contra el orden jurídico existente y establecer uno acorde a su realidad.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la facultad otorgada a ciertos órganos estatales para modificar la Constitución no debe ser de alcance tal que pueda modificar o sustituir los principios fundamentales constitucionales. Una cosa es reformar aquellas disposiciones secundarias y otra muy diferente cambiar la esencia de la Constitución, desplazar a favor de los órganos estatales el poder constituyente entraña la enajenación de la soberanía popular. Por ello como dice el maestro Ignacio Burgoa: "si el poder constituyente es un aspecto inseparable, inescindible de la soberanía, si dicho poder consiste en la potestad de darse una Constitución, de cambiarla, esto es, de reemplazar los principios cardinales que le atribuyen su tónica específica, o de sustituirla por otra, no es concebible, y mucho menos admisible, que nadie ni nada fuera del pueblo, tenga las facultades anteriormente apuntadas".<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Renovación de la Constitución de 1917. México. Ed. Instituto Mexicano del Amparo. 1994. Pág. 43

## 2. ARGUMENTOS A FAVOR DEL REFERÉNDUM

El referéndum es una institución democrática, por tal, tiende a desarrollar esta forma de gobierno que ha sido definida como el gobierno del pueblo por el pueblo. Hoy en día resulta materialmente imposible llevar a cabo la democracia por parte directa del pueblo, es decir, a la manera de los ciudadanos atenienses en la antigua Grecia que se reunían periódicamente para deliberar acerca de los asuntos públicos.

Realizar la democracia implica llevar el poder allí donde los hombres y mujeres reales viven. En un Estado de grandes dimensiones es difícil que los hombres situados ejerzan el poder por sí mismos. Tienen que delegarlo, elegir a quienes los representen. Los hombres y mujeres reales, después de la elección, se ausentan y dejan su poder en manos de los elegidos. La democracia representativa no es un avance en el poder del pueblo; es, por el contrario, un mal necesario, porque gobernantes, congresos, partidos políticos, que son elegidos por el pueblo, muy a menudo lo suplantán y defraudan.

La democracia representativa está siempre al borde de caer en una distorsión: el pueblo es reemplazado por un grupo que toma decisiones. Las críticas a la democracia representativa ponen en evidencia el carácter intermitente de la participación ciudadana, el alejamiento entre el ciudadano de sus centros de toma de decisiones públicas, y la excesiva libertad de los representantes con respecto a su mandato.

Un sistema se alejará de la democracia real en la medida en que las decisiones políticas y el orden legislativo no se adecuen a la voluntad del pueblo. Cuando se da valor decisivo a la voluntad del pueblo manifestada en las urnas se puede decir que se vive en un Estado democrático.

En nuestros días, la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de la ciudadanía. Los gobernados están cada día menos conformes con el predominio absoluto de los gobiernos representativos, es decir, con aceptar sin ulterior recurso las decisiones arbitrarias o caprichosas de los representantes o mal llamados representantes del pueblo. Y si bien

es cierto que mediante las elecciones para designación de nuevos mandatarios el pueblo cambia a aquellos que no satisfagan los intereses y aspiraciones del mismo, esta forma respecto a la ley es indirecta, mientras que con la adopción del referéndum, el pueblo constituido en cuerpo electoral adquiere un control eficaz sobre las decisiones de los cuerpos legislativos.

Además, es difícil que un votante encuentre un partido político que lo represente fielmente en todas sus preferencias. El votante puede estar conforme con algunas posturas, pero no gustarle otras. Cuando vota a un representante no puede tomar y elegir las políticas que él prefiere, debe escoger un partido y aceptar la combinación de políticas que ese partido le ofrece. Una vez que el pueblo elige a sus representantes está imposibilitado para poder opinar respecto a las decisiones que éstos tomen.

Por ello, el referéndum constituye una garantía contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de que han dado pruebas en repetidas ocasiones los cuerpos legislativos, que contando con el poder otorgado por el pueblo, han dictado leyes inconvenientes en perjuicio de los intereses nacionales. Así, mediante el referéndum el pueblo realmente se convierte en soberano al decidir si acepta o rechaza las medidas tomadas por sus representantes.

Mas aún si atendemos que el referéndum es la votación sobre la aceptación o rechazo de la ley puesta a consideración del pueblo y que ésta última debe ser la expresión de la voluntad popular, no existe mejor forma de corroborar este hecho que la consulta directa al pueblo.

Teniendo en cuenta que la mejor forma de asegurar la libertad y dignidad del hombre es mediante un gobierno de leyes, estas deben estar encaminadas a la consecución del bien común.

El sometimiento a la ley por parte de gobernantes y gobernados hace necesario que la ley beneficie al pueblo y no a la clase gobernante, circunstancia que degeneraría el fin del derecho. El referéndum implica dejar en manos del pueblo la decisión de conveniencia o no de una ley, ello deja insubsistente el peligro de una desviación por

parte de los órganos legislativos a favor de minorías. También corrige las deficiencias de que adolecen los cuerpos legislativos al no estar compuestos generalmente por personas aptas para desempeñar la importante función legislativa. Además, ante la existencia de intereses y facciones al interior de los órganos legislativos, lo que constituye una amenaza para el bien común, puede corregírsele con la participación del pueblo.

La soberanía del pueblo es el pilar sobre el cual se fundamenta cualquier sistema de gobierno democrático. Ahora bien, si la soberanía, consistente en autodeterminarse jurídicamente, reside en el pueblo solo él es quien debe determinar el contenido y validez de las leyes que desea lo gobiernen. El referéndum es una manera de que el pueblo ejerza su poder constituyente, como soberano pleno. Por tal, resulta difícil sostener que el pueblo deba acatar y cumplir una ley a todas luces injusta que atente sus derechos esenciales de hombre, o cuando esta ley sea impropia o inadecuada.

La soberanía decretada en las constituciones no es más que una palabra, donde tiene su eficacia es en la vida y claro esta que negándola en el quehacer diario, aunque sea proclamada en la Constitución, se nulifica se trunca despojándola de su verdadera significación.

En una palabra, el legislador no tiene derecho de mandar aquello que el pueblo explicita o implícitamente no lo ha autorizado, y obviamente que no lo ha autorizado para mandar aquello que va contra el querer del soberano. Recuérdese que el legislador es un representante que hace y decide la voluntad del pueblo, por ello, el pueblo debe tener voz más directa en la elaboración de las leyes. La elaboración directa del pueblo en la legislación hará que ésta esté más a tono con su espíritu, armonizándose los diferentes poderes y devolviendo el último derecho de ejecución en poder del pueblo.

Además, bajo el pretexto del principio de representatividad prácticamente se ha invertido el orden natural de las cosas, y los legisladores se han convertido en los soberanos junto con los otros detentadores de los otros órganos estatales. Por ello,

mediante el referéndum el pueblo realmente se convierte en soberano al decidir si acepta o rechaza las leyes expedidas por los legisladores, obligando además a éstos últimos a responder a las demandas populares, mediante leyes que a todos favorezcan y en cuya elaboración se tome en cuenta a la opinión pública.

Por otro lado, sabiéndose el pueblo participe en la elaboración de las leyes busca informarse, impulsándose con ello, foros nacionales para debatir los temas que serán puestos a su consideración.

De esta manera, podemos resumir las diversas ventajas que ofrece este mecanismo en las siguientes palabras del maestro Lanz Duret: "...con la adopción del régimen de gobierno semidirecto, los colegios electorales adquieren una preponderancia decisiva y tienen un control eficaz sobre las resoluciones de los representantes electos... Así cuando los legisladores sepan que sus resoluciones carecen de fuerza y eficacia, mientras no hayan sido ratificadas por el pueblo distribuido en los colegios electorales, tomarán mayores precauciones y procederán con mayor patriotismo, moralidad y desinterés, puesto que no solo se exponen a que sus votos y mandatos sean anulados, sino que a la postre y después de repetidos fracasos caiga en desprestigio el poder legislativo, y sus miembros, desconceptuados y descalificados ante la opinión pública, se vean rechazados por la misma, privándolos de sus cargos al negarles la reelección correspondiente en los inmediatos comicios".<sup>48</sup>

### 3. ARGUMENTOS EN OPOSICIÓN AL REFERÉNDUM

El argumento mayormente utilizado en contra del referéndum es el de que la gente común es demasiado ignorante para que se le permita votar en referéndum. Hay cuestiones que, según los sostenedores de este argumento, requieren ciertos conocimientos con los cuales no cuenta la mayoría de la población. En efecto, para que el pueblo pueda estudiar y votar una ley, debe tener una opinión clara sobre lo que se le

---

<sup>48</sup> Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Cuarta edición. México. Imprentas L.D. 1947. Pág. 65

plantea, estar lo suficientemente preparado; de lo contrario, no sabrá qué actitud tomar ante una situación semejante. Así, para el profesor Rafael Bielsa: "...los pueblos deben tener las instituciones propias de su tradición, cultura y grado de civilización".<sup>49</sup>

Sin embargo, cabría preguntarse si los legisladores realmente son las personas más preparadas e informadas para decidir en nombre del pueblo. Además, aquellos que argumentan que no debería permitírsele a la gente común votar sobre distintos temas a causa de su ignorancia, deben considerar si la escolaridad o la carencia de educación escolar, es una medida apropiada para establecer la capacidad de una persona para decidir de acuerdo con su propio interés.

No obstante, aunque parezca que lo más aconsejable para tomar decisiones sobre temas complejos son los expertos, lo cierto es que no siempre deciden los expertos, sino las conveniencias políticas o económicas.

Ante esto, la palabra clave es información. Recibiendo los ciudadanos información clara y sencilla sobre las principales características del tema, les proporciona un nivel mínimo para decidir en razón de sus propios intereses.

Negar la participación del pueblo bajo pretexto de su ignorancia es ya un argumento desgastado y carente de peso, poniendo las cosas sobre la balanza se obtienen más beneficios que desventajas, esto debido a las deficiencias que han denotado los gobiernos estrictamente representativos.

Considerando además que cualquier cuestión, aunque ofrezca dificultad para entenderla, puede ser estudiada por los expertos y las opiniones de estos difundidas en los medios de comunicación de una forma sencilla, a manera que la mayoría de los ciudadanos entiendan su implicación y estén en posibilidad de emitir el juicio que consideren más apropiado. Sabiéndose el pueblo forjador de su propio destino, se instruirá en los temas que sean puestos a su consideración, así pues, se lograrán a nivel

---

<sup>49</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires. Ed. Bibliográfica Omeba. 1967. Tomo XXII Pág. 879

ámbito nacional y comenzando así una etapa nueva dirigida hacia una mejor educación cívica y política.

Otro argumento es que los votantes son fácilmente influenciados y por ello se puede manipular el resultado de la votación. Se dice que los grupos ricos pueden usar su dinero y los medios de comunicación para influir el voto a su favor.

No obstante, si tomamos en cuenta que las legislaturas generalmente son dominadas por fuerzas políticas que no coinciden con los intereses generales sino de grupos, facciones o concreciones económicas, resulta pues que el referéndum puede impedir esta circunstancia. Por lo tanto, los grupos de interés encuentran más fácil manipular a los políticos que a toda la población.

Se considera que el referéndum constituye el entorpecimiento a la labor legislativa en lugar de estimularla. Resulta lógico que no es dable en un Estado moderno someter a consideración del pueblo toda ley votada por las legislaturas, puesto que efectivamente se daría un retroceso a la labor legislativa. Sin embargo, es conveniente su aplicación en cuestiones que por su trascendencia ameriten la anuencia del pueblo.

El someter a referéndum un tema que no interesa, o no merece ser llevado a las urnas puede conducir a un resultado contraproducente: la abstención electoral. Por otro lado, por los costos que implica un referéndum el tema sometido debe ser de verdad importante para la nación.

#### 4. REFLEXIONES ACERCA DE LA APLICABILIDAD DEL REFERÉNDUM EN NUESTRO PAÍS

Considerando que el referéndum es una institución que fomenta el espíritu democrático, dado a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, resulta aconsejable su introducción en un país como el nuestro que se ha

caracterizado por una marcada abstinencia, falta de interés y preparación para las cosas públicas.

En este sentido, el diputado Eugenio Soto Sánchez, con motivo de un debate parlamentario, expresó que: " con apoyo en los resultados satisfactorios obtenidos en los países en que se ha puesto en práctica tanto la iniciativa popular como el referéndum, y pensando que dichas prácticas, debidamente adecuadas a la idiosincrasia del pueblo mexicano, darán óptimos resultados en nuestro proceso democrático... lo que permitirá una mayor identificación entre gobernantes y gobernados... toda vez que estamos firmemente convencidos que la mejor forma de gobernar es estableciendo el diálogo permanente entre pueblo y gobierno... Este es el principio definidor de la verdadera democracia".<sup>50</sup>

Así pues, el referéndum constituye un medio positivo para lograr acercar al pueblo con sus centros de toma de decisiones, de hacerse escuchar, de ser quien realmente dirija su destino.

Ahora bien, tomando en cuenta que en un Estado de derecho debe gobernarse conforme a la ley, ésta debe ser acorde a la realidad y necesidad nacional, objetivo que puede lograrse permitiendo al pueblo expresar su voluntad en forma de mandato respecto a las leyes que considere útiles para su desarrollo.

Porque los mexicanos hemos aspirado a goberarnos mediante leyes, el ideal de hombres y mujeres ha sido que las conductas de los individuos y de las autoridades se guíen por lo dispuesto en normas jurídicas. Hemos buscado construir un régimen de eficaz aplicación de las normas jurídicas, de seguridad de las personas y de sus bienes y el pleno ejercicio y libertades se encuentren garantizados por los órganos del Estado. Así pues, el referéndum constituye la garantía de participación popular en las decisiones legislativas que deben regir la vida comunitaria.

---

<sup>50</sup> Reforma Política. Reformas a la Constitución. México. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. 1978. Pág. 5.

Por la participación de los ciudadanos a través de esta institución, los legisladores tienen una fuente real que informa el contenido de las leyes, haciéndolas más acordes con la realidad, pues ¿quien mejor que la ciudadanía para expresar sus disgustos o conformidades con los hechos que cotidianamente vive?

Por otra parte, es una forma en que los ciudadanos se hacen responsables en la toma de decisiones trascendentes para el país, eliminando la apatía; están obligados a aumentar su nivel de conocimientos para tomar las mejores decisiones en las que participarán; así se elimina el círculo vicioso en el que estamos sumidos, la autoridad con su poder omnímodo haciendo lo que mejor le conviene, pues los ciudadanos con su apatía absoluta y falta de interés por las cuestiones políticas trascendentes no participan ni expresan su conformidad o inconformidad por los actos de autoridad, de esta manera, los primeros no tienen un contrapeso o freno que los limite. Por otra parte, esta apatía y falta de participación de los ciudadanos se debe en gran medida a la pérdida de esperanza depositada por éstos en sus representantes, quienes en vez de actuar buscando los beneficios de sus representados, sólo han actuado para sí. De esta forma, con el referéndum existe una responsabilidad compartida, los ciudadanos poco a poco tomando conciencia cívica para participar de manera real y efectiva y así expresar su conformidad o inconformidad con los actos de autoridad.

Esta situación adquiere mayor relevancia al transportarla al ámbito constitucional. Por representar la base fundamental sobre la cual se estructura todo el sistema jurídico de nuestro país, la Constitución requiere especial tratamiento para evitar que bajo el pretexto de reforma los órganos legislativos desvirtúen los postulados fundamentales que el pueblo mexicano ha querido consagrar en ella.

La facilidad extrema que ha representado nuestra Constitución para ser reformada requiere un análisis sobre el mejor sistema que debe ser implementado. La mayoría de los doctrinarios concuerdan al decir que "nuestra Constitución ha sido modificada no por el deseo de actualizar el texto a nuestras realidades, sino por el capricho, la frivolidad y los intereses de quienes, en forma mesiánica se han creído dueños del país".<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Frente Liberal Mexicano. [www.geocities.com/CapitolHill/4458/carta.htm](http://www.geocities.com/CapitolHill/4458/carta.htm)

Recordando que el pueblo como soberano pleno debe dirigir su propio destino es malsano, tratar de someterlo a decisiones contrarias a su voluntad. La mejor forma de gobernar es sosteniendo el diálogo entre gobernantes y gobernados. Ante la costumbre mal arraigada de los detentadores del poder de servir a intereses individuales y no a los del pueblo, resulta necesario imponer un freno jurídico y no llegar a la extrema violencia para expresar inconformidad ante las decisiones legislativas de los congresos; que obligan a todos y sólo benefician a unos pocos.

Así lo expresa el maestro Lanz Duret al comentar las ventajas del gobierno semidirecto entre las que encuentra que: " la Nación entraría en un periodo de mayor calma y sobre todo de confianza respecto de los actos de gobierno, pues el pueblo sabría que estaban a su alcance medios de hacerse oír y de defender sus intereses, sin agitaciones ni violencias, sino por procedimientos jurídicos puestos a su disposición por la Ley Suprema, y por lo que toca a los miembros de las Cámaras o representantes nacionales y locales, ajustarían cada vez más sus actos y resoluciones a los deseos y mandatos de la opinión pública y a la voluntad popular".<sup>52</sup>

Precisamente, uno de los argumentos utilizados por el diputado constituyente de 1856, el señor Cendejas, fue que entre las ventajas de dar al pueblo voz y voto en las reformas constitucionales estaba la de evitar motines que proclamaran reformas a la Constitución pues: "Sabido el pueblo que de sus votos dependen las reformas, no hará ningún caso a los que se las prometan por vía de las asonadas y de los trastornos".<sup>53</sup>

En un país como el nuestro en el que cada Constitución ha sido el resultado de una revolución es necesario devolver al pueblo esa potestad soberana de modificarla. Si hemos repetido hasta el cansancio que el pueblo es soberano, por tal, titular del poder constituyente, es una aberración no contar con medios para ejercer de una forma jurídica y pacífica el cambio de su Constitución, o bien, de algunos de sus preceptos fundamentales.

---

<sup>52</sup> Lanz Duret, M. *Op. Cit.* Pág.67

<sup>53</sup> Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. México. Ed. I. Escalante. 1916. Pág. 899

El pueblo, como titular de la soberanía, manifiesta mediante la Constitución los mandatos que se obliga a obedecer. Sin embargo, esos mandatos no pueden ser inmutables pero sí acordes a la realidad. De esta manera, es preciso que el pueblo participe en los cambios operados en su Ley Suprema.

Instituir el referéndum es llevar a la práctica el principio de soberanía popular que proclamaron los hombres del México independiente en el artículo 4º del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 31 de enero de 1824, que expresaba: " La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más."

Nuestro artículo 39 constitucional reproduce esta idea conteniendo literalmente que: " La soberanía nacional reside esencial y originariamente 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."

Así pues, el orden jurídico y sus reformas deben ser producto de la voluntad del pueblo, por ello, las leyes deben ser coincidentes con las voluntades de los ciudadanos; tomando en cuenta que el Estado es la organización creada por el mismo pueblo para asegurar la efectividad de su derecho.

La experiencia histórica en nuestro país hace evidente la necesaria concordancia que debe existir entre realidad y normatividad. Cuando una Constitución se torna obsoleta, es decir, que ya no responde a las transformaciones sociales, se convierte en un valladar normativo para el logro del desarrollo de un pueblo. De ello resulta que la Constitución, como Ley Suprema que contiene los postulados esenciales que caracterizan la forma como el pueblo ha querido organizarse política y jurídicamente, por ser la base fundamental de todo el sistema jurídico y el instrumento en el cual se preconizan y preservan la libertad y dignidad humanas a favor de todos los habitantes del país, deben pues los cambios operados en ella propiciar, impulsar y alentar el progreso social.

Así pues, la Constitución requiere ser el instrumento jurídico para la realización de todas las transformaciones sociales que el pueblo reclame. Cuando en un Estado el pueblo como soberano se encuentra inconforme con su Ley Fundamental y los mecanismos para introducir en ella los cambios deseados resultan ineficaces, puede tomar la elección de revelarse contra ella para postular y posteriormente establecer una acorde a su realidad, dándose así un cruento rompimiento del orden jurídico establecido, pudiendo evitar tal circunstancia instituyendo medios pacíficos que permitan al pueblo tomar parte en cuestiones trascendentales, como lo es el cambio de su Constitución.

La condición de permanencia de una Constitución es su adecuación constante entre lo que es y lo que un pueblo quiere que sea, evitando así la inconformidad a la voluntad del soberano.

Un Estado que enarbole la bandera de democrático, debe contar con los medios eficientes para dar cauce legal a las demandas ciudadanas para evitar el enfrentamiento entre el pueblo y el sistema establecido.

Por ello, no hay que olvidar quien es el soberano y actuar siempre en su beneficio. En México los detentadores del poder frecuentemente pasan por alto esta verdad; ante ello es menester devolver al pueblo, en la medida de lo posible, el ejercicio de su soberanía, evitando así disensiones y garantizando la legitimidad de las decisiones de sus órganos de gobierno, particularmente las del órgano legislativo.

Una bondad del referéndum es que deja en manos del pueblo la decisión de conveniencia o no de una ley. Tomando en cuenta que en un Estado moderno debe gobernarse conforme a derecho al dejar al pueblo la decisión final de validez de la ley, se amalgama ésta con la voluntad de aquél.

Reconociendo que la Constitución es fuente originaria de todo el derecho emanado del órgano legislativo del Estado, puesto que la pluralidad de leyes existentes deben subordinarse a las disposiciones de aquélla, así pues, la forma directa como el pueblo puede disponer el contenido normativo general existente en el Estado, sin

generar el entorpecimiento a la labor legislativa al pretender ser participe en la creación de la totalidad de las leyes, es manifestando su anuencia hacia la Constitución, logrando así una relación de identidad entre realidad y normatividad.

Las opiniones de diversos tratadistas son en apoyo de instrumentar en nuestro país el referéndum para algunas reformas constitucionales. Mediante el referéndum la decisión final de validez de una reforma se deja en manos del pueblo. Don Ignacio Burgoa argumenta que: "...el referéndum debe reservarse para casos excepcionales en que se trate de alteración substancial de la Constitución, o sea, de la sustitución de los principios ideológicos que la informan, actos estos que sólo el pueblo puede realizar en ejercicio de su poder constituyente, soberano o autodeterminativo".<sup>54</sup>

Agrega además, dicho autor, que: "...el referéndum expresa este poder, evitando la ruptura cruenta de un orden constitucional determinado, siendo la manera, como sin revolución, se puede reemplazar éste por otro nuevo que se adecue a la situación evolutiva a que el pueblo haya llegado en diversos aspectos de su vida".<sup>55</sup>

En el transcurso de esta investigación hemos corroborado la existencia de diversas propuestas para modificar el actual procedimiento de reforma establecido en el artículo 135 constitucional. El maestro Burgoa considera como una reforma necesaria a la constitución establecer el referéndum en su actual procedimiento de reforma, el cual quedaría de la siguiente manera:

"Las reformas a esta Constitución que afecten sustancialmente la forma de Estado, la forma de Gobierno, el sistema electoral, las garantías del gobernado, las garantías sociales, las garantías del trabajador, las declaraciones fundamentales en materia socioeconómica y cultural y el juicio de amparo, serán sometidas a referéndum popular una vez cumplido el procedimiento inmediato anterior, en los términos que establezca la ley reglamentaria respectiva".

---

<sup>54</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 7ª edición. México. Ed. Porrúa. 1989. Pág.651

<sup>55</sup> Ibidem

En tanto no se realice dicho referéndum, las reformas y adiciones que haya aprobado el Congreso de la Unión con el concurso de las entidades federativas, no entrarán en vigor, sino sólo en el supuesto de que dicho referéndum las ratifique".<sup>56</sup>

Diego Valades, autor del estudio más completo de reformas operadas en la Constitución mexicana de 1917, manifiesta que sería adecuado el establecimiento de la consulta al electorado para introducir reformas a la Constitución. Este autor, considera podría otorgársele al pueblo el derecho de iniciativa popular de las reformas, así como el derecho a ratificarlas.

El autor arriba señalado encuentra entre las ventajas del referéndum: el introducir un mayor grado de complejidad en la revisión constitucional; llevar a cabo las reformas realmente necesarias; vincular más a la ciudadanía con las decisiones políticas y jurídicas relevantes, lo que, a su vez, sería un elemento importante en la capacitación democrática.

En el mismo sentido, Porfirio Marquet Guerrero expresa su convicción de que el artículo 135 sea modificado debiendo introducirse a la Constitución, las instituciones del referéndum y la iniciativa popular como único medio de que las modificaciones constitucionales o por lo menos las modificaciones a los principios fundamentales de la Constitución, se hagan democráticamente.

Miguel Lanz Duret opina que debería hacerse un ensayo para someter a ratificación del pueblo tanto las reformas constitucionales, pues en ellas el interés nacional es palpitante y se afectan casi todos los derechos del pueblo entero, así como también, la legislación local votada con harta frecuencia sin estudio, sin preparación y sin debates por las Legislaturas.

Por su parte, Jorge Madrazo propone la creación de dos procedimientos de reforma a imitación del sistema venezolano: uno se llamaría "enmienda constitucional"

---

<sup>56</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Renovación de la Constitución de 1917. México. Ed. Instituto Mexicano del Amparo. 1994. Pág. 43

y el otro "reforma constitucional". Mediante el primero se llevarían a cabo las reformas a preceptos de orden secundario, tal procedimiento sería igual al establecido salvo algunas variantes. El segundo procedimiento sería para reformar los principios verdaderamente substanciales de la Constitución, que se basaría en la realización de un referéndum popular.

Para el autor que antecede, la forma en que podría llevarse a cabo el referéndum sería dando a conocer el proyecto de reformas a la opinión pública, con esto, se crearían foros de discusión y debate de las reformas, así se divulgarían las conclusiones de tales foros con el fin de que las comunidades pudieran tener orientación al momento de votar.

Concuera con ello, Emilio Chuayffet al comentar, en ocasión a una ceremonia conmemorativa por aniversario del natalicio de Benito Juárez, que el gobierno de la República estudiaba la posibilidad de que la Constitución numerara una serie de decisiones políticas fundamentales, que podrían cambiarse sólo a través de referéndum por el pueblo.

Fauzi Hamdan Amad encuentra diversos argumentos a favor de la aplicación en nuestro país del referéndum constitucional, careciendo de peso para él los que se esgrimen en contra de esta institución. Comenta, el citado autor, que el referéndum "constituye un elemento útil para accionar la auténtica democracia"<sup>57</sup>.

Podemos agregar además que han sido presentadas, por parte de diputados federales de distintos partidos políticos, iniciativas de reforma a la Constitución Federal para que se contemplen dentro de ella algunas figuras de democracia semidirecta como el referéndum. Entre ellas figura la presentada, el 6 de noviembre de 1997, por los diputados federales Alejandro González Yáñez y Ricardo Cantú Garza del Partido del Trabajo al Congreso de la Unión y en la que se proponía adoptar el referéndum obligatorio constitucional total, es decir, que toda adición o reforma hecha a la Constitución debía ser objeto de referéndum.

<sup>57</sup> Hamdan Amad, Fauzi. El referéndum: Institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al D.F., sino hacerlo extensivo al ámbito federal", Revista de investigaciones jurídicas. ELD. año 4, num. 4, México, 1980. Pág. 352

Han pasado ya más de ciento cuarenta años, desde aquel primer intento que registra nuestro país por dar a la voluntad del pueblo valor decisivo en el tema de las reformas constitucionales.

Hoy en día, las condiciones han cambiado y los argumentos que el Congreso Constituyente de 1856 consideró como una barrera infranqueable para incorporar el referéndum resultan ya infundados; los argumentos más importantes fueron: se establecen inútiles moratorias y el pueblo resulta ignorante para votar sobre algunas cuestiones.

El establecer inútiles moratorias y no permitir los cambios urgentes que requirieran ser plasmados en la Constitución, fue un argumento de peso para no instrumentar el referéndum. No obstante, tanto los defensores como los impugnadores estaban concientes de que en las reformas a la Constitución, dado su importancia, era prudente evitar la precipitación y la insensatez, la práctica del actual sistema, establecido desde aquel Congreso Constituyente, ha demostrado la facilidad extrema que ha representado la reforma constitucional.

En cuanto a la ignorancia del pueblo, esta idea ha quedado superada, actualmente podemos observar una ciudadanía más activa y por lo tanto más preparada, cuerpos legislativos integrados por personas que envilecen el prestigio de tal órgano por no tener la calidad cultural y moral para realizar la importante labor legislativa. Referente a este punto podemos mencionar la opinión de un profesor que expreso en una conferencia que si se practicase una evaluación a los legisladores muy probablemente nos quedaríamos sin Congresos.

Además, para poder informar el contenido del derecho hay que atender a una multitud de factores propios de cada pueblo tales como la idiosincrasia, la problemática social, económica, cultural, etc., que desgraciadamente los legisladores, aún suponiendo que tuvieran una cultura y moral elevada, generalmente se encuentran en desconocimiento de esta realidad.

Por su parte, Mario de la Cueva concluye el capítulo sexto de una de sus obras,

con la siguiente pregunta: "¿No es ya el momento de que se piense en entregar al cuerpo electoral mexicano la decisión última sobre las adiciones y reformas de su Constitución, de esa ley fundamental que le significó guerras de reformas y del imperio y la Revolución de 1910? ¿O se sigue creyendo que no hemos alcanzado la suficiente madurez política?".<sup>58</sup>

Cuanto tiempo más debe transcurrir para que se considere al pueblo mexicano como apto para emitir opinión acerca de las reformas constitucionales que está obligado a cumplir, y las cuáles no han podido ser un medio útil para impulsar su desarrollo. En el entendido de que las reformas constitucionales se dictan en beneficio del pueblo, porqué entonces el miedo de los legisladores a poner aquéllas a consideración de éste

Así pues, estamos convencidos de que el referéndum debe incorporarse a la Constitución Federal, como lo han hecho ya algunas constituciones estatales, reglamentándose de manera que se haga efectiva la participación del pueblo en la reforma constitucional.

Por otro lado, el avance de los medios electrónicos de comunicación hacen, hoy más que nunca, factible la aplicación del referéndum, tanto para las autoridades encargadas de realizar el referéndum como para los ciudadanos. En el primer caso, las autoridades pueden verse beneficiadas para un mejor control y organización del proceso electoral y, por su parte, los ciudadanos tienen una fuente en la cual poder informarse e incluso opinar.

De esta manera, afirmamos que las instituciones democráticas no deben permanecer estáticas al paso del tiempo, por el contrario, han de renovarse para cumplir sus objetivos ante el cambio de realidades, pretender conservarlas inmutables es no responder al imperativo de desarrollo social que claman todos los pueblos.

---

<sup>58</sup> De la Cueva, M. *Op. Cit.* Pág.174

## 5. REFORMAS QUE SE RESERVARÍAN A REFERÉNDUM

Una de las cuestiones más discutidas acerca del referéndum es el determinar qué materias deben de ser sometidas. Claro está que someter todas las leyes a referéndum sería contraproducente, pues, se generaría entorpecimiento a la labor legislativa y el pueblo no estaría en aptitud de opinar respecto a todas las disposiciones legales sometidas a su consideración. Además, se caería en una democracia directa que hoy en día resulta impracticable. Por ello, el referéndum debe reservarse a aquellas cuestiones de interés fundamental para la vida colectiva. De esta manera, generalmente los países adoptan el referéndum en su Ley Fundamental.

Los textos constitucionales contienen lo que se ha denominado decisiones políticas fundamentales. En este sentido, y considerando que el pueblo mexicano mantiene en su Constitución el reconocimiento a sus derechos fundamentales, se sostiene el criterio que se debe establecer el referéndum constitucional obligatorio cuando se trate de reformas sustanciales que los afecten.

En cuanto a las decisiones políticas fundamentales que consagra nuestra Constitución, generalmente se ha aceptado que son:

- Derechos individuales
- Derechos sociales
- Soberanía popular
- Forma de gobierno
- Estado Federal
- División de poderes
- No reelección del Ejecutivo Federal
- Separación de la Iglesia y el Estado
- Juicio de Amparo

Tales postulados es menester protegerlos de la posibilidad de una reforma indebida en perjuicio del pueblo, por ello, si han de cambiar es preciso que el pueblo de su anuencia. Respecto a la importancia de estos principios comentaremos lo siguiente.

Uno de los elementos de existencia de un Estado es la soberanía. Cuando México quiso nacer como Estado y, por tal, lograr su independencia de la Corona Española, el fundamento invocado por los caudillos precursores del movimiento independentista fue siempre la soberanía del pueblo.

Después de la revolución francesa, las ideas difundidas de soberanía popular, engendradas principalmente por Jacobo Rousseau, fueron el bastión en el cual se apoyaron los pueblos colonizados para buscar su independencia.

Así, los primeros documentos constitucionales del México independiente contuvieron la declaración de radicación de la soberanía en el pueblo, recogándose, de igual forma, en nuestra actual Constitución.

En la Constitución se consagran los derechos individuales, los cuales el gobernado puede oponer al poder público estatal; así, este último sólo puede actuar conforme a la competencia que le otorga la ley.

De esta manera, la existencia de tales derechos equivale a limitar en beneficio de los gobernados al poder público, impidiendo que los órganos estatales desarrollen arbitrariamente las facultades legalmente otorgadas.

Un régimen constitucional debe conservar y procurar extender los derechos de los gobernados, por ello, la modificación de éstos nunca debe ser en su detrimento. Los órganos estatales son pues los encargados de aplicar el derecho, no de rebasarlo.

En cada pueblo, conforme a sus propias realidades, es necesario establecer los medios que permitan la permanencia del orden constitucional y eviten el abuso de poder. Las herramientas de las que se ha valido el pueblo mexicano han sido, entre otras:

Manteniendo una forma de Estado Federal pues como lo expresa don Mario de la Cueva: " ...en todos nuestros momentos de crisis ha aflorado el federalismo como

elemento de lucha en contra de las dictaduras y como expresión de los anhelos del pueblo".<sup>59</sup>

Profesando como forma de gobierno la democracia, en la cual, todo poder dimana del pueblo. Así, la democracia precisa libertad para nombrar a los gobernantes. En un país democrático los gobernantes no se imponen por los hombres en el poder, sino que, se eligen por el pueblo.

Para poder lograr la coincidencia de los objetivos con los resultados, es menester adaptar los elementos que permitan conforme a las circunstancias específicas de cada Estado, se desarrolle efectivamente la democracia. En México ha sido necesario establecer la prohibición de reelección presidencial para evitar fenómenos antidemocráticos.

Sobre este punto recordemos una lección histórica. Cuando Lerdo de Tejada pretendió reelegirse, Díaz se levanto en armas y lo derrocó, sosteniendo el principio de la no reelección. Una vez que Díaz ascendió a la Presidencia, pasando por alto la voluntad popular, fue preparando el camino para su dictadura mediante la reforma a la Constitución de la cual borró todo impedimento para perpetuarse en el poder. Contra la continuidad del gobierno porfirista, don Francisco I. Madero se levanto en armas en 1910 adoptando como lema político el de la no reelección. Finalmente, la Constitución de 1917 en su artículo 83 consagró tal principio.

No obstante, en el año de 1927 se reformó el artículo 83 para permitir la reelección del general Álvaro Obregón, pasando por encima de uno de los principios fundamentales que en 1910 había convocado a las masas a la revolución.

Acertadamente Felipe Tena Ramírez afirma que: "... las barreras levantadas por la Constitución para impedir la permanencia indefinida en el Poder son buenas sólo para aquellos Presidentes que por carecer de fuerza bastante o por convicción, no son capaces de alcanzar la reforma de la Constitución. Por eso es relativa y limitada la

---

<sup>59</sup> Ibidem Pág. 176

eficacia del principio consignado en la ley suprema".<sup>60</sup>

Sin embargo, la reelección del general Álvaro Obregón no pudo llevarse a cabo, debido a su asesinato antes de comenzar su nuevo periodo presidencial.

Afortunadamente, el artículo 83 es reformado nuevamente en 1933, prohibiéndose de manera definitiva la reelección presidencial.

Nuestra reflexión a lo anterior es esta: No hemos aprendido las lecciones que nos ha dado la historia, pues nos empeñamos en repetir los errores una y otra vez. Los órganos constituidos han rebasado los límites constitucionales llevando a cabo reformas por conveniencias claramente políticas y económicas, que benefician solamente a los que detentan el poder o a los dueños de los capitales, cuando lo que realmente debe perseguirse con las reformas a la Constitución es el bienestar del pueblo de acuerdo a su propia realidad. Como están las cosas, si hoy en día se quisiera modificar el principio de la no reelección sin consentimiento del pueblo, conforme a lo sucedido en nuestra historia, el único medio con que éste contaría sería nuevamente la violencia. Si bien es cierto, que la Constitución ha sido resultado de diversas luchas armadas con las que se ha buscado el establecimiento de principios fundamentales destinados a la consecución del bien común, también lo es que no necesariamente debe ser a través de esos medios violentos, sino debería ser por medio de actos pacíficos, tal y como sería el referéndum, que es el instrumento que nosotros proponemos, dado que es el pueblo quien elige lo que le conviene. ¿No es ya tiempo cambiar las cosas?, en otras palabras ¿No es tiempo ya de respetar a la Constitución y de esta forma respetar la voluntad del pueblo? Nuestro corolario entonces es: ¡ Utilizar la fuerza de la razón y no de las armas!

---

<sup>60</sup> Tena Ramírez, F. *Op. Cit.* Pág. 450.

## CONCLUSIONES

Primera.- Sostenemos que la forma de gobierno por medio de la cual el hombre puede alcanzar sus principales aspiraciones, es aquella en que se permite la participación del pueblo, con la finalidad de conformar la voluntad general de la suma de voluntades individuales, esto es: la democracia. Así pues, los Estados para poder realizar el objetivo de la democracia, deben incorporar todas aquellas instituciones que permitan al pueblo ser el que decida su propio destino, participando en la toma de decisiones públicas.

Segunda.- Ante la imposibilidad de que el pueblo de manera directa ejerza el gobierno, se hace necesaria la representación política, en el entendido de que los representantes designados deben actuar conforme a la voluntad popular. Sin embargo, las fallas que ha denotado el gobierno estrictamente representativo para lograr el bien común, hacen necesaria la participación del pueblo, no solo en la elección de sus representantes, sino que también, en la toma de decisiones públicas, conformándose de esta manera la democracia semidirecta.

Tercera.- Ha quedado establecido que las instituciones de democracia semidirecta son consideradas como un medio para corregir las deficiencias y peligros que pueden darse en el gobierno representativo pues, permiten al pueblo participar en la aprobación o rechazo de las decisiones tomadas por sus representantes, por ello, la idea de soberanía popular se hace posible mediante la adopción de tales instituciones dado que, es facultad del pueblo decidir que mandatos ha de obedecer.

Cuarta.- Respecto al referéndum, figura de democracia directa objeto de estudio de la presente investigación, cabe destacar que, mantiene su vigencia en diversos países y muchos más lo han ido incorporando como medio para otorgar a los gobiernos mayor legitimidad popular.

Quinta.- En México no se ha ignorado el referéndum, registrándose históricamente propuestas para su incorporación en algunos ordenamientos legales. Recientemente diversos Estados de la República recogen ya el referéndum, sin embargo, la reglamentación que de él se ha hecho dificulta su posible aplicación, dejando al descubierto la indisponibilidad que existe por parte de los legisladores para someter las leyes a veredicto de los ciudadanos, leyes que quizá no convengan al bienestar del pueblo.

Sexta.- Entre las funciones que desempeñan los órganos legislativos existe una que por su trascendencia merece un estudio a fondo, esto es, la reforma constitucional. Tratándose de la Ley fundamental de un Estado debe tenerse especial cuidado al establecerse su procedimiento de reforma procurando, por un lado, su adecuación con la realidad, y por otro, la protección de su supremacía. Una Constitución es manifestación de soberanía, mediante su expedición el pueblo de un Estado decide como ha de gobernarse creando los órganos encargados del poder público. Por ello, es menester contar con un medio que limite el campo de acción de los órganos encargados de modificar la Ley Fundamental, para evitar que bajo el pretexto de reforma se desvirtúen los postulados que para protección del pueblo mexicano se contienen en ella.

Séptima. La soberanía como poder supremo y cuya titularidad reside en el pueblo, tal y como lo declara el artículo 39 constitucional, requiere para realizarse fácticamente los medios idóneos y que no quede únicamente plasmado como un postulado romántico pero carente de sentido. La reforma a la Constitución en los principios fundamentales que en ella se contienen es una facultad inherente a la soberanía, por tal, con la incorporación del referéndum en el artículo 135 constitucional, se deja en manos del pueblo como soberano la decisión de validez de las reformas constitucionales.

Octava. Nuestra Constitución ha sido reformada intempestivamente, observándose con ello, un peligro latente de que los legisladores desvirtúen los postulados contenidos en ella sin anuencia del pueblo. Siempre habrá inseguridad jurídica para la ciudadanía, si los órganos encargados de reformar la Constitución

pueden disponer de manera ilimitada de esa facultad. Así pues, se propone la participación del pueblo mediante referéndum, obteniendo con ello, seguridad de que las reformas sustanciales a nuestra Ley Fundamental contarán con el apoyo popular, convirtiéndose así en reformas legítimas.

Novena.- Reconociéndole al pueblo su derecho a decidir sobre las reformas a su Ley Fundamental se le otorga seguridad jurídica de que los derechos por ella contenidos no podrán ser rebasados por ley o autoridad alguna, puesto que a la Constitución se subordina toda ley y toda autoridad, tal y como lo declara el artículo 133 constitucional.

Décima.- Mediante la incorporación del referéndum en el procedimiento de reforma constitucional se logrará vincular más al pueblo con su Ley Fundamental. Además resulta aconsejable la introducción del referéndum como aquella institución que fomentaría el espíritu democrático, así como la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas.

## BIBLIOGRAFIA

## DOCTRINA

BISCARETTI DI RUFIA, Paolo.

Derecho Constitucional. Traductor Pablo Lucas Verdú.

Madrid, Editorial Tecnos, 1982.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.

Derecho Constitucional Mexicano

7ª ed. México, Editorial Porrúa, 1989.

---

Renovación de la Constitución de 1917

México, Editado por el Instituto Mexicano del Amparo, 1994.

CARPISO, Jorge.

Estudios Constitucionales

5ª ed. México, Editorial Porrúa, 1996.

---

La Constitución Mexicana de 1917.

México, UNAM, 1980.

DE LA CUEVA, Mario.

Teoría de la Constitución.

México, Editorial Porrúa, 1982.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel.

Elementos de Derecho Constitucional

México, Editado por el Instituto de Capacitación Política, 1982.

FAYT, Carlos.

Derecho Político.

7ª ed. Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1988.

FUNDACIÓN AMÉRICA PARA LA CAPACITACIÓN POLÍTICA.

Democracia Directa.

Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, 1997.

GONZALEZ URIBE, Hector.

Teoría Política.

8ª ed.. México. Editorial Porrúa. 1992.

LANZ DURET, Miguel.

Derecho Constitucional Mexicano.

4ª ed. México, Imprentas L.D., 1947.

LOEWENSTEIN, Karl.

Teoría de la Constitución.

2ª ed. Barcelona, Editorial Ariel, 1983.

MADRAZO, Jorge.

Reflexiones Constitucionales.

México, Editorial Porrúa, 1994.

MARQUET GUERRERO, Porfirio

La Estructura Constitucional del Estado Mexicano

México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1975.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio.

Derecho Constitucional Mexicano.

México, Editorial Porrúa, 1983.

ORTIZ RAMÍREZ, Serafín.

Derecho Constitucional Mexicano

México, Editorial Cultura, 1961.

TENA RAMIREZ, Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano

trigesimasegunda ed. México, Editorial Porrúa, 1998.

URIBE VARGAS, Diego.

El Referéndum: Ensayo sobre la Democracia Semidirecta.

Bogotá, Editorial Themis, 1967.

VALADES, Diego.

La Constitución Reformada.

México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

ZARCO, Francisco.

Historia del Congreso Constituyente de 1857

México. Imprenta I. Escalante. 1916.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA.

9ª. ed. México, Editorial Porrúa, 1997.

CONSTITUCION POLÍTICA DE LA CONFEDERACIÓN SUIZA

[http:// www.juridicas.unam.mx/infojus/fij.htm](http://www.juridicas.unam.mx/infojus/fij.htm)

LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

[http:// info4.juridicas.unam.mx/unijus/fed/189/56.htm](http://info4.juridicas.unam.mx/unijus/fed/189/56.htm)

LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

[http:// www.df.gob.mx/leyes/lpc.html](http://www.df.gob.mx/leyes/lpc.html)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

[http:// info4.juridicas.unam.mx/adprojus/est/16/205/15.htm](http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/est/16/205/15.htm)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA

[http:// info4.juridicas.unam.mx/adprojus/est/9/188/74.htm](http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/est/9/188/74.htm)

LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

[http:// info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leyest.htm](http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leyest.htm)

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO**

<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leyes.htm>

**ECONOGRAFÍA**

ALEMAN ALEMAN, Ricardo.

Crear el referéndum, plantea Chuayffet

La Jornada. (México, D.F. 22 de marzo, 1996).

BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMERICAS. (1998)

Procedimiento de reforma constitucional. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales.

<http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Reforma/proced.html>.

BASTIDAS COLINAS, Sabino.

La reformabilidad de la Constitución en el derecho mexicano.

Tesis Licenciado en Derecho. Escuela Libre de Derecho. México. 1995.

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci.

Diccionario de política.

México, Siglo veintiuno editores, 1985. Tomo II.

CAMPOS ECHEVERRIA, Miguel Angel.

Incorporación del referéndum en el sistema político mexicano

Tesis Licenciado en Derecho. Escuela Libre de Derecho. México. 1983.

CHI BLANCA, Rafael.

Critican la consulta sobre el Zócalo.

El Universal ( México, D.F. 1 de agosto, 1998 )

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO

7ª edición. México. Editorial Porrúa. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1994.

Tomo III.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA.

Buenos Aires. Editorial Bibliográfica Omeba, 1967. Tomo XXIV

GERTZ MANERO, Alejandro.

Referéndum sobre temas fundamentales.

El Universal. (México, D. F. 11 de agosto, 1999) .

FRENTE LIBERAL MEXICANO.

Propuestas y Puntos de Vista

<http://www.geocities.com/CapitolHill/4458/carta.htm..>

FREY, Bruno.

Una aproximación a la democracia directa.

<http://www.uaca.ac.cr/acta/1997may/brunof01.htm>

GONZÁLEZ, Rafael.

Acuerdan los partidos discutir el referéndum.

El Universal ( México, D.F. 14 de agosto, 1998)

HANDAM AMAD, Fauzi.

El referéndum: Institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al D.F., sino hacerlo extensivo al ámbito federal.

Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 4, num 4, México. 1980.

HERNÁNDEZ CRUZ, Miguel Angel.

Con privatización de luz, 20 mil quedarían fuera.

El Día ( México, D.F. 26 de octubre del 2000)

JIMÉNEZ, Norma.

Difícil avanzar en la democratización sin participación ciudadana, dice Woldenberg.

El Universal ( México, D.F. 25 de julio, 1998)

NERI, Eduardo.

Estudios constitucionales y parlamentarios.

Instituto de Estudios Parlamentarios. LV Legislatura H. Congreso del Estado de Guerrero. México, Editora laguna. 1999.

OVALLE FAVELA, José.

Democracia y referéndum.

El Universal.( México, D.F. 1 de agosto, 1998 )

PRUD'HOMME, Jean Francois.

Consulta popular y Democracia Directa.

México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, n. 15, 1997.

QUESADA RADA, Francisco.

El referéndum en el mundo.

[http:// www.elcomercioperu.com.pe/especiales/esp-ant/referendum/fs5n7.htm](http://www.elcomercioperu.com.pe/especiales/esp-ant/referendum/fs5n7.htm)

REFORMA POLÍTICA III. Reformas a la constitución

Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1977.

ROSAS DOMÍNGUEZ, Elizabeth.

Posibilidad y necesidad del referéndum en México.

Tesis Licenciado en Derecho. Escuela Libre de Derecho. México, 1991.

SANTOLAYA, Pablo.

Consultas populares: referéndum, plebiscitos, recall.

<http://www.aceproject.org/main/espanol/lf/lfa03/default.htm>

UNZUETA, Gerardo.

Ciudades soberanas y democráticas.

El Universal ( México, D.F. 1 de agosto, 1998)

VELAZQUEZ, Héctor Gabriel.

Legislar conforme a las necesidades nacionales: PRD.

Nayarit Opina. (Nayarit, 25 de octubre, 1996)

VILLORO TORANZO, Luis.

Autonomías y democracia

La Jornada (Mexico, D.F. 2 de mayo, 1998)

DURAN, Xavier.

Ciencia y democracia

[www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/opinio/o582.html](http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/opinio/o582.html)